

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 02-A/2023 CJL
PROTOCOLO: 3789/2023
DATA ENTRADA: 28 de setembro de 2023
PROJETO DE LEI nº 9.702 de 2023

Ementa: Obriga a disponibilização de cartilha virtual sobre sinais de abuso em crianças e adolescentes no sítio eletrônico da Secretaria de Educação e Esportes de Caruaru.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, à Comissão Educação, Cultura e Esportes, à Comissão de Direitos Humanos e à Comissão de Políticas Públicas para a Juventude, sobre o projeto que Obriga a disponibilização de cartilha virtual sobre sinais de abuso em crianças e adolescentes no sítio eletrônico da Secretaria de Educação e Esportes de Caruaru. Projeto de lei nº 9.702, de autoria do **VEREADOR JORGE QUINTINO**. O referido projeto de lei é composto por cinco artigos e acompanha justificativa devidamente formulada pelo parlamentar.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto. A proposição se atém ao fato de dispor sobre uma cartilha virtual e física a cargo da Secretária de Educação e Esportes. Segundo justificativa anexa ao presente:

“O presente Projeto de Lei tem como objetivo determinar a obrigatoriedade da disponibilização, no sítio eletrônico da Secretaria de Educação e Esportes do Município de Caruaru, de uma cartilha ou material informativo em formato PDF com o objetivo de capacitar e mobilizar os profissionais de Educação, que atuam direta e indiretamente com crianças e adolescentes, a

identificarem sinais de abuso moral, físico e sexual em crianças e adolescentes.”.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante¹, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

¹ Art. 123. (...) II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;



Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o parlamentar articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Quanto à competência, o artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – obrigação de disponibilização de cartilha virtual – se encontra no âmbito deste.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - Por maioria simples, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, **a Câmara deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal².

5. MÉRITO

O projeto de lei em esboço e atual análise foi proposto pelo Vereador Jorge Quintino visando à OBRIGAÇÃO DE DISPONIBILIZAÇÃO, NO SÍTIO ELETRÔNICO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E ESPORTES DE CARUARU, DE CARTILHAS

² **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

VIRTUAIS QUE VERSEM SOBRE SINAIS DE ABUSO EM CRIANÇAS E ADOLESCENTES, como é mencionado nos seguintes artigos do projeto:

Art. 1º Fica obrigada a disponibilização, no sítio eletrônico da Secretaria de Educação e Esportes do Município do Caruaru, de uma cartilha virtual com o objetivo de capacitar os profissionais da Educação a identificarem sinais de abuso físico, moral ou sexual em crianças e adolescentes. Parágrafo único. A Secretaria de Educação e Esportes de Caruaru deverá disponibilizar, no mínimo, 1 (uma) versão impressa da cartilha de que trata o caput nas escolas públicas da Rede Municipal.

Art. 2º A cartilha virtual a que se refere o art. 1º deverá ser elaborada por uma equipe multidisciplinar composta por:

I - psicólogos;

II - assistentes sociais;

III - pedagogos;

IV - juristas especializados em direitos da criança e do adolescente; e

V - outros profissionais capacitados na área de proteção infantojuvenil.

Parágrafo único. O Município utilizará, preferencialmente, mão de obra de profissionais que integrem seu quadro de funcionários.

Art. 3º A cartilha virtual deve conter todos os aspectos necessários à identificação dos sinais de abuso, abordagem e denúncia, contendo no mínimo:

I - contextualização do fenômeno da violência contra crianças e adolescentes;

II - informação sobre violência sexual, as vulnerabilidades e os efeitos psicológicos;

III - identificação da violência infantil e de seus indicadores físicos e comportamentais;

IV - indicação de documentos legais de proteção à criança e ao adolescente;

V - orientação com relação à abordagem da criança e do adolescente em casos de suspeita;

VI - explanação sobre violência entre menores, como bullying e relacionamentos;

VII - informação sobre abuso sexual digital;

VIII - identificação dos sinais de abuso contra crianças portadoras de deficiência;

IX - procedimentos para denúncia e investigação; e

X - orientação sobre o papel da família, da escola e do serviço de saúde no enfrentamento da violência.

Parágrafo único. A cartilha de que trata o caput deve ser de fácil acesso e entendimento, contendo informações claras e objetivas sobre os diferentes tipos de abuso que crianças e adolescentes podem sofrer, bem como os possíveis sinais que indicam a ocorrência desses abusos.

Art. 4º A Secretaria de Educação e Esportes do Município de Caruaru deverá promover a divulgação da cartilha virtual para os profissionais de Educação das Redes Pública e Privada do Município, por meio de treinamentos, capacitações e workshops, visando disseminar o conhecimento e a sensibilização sobre a temática.

Como dispõe o artigo 1º do supracitado Projeto de Lei, haverá a criação do encargo para o Poder Público no sentido deste disponibilizar cartilhas virtuais acerca da identificação de sinais de abusos de diversas naturezas cometidos contra crianças e adolescentes. De acordo com a redação do mesmo texto legal, tais cartilhas serão destinadas aos profissionais de educação, com o intuito de capacitá-los à realização da mencionada identificação. Ainda, pelo menos uma cartilha deverá ser impressa e disponibilizada nas escolas públicas da rede municipal, pela Secretaria de Educação e Esportes de Caruaru.

