

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER /2024 CJL
PROTOCOLO: 1190/2024
DATA ENTRADA: 26 de março de 2024
PROJETO DE LEI nº 9.863 de 2024

Ementa: Dispõe sobre a disponibilização de exemplar impresso da “Cartilha de Orientação às Crianças e aos Adolescentes sobre a Alienação Parental” nas bibliotecas das unidades de ensino públicas e privadas do município de Caruaru.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, à Comissão de Direitos Humanos e à Comissão de Políticas Públicas Para a Juventude sobre o projeto que dispõe sobre a disponibilização de exemplar impresso da “Cartilha de Orientação às Crianças e aos Adolescentes sobre a Alienação Parental” nas bibliotecas das unidades de ensino públicas e privadas do município de Caruaru. Projeto de lei nº 9.863, de autoria do **VEREADOR IRMÃO RONALDO**.

O referido projeto de lei é composto por seis artigos e acompanha justificativa devidamente formulada pelo Edil.

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 Estadual de Pernambuco, 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 que Dispõe sobre a disponibilização de exemplar impresso da “Cartilha de Orientação às

Crianças e aos Adolescentes sobre a Alienação Parental” nas bibliotecas das unidades de ensino públicas e privadas do município de Caruaru. Segundo justificativa anexa ao projeto:

A Síndrome de Alienação Parental (SAP), criada por Richard Gardner em 1985, é a interpretação dada para a situação na qual o pai ou a mãe influencia a criança, com o objetivo de romper os laços afetivos com o outro genitor. É entendida como uma tendência vingativa, na maioria das vezes, decorrente de ruptura da vida conjugal. A Lei Federal nº 12.318, de 26 de agosto de 2010, dispõe sobre essa prática danosa para as crianças e os adolescentes. Essa Lei considera ato de alienação parental “a interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente promovida ou induzida por um dos genitores, pelos avós ou pelos que tenham a criança ou adolescente sob a sua autoridade, guarda ou vigilância para que repudie genitor ou que cause prejuízo ao estabelecimento ou à manutenção de vínculos com este”. O descumprimento da lei resulta em sanções, que são aplicadas sem prejuízo da decorrente responsabilidade civil ou criminal e da ampla utilização de instrumentos processuais aptos a inibir ou atenuar seus efeitos. As penalidades são inúmeras e dependem da gravidade do caso, a exemplo da declaração da suspensão da autoridade parental e da estipulação de multa ao alienador. Portanto, em virtude da importância da temática, é justo que esta Casa Legislativa aprove o presente Projeto de Lei Ordinária, que determina a disponibilização de, pelo menos, um exemplar impresso da “Cartilha de Orientação às Crianças e aos Adolescentes sobre Alienação Parental” nas bibliotecas das escolas públicas e privadas do município de Caruaru.

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 vinculante, 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 dessa 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.

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.

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).

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.

O artigo 30¹ da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – disponibilização de cartilhas de orientação na rede de ensino municipal – não repercute na seara de competência da União.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in casu*, a votação nominal e por maioria simples de seus membros, 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 presente projeto de lei 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 análise, proposto pelo Vereador Irmão Ronaldo, brevemente traz o intuito de **disponibilizar cartilhas físicas** contendo informações e orientações, especificamente para crianças, nas redes de ensino pública e privada, acerca da alienação parental, como é possível identificar a partir da análise das disposições do Projeto abaixo expostas:

Art. 1º Fica determinada **a disponibilização de exemplar impresso** da “Cartilha de Orientação às Crianças e aos Adolescentes sobre a Alienação Parental” nas bibliotecas das unidades de ensino públicas e privadas do município de Caruaru.

Art. 2º Para divulgar o disposto no art. 1º, as unidades de ensino deverão fixar cartaz:

I - em local visível;

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.

II - com tamanho correspondente a uma folha de papel A-4;

III - com caracteres em negrito; e

IV - contendo a seguinte informação: “Em cumprimento à Lei Municipal nº..., encontra-se disponível para consulta, na biblioteca desta escola, a Cartilha de Orientação às Crianças e aos Adolescentes sobre a Alienação Parental.”

