



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

Parecer nº L10/2022

Assunto: Projeto de Lei nº 50/2022 – Dispõe sobre o treinamento de profissionais para identificar sinais de abuso moral, físico, sexual e exploração sexual infantil e dá outras providências

Interessado: Comissão de Constituição e Justiça

Ementa: *Direito Constitucional. Processo Legislativo. Projeto de Lei nº 50/2022. Inconstitucionalidade da Propositura.*

1. Trata-se de requerimento formulado pela Comissão de Constituição e Justiça, referente ao Projeto de Lei nº 50/2022, de autoria do Vereador Edson de Souza – Pastor Edinho, o qual “*Dispõe sobre o treinamento de profissionais para identificar sinais de abuso moral, físico, sexual e exploração sexual infantil e dá outras providências*”, a fim de constatar sua constitucionalidade e legalidade.

2. De acordo com o autor do projeto, “*a propositura ora apresentada objetiva a capacitação dos esmerados profissionais que, cotidianamente, lidam com o público infanto-juvenil, assim sendo, podem identificar eventuais casos de abusos físicos, psicológicos e sexuais que vitimam nossas crianças e adolescentes*”.

3. Este é o relatório. Passo a opinar.

4. Preliminarmente, cabe consignar que o presente parecer será circunscrito aos aspectos estritamente jurídicos, nos termos da orientação contida no enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, que assim recomenda:

A **manifestação consultiva** que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, **evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade**, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. **(grifei)**

5. No que tange à redação da propositura, o aludido Projeto de Lei está redigido na forma que preceituam o art. 168, parágrafo único, do Regimento Interno da Câmara de Assis e as disposições da Lei Complementar nº 95/1998, bem como em consonância com o disposto no parágrafo único do art. 59, inciso III, da Constituição Federal.



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

6. Importa mencionar que a Constituição da República adotou, em seu art. 61, o sistema pluralístico de iniciativa legislativa (fase inicial do processo legislativo), conferindo esta prerrogativa, ordinariamente, a sujeitos diversos.

7. Todavia, o §1º do mesmo dispositivo excepciona a regra geral, dispondo sobre matérias específicas que estão sujeitas à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo, as quais devem ser interpretadas em caráter restrito por opção político-normativa.

8. Tratando-se de norma vinculada ao princípio da simetria, seus preceitos devem ser observados nas respectivas Cartas dos Estados-Membros (art. 25 da Constituição da República), bem assim nas próprias Leis Orgânicas dos Municípios do Estado de São Paulo, à luz do que dispõe o art. 144 da Constituição Bandeirante:

“Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

9. Neste íterim, importa mencionar que a matéria está relacionada com às cláusulas de reserva legal, cuja iniciativa é do Chefe do Poder Executivo, em razão de incidirem em interferência na gestão do município e suas políticas públicas, âmbito onde não há qualquer possibilidade de avocação da competência pelo Poder Legislativo. Vejamos o que diz o Lei Orgânica do Município de Assis:

Art. 84. Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da Administração Pública;

[...]

XXI - prover aos serviços e às obras da Administração Pública; (grifei)

10. Em matéria de iniciativa legislativa, o plenário do Supremo Tribunal Federal, no “Tema 917” (ARE 878.911/RJ), sedimentou entendimento, a “contrario sensu”, de que há vício de iniciativa de Lei, em decorrência de interferência entre Poderes, na hipótese de propositura por parlamentar local, quando a norma tratar (i) da estrutura ou atribuição de órgãos do Executivo, ou ainda, (ii) dispuser sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Nesse sentido:



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. 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.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.” (STF. Tribunal Pleno. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo no 878.911/RJ, rel. Min. GILMAR MENDES, j. em 29 de setembro de 2016) (grifei)

11. Corroborando a usurpação de competência, infere-se do art. 2º da propositura que *“Fica obrigado o Poder Executivo, através da Secretaria Municipal de Educação, a promover anualmente a capacitação dos profissionais da educação e agentes de saúde para identificar sinais de todos os tipos de abuso e exploração infantil, bem como os meios de denúncia”*.

