

PARECER Nº 2/12 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o Projeto de Lei nº 215/11, que *dispõe sobre a política de Direitos Sociais, para proteção a maternidade e a infância, nos termos da Constituição Federal, de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.*

**Autor: Deputado Cristiano Araujo**  
**Relator: Deputado Olair Francisco**

## I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei epigrafado, de autoria do Deputado Cristiano Araujo, dispõe sobre a política de Direitos Sociais, para proteção à maternidade e à infância, nos termos da Constituição Federal, de 1988, e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Seu articulado estabelece que o Poder Executivo desenvolverá esforços para criação de lares denominados *Mães Crecheiras*, em residências, destinadas a atender crianças de zero a três anos de idade, que residam próximas a esses locais e cujas mães trabalhem, em número a ser definido pelo órgão responsável pela educação, na Região Administrativa respectiva.

O texto estipula ainda que os espaços determinados por essa política, devem ser gradativamente substituídos pelo governo por locais permanentes de atendimentos a crianças, de conformidade com o Plano Nacional de Educação. Para habilitar-se como *Mãe Crecheira*, segundo a proposição, deve a pessoa ter escolaridade equivalente ou superior ao ensino fundamental e ter certificado de curso de capacitação, com carga horária superior a vinte horas.

Em sua justificação, o Autor sustenta que sua proposta é importante, pois expandirá o número de locais para o cuidado educacional de crianças na primeira infância, por mulheres devidamente qualificadas, o que servirá de suporte para que suas mães possam trabalhar.

Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL Nº 215 / 2011  
FOLHA 10 RUBRICA 

## II – VOTO DO RELATOR

Incumbe à Comissão de Constituição e Justiça o exame de admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, nos termos do art. 63, I, do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Em obediência ao que estatui a Constituição Federal em seu art. 32, § 1º, combinado com o art. 30, I e II, incumbe ao Distrito Federal legislar sobre assuntos de interesse local, bem assim suplementar a legislação federal naquilo que lhe couber. Além disso, o art. 17, IX, da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF dispõe que compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto.

O objeto em exame, política de criação de creches alternativas para crianças de até três anos de idade, com a denominação *Mães Crecheiras*, sem dúvida é assunto de interesse local. Releva-se que, sob a perspectiva da constitucionalidade material, o tema abrange aspectos dos direitos sociais do qual são espécies a atuação educacional e a proteção à maternidade e à infância. A propósito, *creche* se origina do francês *crèche*, que significa *presépio, mangedoura*, vindo ao português com o sentido de *infantário*.

De pronto ressalta-se que a faixa etária a ser atendida com a proposição em tela – do nascimento até três anos de idade -, caracteriza-se por ser um período de grande importância para o desenvolvimento afetivo e neuropsicológico do indivíduo. No sistema escolar brasileiro, a creche - de um modo geral -, assume cada vez mais o seu caráter educacional, constituindo ambiente protetivo e estimulador do desenvolvimento pleno da criança, neste período da vida humana. Por outro lado, é da maior importância para a sociedade que a mãe trabalhadora disponha desse recurso institucional como suporte confiável para sua dedicação ao afazer profissional.

Em primeiro lugar, partindo da análise da expressão ***política de direitos sociais para proteção da maternidade e infância***, faremos algumas observações sobre seu conteúdo constitucional material e formal. Em estreita síntese, etimologicamente o termo ***política*** vem do grego antigo: dinâmica do convívio das pessoas no espaço urbano, e da relação sociedade/Estado na ***pólis*** (cidade-Estado). No *Dicionário Michaelis da Língua Portuguesa*: política é a ***arte ou ciência de governar; aplicação desta arte aos negócios internos na nação ou nos negócios externos***.

As ***políticas governamentais ou políticas públicas*** são entendidas como o conjunto de ações do governo, voltadas às demandas da sociedade, com vista ao bem estar coletivo. São formulações estruturantes dos propósitos do governo, em determinado campo de ação, compreendendo desdobramentos em instrumentos específicos para a consecução dos fins previstos. Implica a definição de diretrizes e parâmetros para a realização das atribuições

administrativas estabelecidas no ordenamento em vigência.