Art. 3º Os responsáveis pelas unidades de ensino privadas que descumprirem o disposto nesta Lei ficarão sujeitos às seguintes penalidades:

I - advertência, quando da primeira autuação da infração; e

II - multa, quando da segunda autuação.

Parágrafo único. A multa prevista no inciso II será fixada entre R\$ 1.000,00 (mil reais) e R\$ 3.000,00 (três mil reais), levando-se em consideração:

I - o porte do estabelecimento; e

II - a quantidade de vezes que tiver reincidido no descumprimento da presente Lei.

Art. 4º O não cumprimento dos dispositivos desta Lei pelas unidades de ensino públicas ensejará a responsabilização administrativa dos seus Dirigentes em conformidade com a legislação aplicável.

Art. 5º Caberá ao Poder Executivo regulamentar esta Lei em todos os aspectos necessários para a sua efetiva aplicação.

Visualizando o quadro acima exibido, conclui-se com maior propriedade o fato de que o Projeto de Lei nº 9.863/2024, em suma, irá gerar a necessidade das redes de ensino, tanto pública, quanto privada, no âmbito municipal, a trazerem a cartilha com informações acerca da alienação parental. **Ocorre que, ao novamente visualizar o conteúdo presente no Projeto de Lei, é possível notar que não há informações acerca de como e por quem tais cartilhas serão criadas, produzidas e difundidas nas redes municipais de ensino,** assim, deixando a entender que **o Poder Executivo Municipal e o ensino privado receberão os encargos mencionados.**

Ainda, além do encargo anteriormente mencionado, notou-se que o Edil acabou por incluir penalidades destinadas aos casos de descumprimento das determinações que estejam presentes no Projeto em atual análise.

Apesar da nobre e importante preocupação do parlamentar em divulgar informações e orientações sobre a síndrome mencionada, é necessário afirmar que **tal iniciativa é fixada ao Poder Executivo, considerando que o Projeto consequentemente iria interferir na estrutura daquele.** Destarte, no tocante à iniciativa para apresentação, o Art. 36, inciso III, da Lei Orgânica Municipal e o Art. 131, inciso IV, do Regimento Interno da Casa Legislativa, respectivamente, evidenciam as

iniciativas das leis relacionadas aos servidores públicos que **são de competência exclusiva do Poder Executivo:**

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;

Em termos gerais, portanto, no tocante a iniciativa e competência, conforme exposto, restam atendidos os requisitos legais, posto que o entendimento seja pela competência do Poder Executivo sobre a sua organização e funcionamento.

Além do mais, ao determinar as mesmas obrigações para o setor privado, o parlamentar fere o princípio da livre iniciativa, visto que, civilmente, não há obrigação em disponibilizar uma cartilha que sequer existe, ainda mais com imposição de multa.

A jurisprudência e o entendimento desta CJL são pacíficos quanto ao tema:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI 2.956/2016. VÍCIO DE INICIATIVA. DIVULGAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO OBSTÉTRICA E NEO-NATAL. **1. A lei 2.956/2016, do Município de Novo Hamburgo, que dispõe sobre a implantação de medidas de informação à gestante e parturiente sobre a Política Nacional de Atenção Obstétrica e Neonatal, visando, principalmente, a proteção destas contra a violência obstétrica no Município, teve o processo legislativo deflagrado por iniciativa da Câmara Municipal, o que conduz ao reconhecimento do vício de natureza formal do diploma em tela.** 2. Violação aos art. 60, inc. II, alínea 'd', e 82, inc. III e VII da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do art. 8º da mesma Carta Política. 3. A elaboração de Cartilha dos Direitos da Gestante e da Parturiente, além da determinação de exposição de cartazes informativos nos estabelecimentos hospitalares do Município, implicam despesas em razão do que se atribui ao chefe da Administração Pública a primeira



palavra acerca de sua conveniência política. 4. Vulneração ao princípio da separação de poderes. Precedentes do Órgão Especial. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME (TJ-RS - Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI XXXXX RS)