Seguidamente, o próximo artigo acaba por complementar o disposto no artigo 1º ao criar um rol de profissionais que serão integrantes de uma equipe multidisciplinar responsável pelo desenvolvimento das referidas cartilhas. No parágrafo único do artigo 2º, novamente há criação de encargo para o Poder Público, visto que, no mesmo artigo, há a afirmação de como o Município deverá preferencialmente agir ao criar a equipe multidisciplinar de desenvolvimento das cartilhas.

Prosseguindo, o artigo 3º também cria um rol, porém, este se refere à série de informações que obrigatoriamente deverão estar contidas nas cartilhas desenvolvidas pelo Poder Público, havendo, ao total, 10 (dez) informações necessárias definidas através de incisos. No parágrafo único do mesmo artigo também há definição sobre como as cartilhas devem ser desenvolvidas, em tal caso, havendo a necessidade das orientações serem de fácil acesso e entendimento.

Finalizando a minuciosa análise das disposições trazidas pelo parlamentar e elencadas em seu projeto de lei atualmente em discussão, o quarto artigo deste, por vez, determina os meios pelos quais a divulgação da cartilha deverá ocorrer, sendo a Secretaria de Educação e Esportes do Município de Caruaru também encarregada pela divulgação em questão.

O parlamentar e sua propositura demonstram relevante preocupação com as crianças e adolescentes que sofrem sinais de abuso físico, moral e/ou sexual, chegando a criar o projeto de lei em análise no intuito de protegê-los. Ocorre que, partindo do ponto de vista da iniciativa, o Poder Legislativo Municipal não apresenta competência para tratar sobre o objeto proposto no projeto de lei em referência, observando-se que tal Projeto acabaria por alterar a estrutura e o funcionamento dos órgãos do Poder Público.

A detalhada análise da proposição demonstra que, além de se envolver com a capacitação técnica dos profissionais elencados, o Poder Executivo ainda teria o encargo de desenvolver e divulgar as referidas cartilhas virtuais, novamente demonstrando a criação de encargo e despesas sobre o Poder Público.

De forma sucinta, afirma-se que nitidamente **há interferência do Poder Legislativo nas ações e departamentos do Poder Executivo**, o que leva a indicar inobservância ao princípio da separação dos Poderes³, visto que toda uma estrutura deveria ser mobilizada para proporcionar o adequado cumprimento do referido projeto.

O art. 19, §1º, IV da CEPE, .c.c o 36, inciso III, da Lei Orgânica Municipal e o artigo 131, inciso IV, do Regimento Interno, respectivamente evidenciam as iniciativas das leis que **são de competência exclusiva do Poder Executivo, quais sejam:**

Art. 19 (...)

§ 1º É da **competência privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

Art. 36 - São de **iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:

(...)

IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

O entendimento supracitado, fora a base legal utilizada, também encontra respaldo na jurisprudência das cortes superiores no mesmo sentido, eis os enxertos:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. **Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que**

³ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. STF - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: AgR RE 653041 MG - MINAS GERAIS. Jurisprudência. Data de publicação: 28/06/2016

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 6.277, de 25.05.22, de Catanduva, **de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a instituição de programa educacional de prevenção à violência doméstica (Lei Maria da Penha). Vício de iniciativa. Cabe privativamente ao Executivo a iniciativa legislativa na matéria de servidores públicos e seu regime jurídico, atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração local. Presença do vício apontado, apenas em relação aos arts. 3º; 4º e parágrafo único do art. 5º da Lei Municipal nº 6.277/22.** Organização administrativa. Permite contrato ou convênio entre o poder público e pessoas jurídicas de direito privado para cumprimento de diretrizes firmadas. Além de interferir na gestão administrativa. Matéria de gestão administrativa. Afronta à separação dos poderes. Reconhecimento de inconstitucionalidade desses dispositivos, por **vício de iniciativa** afronta à separação dos poderes, por afronta aos arts. 5º, 4º, 24, § 2º, 47, inciso XIV e 144 da Constituição Bandeirante. Ação procedente, em parte. TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: ADI 21462007320228260000 SP 2146200-73.2022.8.26.0000. Jurisprudência. Data de publicação: 01/11/2022

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE TRATA DE MATÉRIA DE NATUREZA ESSENCIALMENTE ADMINISTRATIVA E QUE ACARRETA AUMENTO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DA FONTE DE RECEITA - PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - INCONSTITUCIONALIDADE - **VÍCIO DE INICIATIVA. - Padece de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, Lei Municipal que decorre de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal e que versa sobre questão de natureza essencialmente administrativa, matéria cuja competência é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, que prevê, ainda, aumento de despesa, sem indicação da fonte de receita.** TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000150801199000 MG Jurisprudência. Data de publicação: 02/09/2016

Deste modo a Consultoria Jurídica Legislativa indica **vício de iniciativa**, visto que a aplicação da norma repercute na seara do administrador público, fato que é constitucionalmente inviável.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa também não observa a necessidade de emendas a sugerir.

7. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”

É o parecer, que ora submeto, à apreciação das dignas Comissões Permanentes da Casa Jornalista José Carlos Florêncio.

Assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do presente Projeto de Lei.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 05 de janeiro de 2024.



ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo- esp. Direito Público|
Mat.740-1

EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL



**ANTÔNIO AUGUSTO VILELA
DUARTE**
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL