

PARECER Nº 273/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo nº: 7377/2025

Autoria: Vereadora Baixinha Giraldelli

Assunto: Projeto de Lei que: “**INSTITUI POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A CONSCIENTIZAÇÃO AO COMBATE À ALIENAÇÃO PARENTAL NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ.**”.

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei que objetiva instituir políticas públicas voltadas para a conscientização ao combate à alienação parental no Município de Cuiabá.

Considera-se 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 o seu genitor, prejudicando o estabelecimento ou a manutenção de vínculo com este, interferindo na formação psicológica daqueles.

A Excelentíssima Vereadora aduz na **Justificativa (fls. 03 – 04):**

“Vale ressaltar que, a alienação parental não é um problema somente dos genitores separados. É um problema social que, silenciosamente, traz consequências irreparáveis para as gerações futura, e por estas razões, promover a devida conscientização da população e chamar a atenção da sociedade para este problema, é extremamente importante para garantir às nossas crianças e adolescentes, o direito a um desenvolvimento saudável”.

Sendo assim, a propositura foi encaminhada para esta Comissão, nos termos do artigo 49, inciso I, do Regimento Interno desta Casa de Leis, para a análise dos aspectos legais, constitucionais, regimentais e técnicos do projeto de lei.

É a síntese do necessário.



II - EXAME DA MATÉRIA

1 – CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE:

Primeiramente cumpre analisar a competência atinente ao tema. Observa-se que o cerne do projeto de lei tange à proteção da infância e da adolescência, posto que a alienação parental afeta esse público, além do pai/mãe/responsável que está sendo alvo de críticas pelo outro lado.

Dessa forma, salienta-se que a proteção à família e à infância são bens jurídicos constitucionalmente tutelados, com status de direito fundamental, dentro do rol de direitos sociais, conforme estabelece o art. 6º, da Constituição Federal. Sendo assim, cabe ao Poder Público zelar e implementar políticas sociais que garantam a efetividade dessa garantia. Nesse diapasão, cabe ao município a instituição de política pública que efetive esses direitos, conforme preceitua a Constituição Federal:

***Art. 6º São direitos sociais** a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, **a proteção** à maternidade e **à infância**, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*

(...)

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

§ 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

(...)

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de **colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.**

Além disso, a **Constituição Federal resguarda a competência municipal para tratar de assuntos locais:**

Art. 30. Compete aos Municípios:



I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Nesse sentido, ressalta-se que a proposição está de acordo com a **Lei Federal nº 12.318/2010**, que dispõe sobre a alienação parental e assim determina:

Art. 3º A prática de ato de alienação parental fere direito fundamental da criança ou do adolescente de convivência familiar saudável, prejudica a realização de afeto nas relações com genitor e com o grupo familiar, constitui abuso moral contra a criança ou o adolescente e descumprimento dos deveres inerentes à autoridade parental ou decorrentes de tutela ou guarda.

Não resta dúvida, portanto, da competência do município para instituir uma política pública municipal acerca do tema. A questão a ser enfrentada a seguir deve ser a de dirimir se cabe a competência concorrente ou se a matéria está inserida no âmbito da reserva de competência do Executivo.

Não se olvida que ao Prefeito cabe o exercício das tarefas típicas de administrador, tendente a atuação concreta, devendo planejar, organizar e dirigir a gestão da coisa pública.

Assim, políticas públicas são conjuntos de programas, ações e decisões tomadas pelos governos com a participação, direta ou indireta, de entes públicos ou privados que visam assegurar determinado direito de cidadania para vários grupos da sociedade ou para determinado segmento social, cultural ou econômico.

Elucida-se ainda que o conceito de políticas públicas possui dois sentidos diferentes. No sentido político, encara-se a política pública como um processo de decisão, em que há naturalmente conflitos de interesses. Por meio das políticas públicas, o governo decide o que fazer ou não fazer. O segundo sentido se dá do ponto de vista administrativo: as políticas públicas são um conjunto de projetos, programas e atividades realizadas pelo governo.

Definir políticas públicas é matéria atinente à função executiva desde que diante de escolhas possíveis para sua execução, visto que é da essência da atividade do Poder Executivo fazer escolhas administrativas nos limites da lei e do orçamento público.

O que importa para o presente caso é a análise do que dispõe a proposta de iniciativa parlamentar, para que se possa definir se esta esbarra no princípio da separação dos poderes.

Primeiramente, **frisa-se que o projeto de lei em apreço não estabelece por si mesmo uma política pública com atribuições dirigidas a determinados órgãos do Poder Executivo**, o que significaria ferir o disposto no art. 27 da LOM e 195 da Constituição do



Estado de Mato Grosso, por ser medida de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

Dessa forma, um projeto de lei que demanda a atuação positiva do Poder Executivo não se enquadra necessariamente como uma propositura de iniciativa privativa deste, já que, se limitada a definir diretrizes para políticas públicas, não há violação ao princípio da separação de poderes.

Ao contrário, entendemos que a colaboração do Legislativo auxilia sobremaneira a qualidade da política em questão e representa de maneira mais fidedigna a vontade do povo na implementação da medida. Nesse diapasão, segue o **entendimento da jurista Maria Paula Dallari Bucci** (*Revista de Informação Legislativa - Políticas públicas e Direito Administrativo*, pg. 96 e 97):

“Parece relativamente tranqüila a idéia de que **as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos são opções políticas que cabem aos representantes do povo e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza em forma de leis de caráter geral e abstrato, para execução pelo Poder Executivo, segundo a clássica separação de poderes de Montesquieu.** Entretanto, a realização concreta das políticas públicas demonstra que o próprio caráter diretivo do plano ou do programa implica a permanência de uma parcela da atividade “formadora” do direito nas mãos do governo, Poder Executivo, perdendo-se a nitidez da separação entre os dois centros de atribuições. (...)

