

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Parecer N.º 489/2024/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 1664/2023 que "Altera e acrescentam dispositivos na Lei n.º 11.774, de 24 de maio de 2022, que Institui a Política Estadual Integrada pela Primeira Infância do estado de Mato Grosso.".

Nos termos do Substitutivo Integral N.º 01

Autor: Deputado Thiago Silva

Relator (a): Deputado (a) Tulio Compos

I - Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 09/08/2023 (fl. 02), sendo colocada em 1ª pauta no dia 09/08/2023, tendo seu devido cumprimento no dia 23/08/2023, conforme à fl. 33v.

Visando promover adequações o Autor apresentou o Substitutivo Integral N.º 01 (fl. 34-37).

De acordo com o projeto em referência, a finalidade é alterar e acrescentar dispositivos na Lei n.º 11.774, de 24 de maio de 2022, que Institui a Política Estadual Integrada pela Primeira Infância do estado de Mato Grosso.

O Autor apresentou justificativa que possui a seguinte fundamentação:

A presente proposta de alteração da Lei n.º 11.774, de 24 de maio de 2022, que Institui a Política Estadual Integrada pela Primeira Infância do estado de Mato Grosso, apesar de publicada em maio de 2022, não vislumbramos sua real efetividade junto ao público alvo, à população. Desta forma, através de reuniões junto ao Gaepe-MT (Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política de Educação de Mato Grosso), iniciativa coordenada e mediada pelo Instituto Articule, que congrega 19 órgãos e instituições deste estado que atuam na educação, dentre eles o Tribunal de Contas, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a AMM, a UNDIME, a UNCME, o UNICEF, a UFMT e conselhos de políticas públicas.

A POR

ESTADO DE MATO GROSSO

Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR Comissão de Constituição, Justiça e Redação



A governança tem centrado esforços na primeira infância a partir da agenda comum prevista no Pacto Interinstitucional pela Educação na Primeira Infância no Estado de Mato Grosso, firmado em 17 de maio deste ano, verificamos a necessidade de atualização desta lei estadual, bem como a inclusão e previsão orçamentária e destinação de recursos por meio da criação de rubrica orçamentária específica. Estudos demostram o impacto positivo e o incremento no desenvolvimento da nação, a partir do investimento na educação infantil de qualidade.

A criança saudável e assistida desde a primeira infância está associada à maiores níveis de sucesso acadêmico e profissional, redução das desigualdades sociais, redução do índice de violência e aumento nos percentuais de desenvolvimento econômico. Por outro lado, as consequências da ausência de investimento e tratamento orçamentário prioritário dessa parcela da população encontram-se comprovados cientificamente em países com baixa e média rendas nacionais per capita (menos de US\$ 13,2 por habitante por ano), os quais revelam elevados índices de pessoas em situação de pobreza estrutural, maiores riscos de mortalidade infantil, desnutrição crônica, atraso no desenvolvimento, baixa escolaridade, gravidez na adolescência e aumento de violência, em comparação aos índices de países desenvolvidos.

Desta forma, fica evidente que a falta de vagas em creches é um fator limitante para o desenvolvimento pleno e integral de crianças, além de favorecer a desigualdade econômica, social e humana do país.

Para avançar nessa pauta, o Gaepe/MT emitiu Nota Técnica, que segue anexa, na qual recomenda aos gestores municipais do estado de Mato Grosso ações para a organização de fila de espera, de maneira criteriosa, transparente e equânime, para acesso à creche para as crianças de 0 a 3 anos. Além disso, o Gaepe realizou um levantamento preliminar de dados sobre a quantidade de crianças que aguardam uma lista de espera por uma vaga em creche (demanda manifesta). Segundo os dados obtidos, há carência de aproximadamente 15 mil vagas em Mato Grosso, fato que foi amplamente divulgado pela imprensa local.

O investimento público em educação na primeira infância é justificado por seu impacto positivo no desenvolvimento cognitivo, social e emocional das crianças, estabelecendo bases sólidas para o aprendizado futuro. Além disso, programas de qualidade nessa fase contribuem para redução das desigualdades, aumentam a produtividade futura da sociedade e geram benefícios econômicos a longo prazo. Diante disso, estamos solicitando aos nobres pares apoio na aprovação desta iniciativa

Após o cumprimento da primeira pauta, a proposição foi encaminhada à Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura e Desporto no dia 14/09/2023 (fl. 37v), que emitiu parecer pela aprovação nos termos do Substitutivo Integral N.º 01 (fls. 38-52), tendo sido aprovado em 1.ª votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 20/03/2024 (fl. 52v).

Na sequência a proposição foi colocada em 2ª pauta no dia 20/03/2024, com seu cumprimento ocorrendo em 03/04/2024, sendo que na data de 04/04/2023 os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportado na mesma data, tudo conforme à fl. 52v.



Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR Comissão de Constituição, Justiça e Redação



No âmbito desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, visando promover adequação de redação, esta Comissão apresentou a Emenda N.º 01, ao Substitutivo Integral N.º 01, está, portanto, o projeto de lei em questão, apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II - Análise

II. I. - Atribuições da CCJR

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea "a", do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental em todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Assim sendo, no âmbito desta CCJR o exame da proposição buscará verificar, inicialmente, se a matéria legislativa proposta se encontra dentre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-Membros, a fim de se evitar a incidência de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando lei estadual disciplina matéria de competência da União ou dos Municípios.

Num segundo momento, analisar-se-á a constitucionalidade formal da proposição em face das disposições estabelecidas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, de modo a se preservar a proposição de eventual vício formal subjetivo, caracterizado pela inobservância das regras de iniciativa reservada, ou vício formal objetivo, que se consubstancia nas demais fases do processo legislativo.

Ademais, esta Comissão apreciará a constitucionalidade material da propositura, mediante a averiguação da compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e os princípios e regras estabelecidas pela ordem jurídica constitucional.

Derradeiramente, realizar-se-á a análise da juridicidade, legalidade e respeito - da proposta - ao regimento interno desta Casa, de forma que a proposição esteja alinhada com o ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do Regimento Interno da ALMT.

Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR Comissão de Constituição, Justiça e Redação



A proposta em análise, <u>nos termos do Substitutivo Integral N.º 01</u>, visa alterar a Lei n.º 11.774 de 24 de maio de 2022, que trata da Política Estadual Integrada da primeira infância do Estado de Mato Grosso, conforme demonstrativo abaixo:

Projeto de Lei n.º 1664/2023 Nos termos do Substitutivo Integral N.º 01			
Art. 1º Fica acrescentado o inciso VIII no art. 4º da Le nº 11.774, de 24 de maio de 2022, que Institui a Política Estadual Integrada pela Primeira Infância do Estado de Mato Grosso, com a seguinte redação:			
"Art. 4° ()			
()			
VIII - previsão e destinação de recurso financeiros, segundo o princípio da prioridad absoluta na garantia dos direitos da criança e adolescente, preferencialmente por meio criação de rubricas orçamentárias específicas.			
Art. 2º Fica acrescentado o parágrafo único ao art. 9º Lei nº 11.774, de 24 de maio de 2022, que Institu Política Estadual Integrada pela Primeira Infância Estado de Mato Grosso, com a seguinte redação:			
"Art. 9° ()			

fortalecimento de vínculos familiares e comunitários no exercício do cuidado, proteção social e educação dos filhos, integram as ações voltadas à criança na primeira infância e devem ser articuladas às áreas prioritárias para a Política Estadual Integrada pela Primeira Infância do Estado de Mato Grosso, previstas no art. 5°, com vistas ao desenvolvimento integral e integrado da criança e suas famílias.