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL EM FACE DA LEI Nº 2.511, DE 20 DE OUTUBRO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS, DEFLAGRADA POR INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, QUE "INSTITUI O PROGRAMA DE ORIENTAÇÃO, APOIO E ATENDIMENTO AOS FAMILIARES E CUIDADORES DOS PORTADORES DA DOENÇA DE ALZHEIMER NO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. **LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL NA ÁREA DE SAÚDE, PORQUANTO ELEGE DETERMINADA POLÍTICA A SER IMPLEMENTADA NO ÂMBITO DA SAÚDE PÚBLICA, INTERFERINDO NA GESTÃO ADMINISTRATIVA, SEM RESPEITAR A RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO REFERIDO PODER. VÍCIO DE INICIATIVA. INVASÃO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL NA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO,** PREVISTA NO ARTIGO 145, INCISOS II E VI, A, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, PARA DISPOR SOBRE A ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NO ÂMBITO MUNICIPAL. CONFIGURAÇÃO DE VÍCIO DE NATUREZA MATERIAL DECORRENTE DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES, PREVISTO NO ARTIGO 7º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE, AO IMPOR OBRIGAÇÕES AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL, APTAS A CAUSAR IMPACTO NOS COFRES PÚBLICOS COM AUMENTO DE DESPESAS, SEM INDICAR A RESPECTIVA FONTE DE CUSTEIO, VIOLA, AINDA, O ARTIGO 211, INCISO I, DA CARTA ESTADUAL. PRECEDENTES DESTA CORTE. OCORRÊNCIA DE VÍCIOS INSANÁVEIS DE ORDEM FORMAL E MATERIAL, POR OFENSA AOS ARTIGOS 7º, 145, INCISOS II E VI, ALÍNEA A E 211, INCISO I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE IMPÕEM A DECLARAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI IMPUGNADA, COM EFICÁCIA EX TUNC. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (TJ-RJ - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI XXXXX20218190000 202200700002)

Além dos seguintes precedentes da CJL: **Projeto de Lei nº 8.445/19; 8.945/21 e 9.702/23.**

É importante mencionar, **até porque o parecer é peça opinativa**, que o TJSP, em decisão recente, de forma ainda minoritária, decidiu pela **inconstitucionalidade parcial** de lei municipal, de iniciativa parlamentar, que criara “cartilha dos cuidados da síndrome de Down”, nos seguintes termos:

Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo prefeito do Município de Catanduva contra a Lei municipal 6.413/2023 que Dispõe sobre a elaboração, pelo sistema municipal de saúde, da cartilha informativa sobre os cuidados com os recém-nascidos prognosticados com Síndrome de Down contendo a localização das instituições e associações especializadas no auxílio e acompanhamento médico dessa síndrome, vinculando a entrega da cartilha aos pais pelos hospitais públicos e privados. 1. **ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA EM RELAÇÃO À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. DESCABIMENTO. 2. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, JÁ QUE NÃO SE TRATA DE HIPÓTESE DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.** INTELIGÊNCIA DO TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL Nº 917 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 3. ausência de Ofensa ao princípio da separação de poderes, exceto em relação à expressão "através da Secretaria Municipal de Saúde" contida no caput do art. 1º da mencionada lei. precedentes deste órgão especial em casos análogos. 4. expressão "através da Secretaria Municipal de Saúde" contida no caput do art. 1º da lei em destaque. Ocorrência de Violação ao princípio da separação dos poderes. declaração de inconstitucionalidade que é de rigor 5. **demanda julgada parcialmente procedente.**

A par de todo o exposto, a Consultoria Jurídica Legislativa mantém o entendimento supra e opina pela ilegalidade, inconstitucionalidade e antirregimentalidade do Projeto de Lei, visto que o mesmo precisa respeitar os Princípios Constitucionais, específicos e gerais sobre o tema, bem como os requisitos previstos no Regimento Interno da casa.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa também não observou a necessidade de apresentação destas pelo Relator(a).

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/rejeição.

Em assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do presente Projeto de Lei, por não atender aos requisitos constitucionais do interesse local a ser tutelado, bem como todo arcabouço jurídico em vigor na República.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 15 de abril de 2024.



ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D
Supervisor de Consultoria e Legislação
Digital



EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

ANTÔNIO AUGUSTO VILELA DUARTE
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL