

PARECER JURÍDICO

Ref.: PL 142/2025 (Processo Eletrônico nº. 2816/2025).

Ementa PL: Institui, no âmbito do Município de Itanhaém, a Política Municipal de Conscientização e Combate à Alienação Parental e dá outras providências.

Preambularmente,

Cabe dispor sobre a atuação do Presidente no processo legislativo na Câmara Municipal de Itanhaém, com base nas disposições regimentais (artigos 22, inciso II, alínea "e", c/c 160, do Regimento Interno.

Com base nos mencionados artigos, o Presidente da Câmara Municipal deve devolver a propositura ao autor, o que significa dizer que deverá fazer o juízo de admissibilidade para o fim de verificar o cumprimento dos critérios relacionados a seguir:

1. A propositura que fizer referência a normas legais (leis, decretos, regulamentos etc.) tem que apresentar seu texto completo, visando com garantir a clareza e acesso à informação, sob pena de devolução;
2. Citar cláusulas de contratos ou convênios sem transcrevê-las na íntegra, a fim de evitar omissões, bem como permitir análise completa;
3. For inconstitucional, ilegal ou contrariar o Regimento Interno, objetivando proteger a legalidade e a ordem normativa.
4. Se for iniciativa popular e não cumprir os requisitos regimentais, visando a conformidade com as regras estabelecidas;
5. For apresentada por um vereador ausente à sessão (salvo em caso de licença médica comprovada), objetivando a participação efetiva;

6. Tiver sido rejeitada ou vetada na mesma sessão legislativa e não for assinada pela maioria absoluta da Câmara, com o fim de impedir a reintrodução indevida de matérias já descartadas;
7. Configurar emenda, subemenda ou substitutivo que não tenha relação com o projeto original, evitando o desvio de finalidade;
8. Se tratar de uma mensagem aditiva do Executivo que, em vez de adicionar, modifique, suprima ou substitua partes do projeto original, objetivando a natureza das adições.
9. Se não for da competência da Câmara, a fim de evitar que a Câmara discuta temas fora de sua alçada.

Tais critérios tem por finalidade garantir a ordem, a legalidade e a coerência no processo legislativo municipal.

No exercício de sua competência, o Presidente pode determinar que a Diretoria Jurídica se manifeste sobre a juridicidade e legalidade das proposições, com base no artigo 10, da Lei Complementar Municipal nº. 91, de 2008, objetivando amparar o ato que determina a tramitação do procedimento legislativo, em especial o recebimento e distribuição das proposições devidamente formalizadas antes de encaminhá-los para tramitação; devolução de propostas irregulares (esteja mal formulada, trate de matéria alheia à competência da Câmara, seja flagrantemente inconstitucional ou contrária ao Regimento Interno, o Presidente pode devolvê-la ao autor). Para após a admissibilidade da proposição, o Presidente encaminha os projetos para análise das comissões permanentes ou temporárias pertinentes.

Após as necessárias considerações iniciais sobre a atuação da Presidência no processo legislativo e, em cumprimento à R. determinação de fls. 14, passa a expor a manifestação.

I. RELATÓRIO

O presente Parecer Jurídico visa examinar os aspectos de constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 142, de 2025, de autoria parlamentar, que propõe a instituição da Política Municipal de Conscientização, Prevenção e Combate à Alienação Parental no âmbito do Município de Itanhaém, além de fixar datas para a intensificação das ações pertinentes.

A propositura, conforme detalhado em sua justificativa, busca substituir uma legislação anterior que instituía apenas uma 'Semana Municipal' pela implementação de uma política pública permanente e multidisciplinar, com ações contínuas de caráter educativo, informativo e preventivo (art. 1º).

Os objetivos centrais da política incluem o esclarecimento das formas e consequências da alienação parental, a conscientização de pais, responsáveis e profissionais, a difusão do conteúdo da Lei Federal nº 12.318/2010 (Lei da Alienação Parental) e o fomento à cultura da mediação e resolução pacífica de conflitos familiares (art. 2º).

A execução da política prevê a participação integrada das Secretarias Municipais competentes, através de meios clássicos de comunicação pública, como palestras, campanhas educativas, distribuição de materiais informativos e inserção de projetos pedagógicos na rede municipal.

A análise se concentrará em dois pilares fundamentais, quais sejam: se o Município possui competência legislativa material para dispor sobre a temática da proteção à criança e combate à alienação parental e, se a iniciativa do Poder Legislativo Municipal, ao instituir tal política, fere o princípio da separação de Poderes ou invade a esfera de competência privativa do Poder Executivo.

II. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 227, o dever da família, da sociedade e do Estado de assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com

absoluta prioridade, o direito à dignidade, ao respeito, à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Este princípio da prioridade absoluta e da proteção integral é o pilar de sustentação de toda a legislação infraconstitucional, notadamente o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90).

O Município, como pessoa jurídica da Federação mais próxima do cidadão e responsável pela prestação primária de serviços sociais, educacionais e de saúde, tem o inalienável dever de atuar ativamente na concretização desses direitos fundamentais.

A Alienação Parental, definida pela Lei nº 12.318/2010 como a interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente para que repudie o genitor ou prejudique os vínculos com ele, representa uma grave violação ao direito fundamental à convivência familiar, sendo, inequivocamente, uma matéria de interesse social e local urgente.

A competência legislativa sobre proteção e defesa da saúde, bem como sobre a proteção e defesa da infância e da juventude, é classificada como concorrente, nos termos do artigo 24, incisos XII e XV, da Constituição Federal.

Nesse regime, cabe à União estabelecer normas gerais, enquanto aos Estados compete a suplementação dessas normas e, na ausência de legislação federal, o exercício da competência plena.

O papel do Município, por sua vez, é definido pelo artigo 30, inciso I, da CF, que lhe confere a prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local, e pelo inciso II, que o autoriza a suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

No contexto da alienação parental, o Projeto de Lei nº 142/2025 não busca redefinir o conceito jurídico de alienação ou alterar as medidas judiciais de combate estabelecidas pela Lei Federal nº 12.318/2010.

Pelo contrário, seu objetivo é explicitamente difundir o conteúdo da norma federal e concretizar ações de prevenção e conscientização no território de Itanhaém.

A instituição de uma política de conscientização e combate, com a intensidade e o foco localmente adequados, configura-se como um legítimo exercício da competência municipal para suplementar a legislação geral federal, preenchendo as lacunas executivas e garantindo a máxima eficácia da proteção integral à criança.

III – DA LEGALIDADE DA MATÉRIA

A constitucionalidade da legislação municipal que institui políticas públicas de conscientização sobre a alienação parental tem sido objeto de análise pelos Tribunais Superiores, havendo posicionamento consolidado que ampara a iniciativa.

Conforme apontado na justificativa do projeto de lei, o Supremo Tribunal Federal, ao examinar questão similar (**ARE 1.495.711/SP, Rel. Min. Flávio Dino**), reconheceu que **é legítima a atuação do Município na criação de políticas públicas de conscientização e prevenção da Alienação Parental.**

A Suprema Corte pacificou o entendimento de que a matéria não se confunde com o regime jurídico de servidores ou com a estrutura administrativa do executivo, temas de iniciativa privativa, mas sim com a proteção de crianças e adolescentes, que se insere na competência legislativa concorrente e na autonomia municipal para tratar de interesse local.

Portanto, sob o aspecto da competência material, o Município de Itanhaém está plenamente autorizado a instituir a política ora proposta, sendo o Projeto de Lei nº 142/2025 materialmente constitucional.

O cerne da análise formal de Projetos de Lei de iniciativa parlamentar reside na verificação de possível ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal e replicado na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal.

O artigo 61, § 1º, II, da CF, reserva ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a criação e extinção de Secretarias e órgãos da administração pública, ou que impliquem aumento de despesa obrigatória de caráter continuado sem a devida compensação.

No caso em apreço, o Projeto de Lei institui uma Política Pública de Conscientização, configurando-se em ato normativo de instituição de política pública.

Políticas desta natureza são consideradas "Leis de Fins" ou "Leis Programáticas", pois definem a meta a ser alcançada pelo governo, deixando a cargo do Poder Executivo a escolha dos "meios" (estrutura administrativa, alocação de recursos específicos e execução detalhada) para atingir os referidos objetivos.

O texto do projeto nº 142/2025 é cuidadosamente redigido para evitar a usurpação, limitando-se a instituir a Política (art. 1º); definir objetivos (art. 2º; autorizar a execução de forma multidisciplinar pelas Secretarias competentes (art. 3º), sem determinar qual secretaria ou criar nova estrutura; e estabelecer o mês e o dia Municipal para intensificação das ações (art. 4º e 5º).

Não há, em nenhum de seus dispositivos, a criação de novos cargos públicos, a alteração da estrutura administrativa ou a determinação de despesa obrigatória vinculada a um novo órgão.

O artigo 3º prevê que a Política será executada de forma multidisciplinar, com a participação integrada das Secretarias Municipais competentes.

A utilização da expressão "Secretarias Municipais competentes" demonstra a necessária deferência à discricionariedade administrativa do Executivo em definir qual ou quais pastas (Saúde, Educação, Assistência Social, etc.) serão as responsáveis primárias pela articulação das atividades, utilizando-se dos recursos humanos e materiais já existentes em sua estrutura.

Ademais, o artigo 8º, que trata das despesas, disciplina que estas "correrão por conta de dotações próprias consignadas no orçamento, suplementadas se necessário".

Esta redação padrão em leis de fins garante que a execução da política se dará sob a égide do planejamento orçamentário já existente (LDO e LOA), e não por meio de uma imposição de nova despesa não prevista.

A inclusão de ações de conscientização e programas educativos se coaduna perfeitamente com a missão institucional das Secretarias de Educação e Assistência Social, representando apenas um aprofundamento das ações já previstas em políticas de proteção à família e à infância.

Assim, a iniciativa parlamentar não incorre em vício formal por invasão de competência exclusiva do Poder Executivo.

A Lei nº 12.318/2010 e o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) enfatizam a natureza complexa e multidisciplinar dos conflitos familiares.

A alienação parental, ao ser tratada como política municipal permanente (art. 1º), supera a limitação de uma simples semana de conscientização, permitindo que as ações preventivas (art. 3º) sejam implementadas de maneira contínua ao longo do ano.

A previsão de palestras, distribuição de materiais e, principalmente, a inserção de atividades pedagógicas nas escolas (art. 3º, IV), são instrumentos legítimos e eficazes para a prevenção, atingindo diretamente o público mais vulnerável e os agentes educacionais.

É relevante notar a ressalva "respeitada a legislação educacional vigente" no inciso IV do artigo 3º, o que assegura a autonomia pedagógica e a conformidade com as diretrizes curriculares nacionais e municipais.

Um dos objetivos mais relevantes da política é o fomento à cultura da mediação e da resolução pacífica de conflitos familiares (art. 2º, IV).

Esta previsão está em perfeita sintonia com as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e com a moderna prática jurídica, que busca desjudicializar os conflitos e promover soluções consensuais.

A promoção de parcerias com órgãos públicos, entidades de classe, conselhos tutelares e organizações da sociedade civil (art. 3º, V), além de ser uma prática de gestão pública eficiente, consolida a rede de proteção à infância e juventude, conferindo-lhe maior capilaridade e eficácia.

Da mesma forma, a autorização para que os eventos contem com profissionais habilitados (psicólogos, assistentes sociais e advogados), preferencialmente com experiência em psicologia jurídica ou forense (art. 6º), eleva o nível técnico da política, reforçando seu compromisso com a seriedade e o rigor científico no tratamento do tema.

O Projeto de Lei institui o mês (abril) e o dia (25 de abril) Municipais de Conscientização e Combate à Alienação Parental (arts. 4º e 5º), alinhando o calendário de Itanhaém à data internacionalmente reconhecida.

A lei municipal tem plena competência para integrar o seu calendário oficial de eventos, sendo esta uma atribuição típica e inquestionável do Poder Legislativo Municipal, servindo como um marco temporal para a intensificação programada das ações da Política. A Justificativa reforça o caráter simbólico do alinhamento com a data internacional como fator de reforço da importância da causa.

O artigo 7º expressamente revoga a Lei Municipal nº 4.289, de 29 de novembro de 2018, que tratava da 'Semana Municipal'.

Esta revogação é um requisito de boa técnica legislativa, garantindo a clareza e a ordenação do arcabouço normativo municipal, evitando a coexistência de normas que tratam do mesmo objeto com escopos diferentes, e consolidando a nova e mais abrangente Política Permanente.

IV. CONCLUSÃO

Diante da análise do Projeto de Lei nº 142/2025, conclui-se que o teor da propositura encontra pleno amparo no ordenamento jurídico pátrio e na Constituição Federal, opinando pela **CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE** do presente projeto de lei.

Recomenda-se o prosseguimento da tramitação legislativa até a sanção e, subsequentemente, a observância rigorosa pelo Poder Executivo dos termos da lei, em especial no que se refere à articulação entre as Secretarias competentes para garantir a multidisciplinaridade da política e à consideração das dotações orçamentárias (art. 8º) para a efetivação das ações de conscientização, respeitando-se as prioridades e o equilíbrio fiscal do Município.

Este é o parecer, s.m.j.

Itanhaém, data do protocolo.

CARLA CRISTINA PEREIRA,
Diretora Jurídica.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 330030003600300036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **CARLA CRISTINA PEREIRA** em 10/12/2025 10:59

Checksum: **780EA377585B4D3B54A1AB5881B4E57D05188642EA1BE9AE9D515AC12F7F3A7D**