12. Denota-se, também, vício de iniciativa nos termos do art. 3º, o qual narra que o *“treinamento deve ser promovido através de cursos, palestras, seminários e demais recursos que alcancem a finalidade, desde que com a carga horária mínima de 10 (dez) horas”*.

13. Depreende-se, ainda, invasão de competência reservada em seu art. 4º, o qual indica que o *“treinamento deve ser obrigatório a todos os profissionais da educação e agentes de saúde que tenham contato direto ou indireto com crianças e adolescentes nas dependências de creches, escolas, colégios, podendo ocorrer em dia letivo ou não, conforme calendário previamente estabelecido pela Secretaria de Educação”*.

14. Há, de igual modo, violação ao princípio da separação dos poderes, nos termos do parágrafo único do art. 7º, o qual preceitua que no treinamento *“deve-se utilizar um grupo multiprofissional e interdisciplinar que contenham profissionais de saúde como médicos, psicólogos e enfermeiros, e ainda assistentes sociais, pedagogos e profissionais da área jurídica”*.

15. Respeitando entendimento diverso e sem olvidar da preocupação na defesa da saúde das crianças e adolescentes, entendemos que a matéria ingressa no campo da reserva de administração, com reflexos diretos na seara de Secretarias do Município de Assis,



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

instituindo-lhes obrigações de aparelhamento e prestação de serviços pelos agentes públicos, definindo assim a forma de implementação de aludida política.

16. Essa é a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.582, DE 12 DE FEVEREIRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ QUE 'DISPÕE SOBRE O ESTABELECIMENTO DE NOVAS NORMAS PARA ATENDIMENTO EMERGENCIAL PELA EQUIPE DE SOCORRO AO SERVIÇO DE ATENDIMENTO MÉDICO DE URGÊNCIA - SAMU, QUANTO À REMOÇÃO DE PACIENTES PARA OS HOSPITAIS PRIVADOS NO MUNICÍPIO DE MAUÁ' - DIPLOMA NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR IMPONDO NOVAS ATRIBUIÇÕES AO SERVIÇO DE ATENDIMENTO PRÉ-HOSPITALAR DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA PRESTADO PELO PODER EXECUTIVO LOCAL - INADMISSIBILIDADE - MATÉRIA TÍPICA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA, QUE INCUMBE EXCLUSIVAMENTE AO PREFEITO - TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL (ARE Nº 878.911/RJ) - FIXAÇÃO DE PRAZO PARA A REGULAMENTAÇÃO - NÃO CABE AO PODER LEGISLATIVO ESTIPULAR PRAZO PARA QUE O EXECUTIVO REGULAMENTE A NORMA - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, ITEM 4, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', e 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE". "O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". "Fere a iniciativa privativa do Prefeito ato normativo de origem parlamentar que dispõe sobre organização e estruturação de serviço que integra Núcleo de Gestão em atenção hospitalar, urgência e emergência, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde". "A competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos". "Ofende a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo ato normativo de origem parlamentar que disciplina novas atribuições a órgãos da administração pública, afrontando diretamente a regra contida no artigo 24, parágrafo 2º, item 2, da Constituição Bandeirante". "O Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência, notadamente o poder de regulamentar leis e expedir decretos, configurando usurpação de prerrogativa do Chefe do Poder Executivo a imposição, pelo