Já **direitos sociais** são enunciados no art. 6º da Constituição Federal, com o advento da EC nº 64/2010, a saber: **a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados**. Agregue-se ainda o teor do art. 205 do Texto Político, que estabelece ser a educação direito de todos e dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada **com a colaboração da sociedade**, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Encontramos, ainda, no capítulo VII do seu Título VIII, que trata da Ordem Social, parte do arcabouço constitucional reservado à família e à criança, como retrata o art. 227, § 1º, que assim expende, **in litteris**:

*Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)*

*§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, **admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas** e obedecendo aos seguintes preceitos: (seguem incisos).*

Com efeito, a creche representa a execução de programas específicos de políticas governamentais de proteção à maternidade e infância, em sua vertente educacional.

Em segundo lugar, quanto ao aspecto programático, o governo federal, em obediência ao art. 214 da Constituição, estabeleceu o *Plano Nacional de Educação - PNE para o decênio 2011 a 2020*, mediante o Projeto de Lei nº 8.035/2010, em tramitação na Câmara Federal.

Sua primeira meta é universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e **ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos**. Como estratégia, propõe: **estimular a oferta de matrículas gratuitas em creches por meio da concessão de certificado de entidade beneficente de assistência social na educação**.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL N.º 215 / 2011  
FOLHA 11 RUBRICA

Colocando a proposição examinada no contexto da política preconizada no PNE, observa-se que – em verdade –, seus artigos consubstanciam um **programa educacional de atendimento a crianças de até três anos de idade**, embora sob a denominação de **política de direitos sociais, para proteção à maternidade e à infância**. O texto inicia dizendo que o Poder Executivo *desenvolverá esforços para a criação de lares denominados "Mães Crecheiras"*. Estabelece regras de funcionamento, critérios de qualificação das mães crecheiras e definição das mães trabalhadoras a serem beneficiadas. Estipula a substituição dos lares alternativos até a implantação das creches previstas no PNE.

Determina, ademais, que o órgão do Executivo responsável pela Educação no DF, se encarregará de fornecer merenda, entre outras obrigações. Eventual retribuição financeira a mães crecheiras e eventuais auxiliares poderá correr a conta de auxílios dos programas sociais.

Com efeito, a natureza programática da política proposta é um obstáculo para admissão do Projeto de Lei examinado, posto que se trata de ação típica do Poder Executivo, conforme os termos do art. 100, IV e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, como abaixo se vê, ***in verbis***:

*Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:*

*( ... )*

*IV – exercer, com auxílio dos Secretários de Estado do Distrito Federal, a direção superior da administração do Distrito Federal; (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)*

*( ... )*

***XXVI – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo.***

Nesse sentido, avulta-se considerar ainda o preceito inscrito no art. 72, I, do mesmo diploma constitucional local, em simetria com disposição da Constituição Federal, ***in totum***:

*Art. 72. Não será admitido aumento da despesa prevista:*

*I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Distrito Federal, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal.*

São inúmeros os julgados do TJDF sobre inconstitucionalidade de leis distritais de iniciativa de membros do Poder Legislativo, propondo criação de programas governamentais. Em destaque alguns que abaixo relacionamos.

- 1) – Lei Distrital nº 3.590/2005, que *institui o Programa de Trabalho Estudantil na rede pública de ensino médio do Distrito Federal*, em

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PL Nº 215 / 2011  
FOLHA 11 RUBRICA

*verse*

regime de estágio remunerado e dá outras providências (autora do Projeto de Lei: Deputada Eliana Pedrosa) – declarada integralmente inconstitucional pelo TJDF, na ADI 2005 00 2 005701-8.

- 2) – Lei Distrital nº 3.599/2005, que *dispõe sobre a criação do Programa "Mão na Roda"*, no âmbito do Distrito Federal (autor do Projeto de Lei: Deputado Benício Tavares), declarada inconstitucional pelo TJDF na ADI 2005 00 2 005684-6.
- 3)
- 4) – Lei Distrital nº 3860/2006, que *cria Programa de Frentes de Trabalho, no âmbito do Distrito Federal, e dá outras providências* (autor do Projeto de Lei: Deputado Paulo Tadeu) – declara inconstitucional pelo TJDF na ADI 2007 00 2 009525-7.

É certo ser permitido aos membros do Legislativo a iniciativa parlamentar que estabeleça diretrizes, parâmetros e políticas para serem efetivadas pelo Poder Executivo. Aliás, a afirmação do Estado Democrático de Direito emerge na Inglaterra, prevalecendo o governo de leis sobre o governo do arbítrio de homens que estejam no poder. A lei exerce um papel deveras relevante na ordem jurídica do Estado de Direito. Aí está em essência o papel subsidiário do Parlamento no governo da vida política da sociedade.

O parlamentar tem sua função exatamente na iniciativa de proposições de políticas e diretrizes, em prol da sociedade, além de agregar sua função fiscalizatória do Poder Executivo. Porém, há delimitações para que não ocorra uma proliferação de leis inócuas e despiciendas. A norma jurídica exerce um papel deveras relevante na ordem jurídica do Estado de Direito

Porém, há limitações constitucionais baseadas no princípio da separação harmônica entre os Poderes, gravado no art. 2º da CF. É compreensível admitir que leis de programas governamentais sejam de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, permitindo o controle do administrador público dentro das atribuições que lhe competem, em respeito ao art. 71, § 1º, da LODF.

No caso em apreço a matéria já está contemplada no *PNE para o decênio 2011/20*, como mencionamos acima, que tem como primeira meta universalizar **a oferta de educação infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos**, tendo como estratégia **estimular a oferta de matrículas gratuitas em creches por meio da concessão de certificado de entidade beneficente de assistência social na educação**.

Por fim, em terceiro lugar, cumpre-nos alertar que já existe a Lei distrital nº 4.176, de 16/07/08, que *Dispõe sobre a Política de Assistência Social do Distrito Federal, institui o Sistema Único de Assistência Social do Distrito Federal do Distrito Federal e dá outras providências*, cujo projeto de lei foi de iniciativa do Poder Executivo. Seu Decreto regulamentador nº 29.970, de 22/01/09, *Define programas e ações de Assistência Social e dá outras providências* e determina em seu art. 2º, III, o seguinte:

Art. 2º O Programa Proteção Social Básica fica constituído das seguintes ações de natureza continuada, compreendendo projetos, atividades, serviços e benefícios que viabilizarão a Política de Assistência Social no Sistema Único de Assistência Social no Distrito Federal, de que trata a Lei nº 4.176, de 16/07/2008, sem prejuízo daquelas constantes na LOA:

( ... )

**III – Serviço de Convivência para Crianças de 0 a 6 anos – Lares de Cuidados Diurnos.** (grifo nosso)

Esse programa substitui o anterior *Mães Crecheiras*, gerenciado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Transferência de Renda - SEDEST/DF, que já desenvolve regularmente as atividades pertinentes à matéria ora tratada. O atendimento do programa se estende à população infantil de até seis anos de idade, abrangendo, portanto, a faixa etária prevista no Projeto de Lei ora analisado. Assim, a proposição ofende também o atributo da inovação: *a lei cumpre uma função imprescindível ao ato normativo de inovação na ordem jurídica e no plano social*. Nesse sentido reveste-se de inconstitucionalidade formal por ofender preceitos que regem o processo legislativo constitucional.

Por tudo exposto, manifestamo-nos pela **inadmissibilidade** do Projeto de Lei nº 215/11, por estar em desconformidade com as funções essenciais da norma jurídica e, portanto, por apresentar inconstitucionalidade insuperável.

Sala das Reuniões, em

Deputado Chico Leite  
Presidente

  
Deputado Olair Francisco  
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PL Nº 215 / 2011  
FOLHA 12 RUBRICA 

verso