



PROCESSO N.º : 2020002914
INTERESSADO : DEPUTADO JÚLIO PINA
ASSUNTO : Autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa Creche em Casa, no âmbito do Estado de Goiás, e dá outras providências.

RELATÓRIO

Versam os autos sobre projeto de lei, de iniciativa do Deputado Júlio Pina, que *autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa Creche em Casa, no âmbito do Estado de Goiás, e dá outras providências.*

Em síntese, a proposta em tela consiste em disponibilizar a mulheres previamente selecionadas e treinadas pelas Prefeituras dos municípios goianos, bolsas no valor de um salário mínimo, para que cuidem de 3 crianças, de 6 meses a 5 anos de idade, que estejam em fila de espera por vagas em creches, em suas casas, de segunda a sexta-feira, das 8 horas às 17 horas.

Além disso, o projeto em análise permite que participem do Programa os municípios que apresentem a comprovação do *deficit* de vagas em creches, e será formalizado mediante celebração de convênio com o Governo estadual.

Ademais, a presente propositura estabelece requisitos para que as mulheres participantes do “Creche em Casa” sejam selecionadas, e preceitua que os municípios conveniados receberão até R\$ 348,33 por cada criança.

O autor justifica seu projeto argumentando que seu objetivo é apoiar e institucionalizar um costume comum entre as comunidades mais carentes,





que decorre do *deficit* de vagas em creches na rede pública, de algumas mulheres tomarem conta dos filhos pequenos de mães trabalhadoras.

De início, sobreleva registrar que **projetos de lei meramente autorizativos, como é o caso em tela, são inconstitucionais, por cuidarem de matéria cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo** e, por não conterem um comando obrigatório, nada acrescentam ao ordenamento jurídico¹. Saliente-se que a propositura em análise nem poderia obrigar o Governador do Estado a criar referido programa, tendo em vista o princípio da independência entre os poderes.

Agrega-se a isso que, nos termos do art. 110, § 4º, da Constituição Estadual, os programas estaduais serão elaborados em concordância com o plano plurianual, que é uma lei de iniciativa do Poder Executivo. Senão, vejamos:

Art. 110. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

§ 4º - Os planos e programas estaduais, regionais e setoriais, previstos nesta Constituição, serão elaborados em concordância com o plano plurianual e apreciados pela Assembleia. (destacou-se)

Além do mais, por força do art. 112, inciso I, da Constituição Estadual, é vedado o início de programas não incluídos na lei orçamentária anual. Senão, vejamos:

Art. 112. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

(...) (destacou-se)

Portanto, constata-se que os **projetos de lei que disponham sobre a criação de programas são da iniciativa privativa do Governador do Estado**, conforme dispõe a Constituição Estadual (arts. 112, inc. I, 110, § 4º).

¹ FERNANDES, Márcio Silva. *Inconstitucionalidade de Projetos de Leis Autorizativos*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, novembro/2007. Disponível em: <file:///D:/Users/regiani.marcondes/Downloads/inconstitucionalidade_projetos_fernandes.pdf>. Acesso em: 5/6/2020..



Sobreleva consignar também que o **art. 208, IV, da Constituição Federal**, preceitua que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos de idade. Senão, vejamos:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

(...)

Já o **art. 11, V, da Lei nº 9.394/1996**, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, atribui aos Municípios a incumbência de oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas. À guisa de corroborar o exposto:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

(...)

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

(...) (destacou-se)

Portanto, sendo dever do Estado a garantia da educação infantil em creche, conforme preceito constitucional e, mais especificamente, incumbência do Município (art. 11, V, Lei nº 9.394/1996), a institucionalização do programa “creche em casa” sofre do vício de inconstitucionalidade material. Ademais, há de se levar em consideração que, por mais dedicação que a mãe cuidadora tiver, não substitui o atendimento pedagógico, a sociabilidade, que são direitos da criança. Referido programa fugiria, portanto, das finalidades da educação infantil. A propósito, o **art. 29, da Lei nº 9.394/1996**:

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5

(cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;

II - *pré-escolas*, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade. (destacou-se)