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

Legislativo, de prazo para regulamentação da norma, interferindo no juízo de conveniência e oportunidade da administração pública municipal". (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2205518-21.2021.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/03/2022; Data de Registro: **11/03/2022**)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL 4791/2014 - Município de SUZANO - iniciativa parlamentar - LEI QUE institui o programa de "educação no trânsito" na rede pública de ensino da Municipalidade e dá outras providências - Invasão da competência reservada ao Chefe do Poder Executivo - Ingerência na Administração do Município - Vício de iniciativa configurado - Violação ao Princípio da Separação de Poderes - Criação de despesas sem a indicação da fonte de custeio - Violação dos artigos 5º, 24, §2º e 2, 25, 47, II e XIV, 144 e 176, I, Da Constituição do Estado de São Paulo - Precedentes - Inconstitucionalidade reconhecida. (ADI 2255637-59.2016.8.26.0000. J. 13.09.2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.510, DE 19 DE OUTUBRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA QUE 'INSTITUI A OBRIGATORIEDADE DE ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS VOLTADOS AO ENSINO OU RECREAÇÃO INFANTIL E FUNDAMENTAL A CAPACITAR NA PROPORÇÃO MÍNIMA DE UM TERÇO DO SEU CORPO DOCENTE E FUNCIONAL EM NOÇÕES BÁSICAS DE PRIMEIROS SOCORROS' - DIPLOMA NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR IMPONDO NOVAS ATRIBUIÇÕES AO CORPO DOCENTE DE ESCOLAS PÚBLICAS E DISPONDO SOBRE REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES - INADMISSIBILIDADE - MATÉRIA TÍPICA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA, QUE INCUMBE EXCLUSIVAMENTE AO PREFEITO - TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL (ARE Nº 878.911/RJ) - FIXAÇÃO DE PRAZO PARA A REGULAMENTAÇÃO - INADMISSIBILIDADE - NÃO CABE AO PODER LEGISLATIVO ESTIPULAR PRAZO PARA QUE O EXECUTIVO REGULAMENTE A NORMA - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, ITEM 4, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', e 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA QUANTO ÀS DISPOSIÇÕES NORMATIVAS QUE INCIDEM SOBRE ESCOLAS PÚBLICAS, SUBSISTINDO O REGRAMENTO LOCAL NO QUE DIZ RESPEITO À REDE PARTICULAR DE ENSINO - AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE". "O Executivo goza de autonomia e



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". "A competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos". "Fere a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo ato normativo de origem parlamentar que disciplina novas atribuições a órgãos da administração pública, afrontando diretamente a regra contida no artigo 24, parágrafo 2º, item 2, da Constituição Bandeirante". "O Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência, notadamente o poder de regulamentar leis e expedir decretos, configurando usurpação de prerrogativa do Chefe do Poder Executivo a imposição, pelo Legislativo, de prazo para regulamentação da norma, interferindo no juízo de conveniência e oportunidade da administração pública municipal". (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2302573-06.2020.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/06/2021; Data de Registro: 01/07/2021)

17. No mesmo sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação (STF ADI 3.254-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 16-11-2005, v.u., DJ 02-12-2005, p. 02). (grifei)

18. Cumpre recordar, nesse passo, o ensinamento de Hely Lopes Meirelles¹:

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. **Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante**”. (MEIRELES, 2006, p.708 e 712).

¹ Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006.



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

19. Depreende-se, assim, que o PL 50/2022 está criando obrigações e atribuições ao Poder Executivo e suas respectivas Secretarias, **interferindo na organização e estrutura da administração, na criação de despesas sem a indicação da fonte de custeio e ingressando em tema relacionado à atribuição de servidores públicos, instituindo obrigações ao Executivo, o que caracteriza vício insanável de iniciativa, gerando, em consequência, a inconstitucionalidade da presente propositura**, pois tal matéria incumbe privativamente ao Prefeito municipal.

20. Em suma, sob o prisma jurídico, o projeto é inconstitucional, posto que, conforme já dito, trata de matéria cuja competência é do Chefe do Executivo, contendo, assim, vício de iniciativa, malferindo o princípio da separação dos Poderes.

21. Ante o exposto, em face do princípio da reserva da administração, bem como consoante o princípio da separação dos poderes, **opinamos pela inconstitucionalidade** do Projeto de Lei nº 50/2022.

22. Todavia, saliente-se que o PL 50/2021 poderá ser remetido ao Poder Executivo em forma de indicação (art. 197 do Regimento Interno), instrumento adequado para sugerir interferências na administração pública.

Este é o parecer. Salvo melhor juízo.

Assis/SP, 21 de março de 2022.

Leandro Kreitlow
Procurador Jurídico
OAB/SP 427.219

Guilherme Francisco Alves Ribeiro Dias
Procurador Jurídico
OAB/SP 300.090