Parágrafo único. O Estado buscará garantir atendimento integral e integrado às crianças na primeira infância, incluindo as crianças com mais de nove meses de idade, cujas mães estejam em cumprimento de pena em unidade prisional ou no sistema socioeducativo, contemplando atividades de arte, cultura, esporte, brincadeiras, lazer e recreação."



Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Art. 14 A Política Estadual Integrada pela Primeira Infância do Estado de Mato Grosso de que trata esta Lei serve como base para a elaboração do Plano Estadual pela Primeira Infância, referenciado e articulado com o Plano Nacional pela Primeira Infância, observando-se, na sua elaboração:

Art. 3º Renumera o parágrafo único para § 1º e altera seu texto, e acresce o § 2º ao art. 14 da Lei nº 11.774, de 24 de maio de 2022, que Institui a Política Estadual Integrada pela Primeira Infância do Estado de Mato Grosso, com a seguinte redação:

"Art. 14 (...)

(...)

§ 1º Para adequado cumprimento desta Lei, o Plano Estadual pela Primeira Infância, tendo como referência o Plano Nacional da Primeira Infância e a legislação que rege o tema, deverá ser revisto a cada 5 (cinco) anos, a contar de sua data de publicação.

§ 2º Os municípios contarão com a articulação e a cooperação do Estado para implementar os respectivos Planos Municipais pela Primeira Infância, conforme prazo estabelecido pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda."

Art. 4º Fica alterado o art. 15 <u>e acrescentados os arts.</u>

16 e 17 ao Capítulo VII da Lei nº 11.774, de 24 de maio de 2022, que Institui a Política Estadual Integrada pela Primeira Infância do Estado de Mato Grosso, com a seguinte redação:

"Art. 15 Para os fins de execução das políticas públicas da primeira infância, o Poder Público poderá firmar convênios com órgãos da administração direta ou indireta, com outras esferas de governo, bem como celebrar parcerias e termos de fomento e colaboração com o setor privado na forma da lei, aos quais se dará ampla publicidade.

Art. 15 As despesas decorrentes da execução do disposto nesta Lei deve correr à conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.



Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Art. 15-A O Poder Público, por meio dos órgãos responsáveis pelo atendimento da criança na primeira infância, no âmbito de suas competências, ao elaborarem suas propostas orçamentárias, destacarão os recursos para financiamento dos planos, programas, projetos, serviços e benefícios, consolidando essas informações em única rubrica, de modo que seja possível identificar no orçamento do Estado o total de gastos com a política.

Art. 15-B O Estado informará à sociedade, anualmente, a soma dos recursos aplicados no conjunto de programas e serviços voltados à primeira infância e o percentual estimado que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado."

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Em síntese, a proposição visa acrescentar nova diretriz a lei, bem como trata da revisão da Política Estadual a cada 5 (cinco) anos, da necessidade de separar os recursos destinados a proteção da infância e garante a publicidade, transparência dos recursos aplicados.

II.II - Da (s) Preliminar (es);

A <u>Emenda Modificativa N.º 01</u>, apresentada por esta Comissão, possui a finalidade de promover adequação à redação do texto, corrigindo erro formal. Diante disso, ela pode ser acatada.

II.III - Da (In) Constitucionalidade Formal;

Quanto à Repartição de competências na Constituição de 1988, o tema foi resolvido com apelo a uma repartição tanto horizontal como vertical de competência. E isso no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) e no que respeita à competências materiais (i. é, competências de ordem administrativa).



Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Esclarecendo a matéria a doutrina assim explica a repartição constitucional de competências:

A Constituição Federal efetua a repartição de competências em seis planos: 1) competência geral da União; 2) competência de legislação privativa da União; 3) competência relativa aos poderes reservados dos estados; 4) competência comum material da União, estados-membros, do distrito federal e dos municípios (competências concorrentes administrativas); 5) competência legislativa concorrente; 6) competências dos municípios; (...)

A COMPETÊNCIA <u>PRIVATIVA</u> da União para legislar está listada no art. 22 da CF. Esse rol, entretanto, não deve ser tido como exaustivo, havendo outras tantas competências referidas no art. 48 da CF. Assim, por exemplo, as leis para o desenvolvimento de direitos fundamentais - como a que prevê a possibilidade de quebra de sigilo das comunicações telefônicas (art. 5°, XII) (...) *MENDES*, gilmar ferreira. Curso de Direito Constitucional / gilmar ferreira mendes; paulo gonet branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 933)

No âmbito da competência formal a matéria será analisada quanto a repartição vertical, onde o legislador constituinte definiu as competências dos Entes Federativos, quando há permissão constitucional para que diferentes Entes Políticos legislem sobre uma mesma matéria, adotando-se a predominância da União, que irá legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1° da CF/88).

A proposição em análise, <u>nos termos do Substitutivo Integral N.º 01,</u> possui a finalidade de alterar e acrescentar dispositivos a Lei n.º 11.774 de 24 de maio de 2022, que trata da Política Estadual Integrada da primeira infância do Estado de Mato Grosso. A proposição atua em conformidade com o objetivo do art. 24, inciso XV, da Carta Política, que dispõe ser de competência concorrente legislar sobre proteção à infância e à juventude.

Embora a alteração proposta tenha incluído o § 2°, no art. 14 da lei, que estabelece a possibilidade de o Estado em cooperação com os Municípios articular ações que visam a implementação da Política Pública, não há nenhum impedimento que caracterize inconstitucionalidade, visto que, essa já é uma competência inerente a própria função administrativa, ou seja, o Estado, diga-se, os Agentes públicos responsáveis pela execução da política pública podem, se entender necessário, trabalhar em um sistema de cooperação.

Assim, é possível concluir que no âmbito da competência vertical, considerando que a finalidade principal da proposta com as alterações é de proteger as crianças e ao adolescente integram o rol da competência legislativa concorrente.



Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



No âmbito Estadual, na competência horizontal, o Supremo Tribunal Federal já manifestou a respeito da competência legislativa do Parlamento para tratar de matérias que garantam a proteção as crianças e adolescentes, tal decisão se deu ao analisar o Recurso Extraordinário com Agravo - ARE 878.911 RJ, a Lei Municipal previa a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias, destacando que não usurpa a competência privativa do Poder Executivo, conforme acórdão abaixo:

> Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013 do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. [ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917.]

Em seu voto o Ministro Gilmar Mendes - relator da matéria - acrescentou que "a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro.".

Um dever de prestação positiva pede a atuação dos Poderes tanto na elaboração da política pública, quanto na sua implementação, é um dever de fazer.

Além disso, no âmbito da competência formal a proposta não está elencada entre as matérias de competências exclusiva de outros Poderes ou Órgãos constituídos. Complementando, a Constituição Estadual estabelece que o Parlamento possui também a prerrogativa de dar início ao processo legislativo, conforme dispõe o artigo 61 da Constituição Federal, cujo dispositivo é de reprodução compulsória pelos Estados-Membros da Federação, e, aqui no Estado de Mato Grosso, a Constituição o reproduziu em seu artigo 39:

> Art. 39 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, à Procuradoria Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

A Carta Estadual determina ainda que cabe à Assembleia Legislativa dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, conforme dispõe seu artigo 25:

> Art. 25 Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, não exigida esta para o especificado no art. 26, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:



Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Ante o exposto, considerando os dispositivos da Constituição Federal e da Constituição do Estado de Mato Grosso verifica-se ser a propositura é formalmente constitucional.

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material;

No que diz respeito à constitucionalidade material, a proposta atua no sentido de garantir a plena efetivação do direito fundamental a vida, garantindo a criança e ao adolescente o tratamento, com a mais absoluta prioridade, como reflexo direto do comando supremo provindo do art. 227 da Carta Magna.

A rede de proteção que a Constituição Federal e a Constituição Estadual do Estado de Mato Grosso determinam a todos os Poderes constituídos e órgãos autônomos é de que as crianças e os adolescentes, devem ter prioridade absoluta, ou seja, que as metas e as ações do poder público devem tratar com primazia esses sujeitos de direito, instituindo assim uma verdadeira rede de proteção efetiva, que deve sair do papel para atender efetivamente aquele que a Carta Magna protege.

A Proteção Integral é a garantia do acesso a todos os direitos porque crianças, são sujeitos de direitos universais, com prioridade por sua condição peculiar, de maneira que têm o privilégio na atenção em qualquer situação a que estejam expostos. Ressalte-se que é uma determinação Constitucional, não se trata de um ato discricionário. Portanto, o projeto atua nesse sentido, de garantir maior proteção ás crianças.

Logo, não resta dúvida de que a proposta se apresenta em conformidade com o direito fundamental de proteção integral a que as crianças e os adolescentes possuem direito, razão pela qual a proposta é materialmente constitucional.

II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à <u>Juridicidade e Regimentalidade</u>, está, a proposição legislativa, em perfeita sintonia com os princípios constitucionais, com o regimento interno desta Casa de Leis, além disso, a proposta atua em conformidade com o Estatuto da Criança e do Adolescente, que repete em seus dispositivos a obrigação que o Poder Público possui de garantir proteção à Criança.

É importante ressaltar que essa proteção goza de "absoluta prioridade" inclusive na destinação privilegiada de recursos públicos. Vejamos o que diz o Estatuto a respeito:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, **com absoluta prioridade**, a efetivação dos direitos referentes à vida, à



Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR Comissão de Constituição, Justiça e Redação



saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.

Em face de todo o exposto, não vislumbramos questões constitucionais, legais e regimentais que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação do presente projeto de lei.

É o parecer.

III - Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 1664/2023, de autoria do Deputado Thiago Silva, **nos termos do Substitutivo Integral N.º 01**, **acatando** a Emenda N.º 01, de autoria da Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Sala das Comissões, em 23 de 4 de 2024.

Reunião da Comissão em Presidente: Deputado (a)

ESTADO DE MATO GROSSO

Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso

Projeto de Lei N.º 1664/2023 Nos termos do Substitutivo Integral - Parecer N.º 489/2023/CCJR

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR Comissão de Constituição, Justiça e Redação



IV – Ficha de Votação

Relator (a): Deputado (a) Tulio Con	m pos		
Voto Relator (a)			
Deleg rezage evnostas voto favorável à anroy	vação do Projeto de Lei N.º 1664/2023, de autoria do titutivo Integral N.º 01 , acatando a Emenda N.º 01, iça e Redação.		
Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)		
	Relator (a)		
M	authros (a)		
IVIC	embros (a)		
	A A A A A A A A A A A A A A A A A A A		



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO HÍBRIDA

Reunião	2ª Reunião Ordinária Híbrida		441.00
Data	23/04/2024	Horário	14h30min
Proposição	Projeto de Lei Nº 1664/2023 "S	ubstitutivo Integral" "c/eme	enda"
Autor (a)	Deputado Thiago Silva		

VOTAÇÃO

Membros Titulares	Presencial	Videoconferência	Ausente	Sim	Não	Abstenção
Deputado Júlio Campos Presidente				\boxtimes		
Deputado Diego Guimarães						
Vice-Presidente Deputado Dr. Eugênio				\boxtimes		
Deputado Sebastião Rezende				\boxtimes		
Deputado Thiago Silva			\boxtimes			
Membros Suplentes						
Deputado Wilson Santos						
Deputado Dilmar Dal Bosco						
Deputado Fabio Tardin - Fabinho						
Deputado Beto Dois a Um						
Deputada Janaina Riva						
Deputada Janania		SOMA TOTAL		4	0	0

CERTIFICO: Matéria relatada pelo Deputado Júlio Campos, sendo aprovada pela maioria dos membros com parecer favorável, nos termos do Substitutivo Integral Nº 01, acatando a Emenda Nº 01.

Waleska Cardoso
Consultora do Núcleo da CCJR