Corroborando o exposto, registre-se que a **atividade de creche em casa, ou de mães crecheiras**, como denominada por alguns, **tem sido declarada inconstitucional por alguns Tribunais locais**. A propósito:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECISÃO QUE DETERMINA QUE O ENTE MUNICIPAL PROVIDENCIE A REMOÇÃO DAS CRIANÇAS QUE SE ENCONTRAM FREQUENTANDO ESCOLA DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE ATIVIDADE IRREGULAR, VULGARMENTE CONHECIDA DE MÃE CRECHEIRA, NO PRAZO DE 72 HORAS. DIREITO À EDUCAÇÃO. DEVER DO MUNICÍPIO DE ASSEGURAR VAGA EM CRECHE OU PRÉ-ESCOLA EM ESTABELECIMENTO PÚBLICO DE ENSINO. ANTECIPAÇÃO DA TUTELA. CABIMENTO. MULTA. CABIMENTO. 1. A *antecipação de tutela* consiste na concessão imediata da tutela reclamada na petição inicial, desde que haja prova inequívoca capaz de convencer da verossimilhança da alegação e, ainda, que haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, o que vem demonstrado nos autos. Inteligência do art. 273 do CPC. 2. *Constitui dever do Município assegurar às crianças o acesso à educação, cabendo-lhe garantir vaga na rede pública ou, então, na rede privada, às suas expensas*. 3. *Não se mostra exíguo o prazo de 72 horas para que o ente municipal providencie na remoção das crianças que frequentam escola de educação infantil de atividade irregular, vulgarmente conhecida como mãe crecheira, diante do dever do Município de assegurar às crianças o acesso à educação*. 4. *É adequada a imposição da pena pecuniária contra o ente estatal quando a determinação judicial demanda apenas providências de ordem administrativa, não necessitando destinação de verbas orçamentárias e empenho de valores, a fim de compeli-lo ao*

cumprimento. 5. Sendo exagerado o valor da multa pecuniária, cabível a redefinição do valor. Recurso provido em parte².

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECISÃO QUE DETERMINA A INTERDIÇÃO DO LOCAL ONDE FUNCIONA DE FORMA IRREGULAR A CRECHE, VULGARMENTE CONHECIDA DE MÃE CRECHEIRA. ANTECIPAÇÃO DA TUTELA. CABIMENTO.
1. A antecipação de tutela consiste na concessão imediata da tutela reclamada na petição inicial, desde que haja prova inequívoca capaz de convencer da verossimilhança da alegação e, ainda, que haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, o que vem demonstrado nos autos. Inteligência do art. 273 do CPC. 2. É adequada a interdição do local de funcionamento de creche, vulgarmente conhecida de mãe crecheira, quando esta além de funcionar de forma irregular, ainda não apresenta condições adequadas de higiene e segurança às crianças. Recurso desprovido³.

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação declaratória. Lei municipal. Creches domiciliares. Aumento de despesas. Iniciativa da Câmara de Vereadores. Princípios constitucionais. Separação dos poderes. Educação. Afronta. Demanda procedente. A lei de iniciativa parlamentar que cria creches domiciliares, atribuindo despesas ao Município, adentra em matéria sobre organização e funcionamento da administração local, afeta ao Executivo, ferindo a independência dos poderes. A educação, nela englobado o ensino infantil, é de competência do Estado, razão pela qual a norma que delega essa responsabilidade a terceiros é inconstitucional⁴.

Sobreleva registrar que a institucionalização de creches domiciliares não compõe o sistema municipal de ensino, consoante se estrai do art. 18, da Lei nº 9.394/1996:

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

² TJRS *Agravo de Instrumento N° 70062105291, 7ª Câmara Cível, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 17/12/2014*

³ TJRS. *Agravo de Instrumento N° 70062707245, Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 11/02/2015*

⁴ TJ-SC - ADI: 20130175170 SC 2013.017517-0, Relator: José Inacio Schaefer, Data de Julgamento: 20/08/2013, Órgão Especial.

- I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
- II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III - os órgãos municipais de educação.

Posto isso, ante o vício de inconstitucionalidade do projeto de lei apresentado, somos pela sua **rejeição**.

SALA DAS COMISSÕES, em 25 de agosto de 2020.

DEPUTADO ALVARO GUIMARÃES
RELATOR