Todavia, como programas de ação, ou como programas de governo, não parece lógico que as políticas possam ser impostas pelo Legislativo ao Executivo. **O mais correto seria que pudessem ser realizadas pelo Executivo, por iniciativa sua, segundo as diretrizes e dentro dos limites aprovados pelo Legislativo.**”

Diante do exposto, esta Comissão entende que a propositura está inserida dentro do escopo parlamentar de ditar as linhas gerais de uma política pública, portanto atende aos requisitos constitucionais e legais, se enquadrando na competência municipal e parlamentar de iniciativa.

Ademais, ressaltamos que o **Supremo Tribunal Federal**, no julgamento que culminou no tema 917, proferiu entendimento elucidativo sobre a competência para a iniciativa de lei municipal. **Em linhas gerais, resta pacificado que a Lei Parlamentar que não altera a estrutura do Poder Executivo é legítima.** Segue a tese do tema 917:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).”



Dessa maneira, além da pertinência da propositura pela competência parlamentar, conforme exposto, **o projeto de lei em questão também é pertinente pois não tratou da estrutura, da atribuição ou do regime jurídico dos servidores públicos do Executivo Municipal.**

Nesse sentido, os tribunais superiores já se manifestaram a respeito da constitucionalidade de projetos de lei similares:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI PROCEDIMENTOS E DIRETRIZES PARA A INSTALAÇÃO DE SANITÁRIOS EM LOGRADOUROS PÚBLICOS. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - RE: 1414061 RJ, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 13/06/2023, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 21-06-2023 PUBLIC 22-06-2023)**

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DETERMINA A FIXAÇÃO DE PLACA EDUCATIVA. TEMA 917 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II - **Norma de origem parlamentar que determina a fixação de placa educativa, por não criar, extinguir ou alterar órgão da Administração Pública, não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria.** III - O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 878.911-RG/RJ, Tema 917 da sistemática da Repercussão Geral, fixou tese no sentido de que “[N]ão usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).” IV - Agravo regimental a



que se nega provimento. (STF - RE: 1338645 RJ 0046963-08.2016.8.19.0000, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 18/12/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: 26/01/2022)

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. LEI 5.482/2018, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, QUE DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE TORNEIRAS ECONÔMICAS EM TODAS AS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. INICIATIVA PARLAMENTAR. CONSTITUCIONALIDADE. LEGISLAÇÃO QUE, EMBORA CRIE DESPESAS, NÃO FERRE A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. INCIDÊNCIA. 1. Cuida-se, na origem, de Representação por Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Volta Redonda em face da Lei Municipal 5.482, de 21 de maio de 2018, que dispõe sobre a implantação de torneiras econômicas em todas as escolas públicas municipais. 2. O Órgão Especial do Tribunal local julgou procedente o pedido, ao fundamento de que houve usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre normas de organização e funcionamento da Administração Pública, com conseqüente violação ao princípio da separação dos poderes. 3. Quanto ao art. 61, parágrafo 1º, I e II, e suas alíneas, da Constituição Federal – que trata de matérias cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo –, esta SUPREMA CORTE tem entendimento sedimentado no sentido de que o rol constante da referida norma constitucional é taxativo, por restringir a competência do Poder Legislativo. 4. Entretanto, no caso concreto, não há falar em violação à separação dos poderes, pois a norma em análise não tratou sobre organização e funcionamento da Administração Pública. 5. A respeito da criação de despesa para a Administração por lei de iniciativa parlamentar, esta SUPREMA CORTE, no julgamento do ARE 878.911-RG, de relatoria do ilustre Min. GILMAR MENDES, julgado sob o rito da repercussão geral (Tema 917), em que se contestava a constitucionalidade de lei de iniciativa da Câmara de Vereadores que determinou a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias, fixou a seguinte tese: Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal). 6. Examinando situação rigorosamente simétrica, o acórdão recorrido divergiu desse entendimento, devendo, portanto, ser reformado. 7. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF -



RE: 1386784 RJ, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 22/08/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-171 DIVULG 26-08-2022 PUBLIC 29-08-2022)

Portanto, verifica-se a pertinência do projeto de lei em análise e o respeito ao princípio da separação dos poderes. Ainda, conforme salientado linhas atrás, a matéria proposta cuida de medida de proteção à família, em especial à criança e ao adolescente, que se consubstancia em um direito fundamental e tem como base o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Dessa maneira, o STF entende que todos os entes da federação têm a obrigação, observados os limites de suas respectivas competências legislativas, de assegurar o cumprimento de ações públicas que garantam o mínimo existencial das pessoas.

O projeto em comento, ao definir linhas gerais de uma política municipal de combate à alienação parental nada mais faz do que dar concretude ao preceito da dignidade humana, uma vez que o Poder Público não pode ignorar essa realidade e o impacto de quem a sofre.

Na esteira de se preservar a legalidade se faz necessário analisar os dispositivos que extrapolam as linhas gerais da política pública. Observa-se, assim, que o Parágrafo único do art. 2º, o art. 3º e o art. 4º tratam expressamente de órgãos da administração pública municipal e de atribuições conferidas a essas Secretarias:

Art. 2º (...)

*Parágrafo único. As ações mencionadas no caput deste artigo serão **desenvolvidas, em conjunto, pela Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Assistência Social, Ministério Público** e entidades governamentais e não governamentais ligadas à defesa dos direitos da criança e do adolescente.*

*Art. 3º Caberá à **Secretaria Municipal de Educação conjuntamente com a Secretaria Municipal de Assistência Social, estimular e promover palestras informativas** nas escolas da rede municipal e particular de ensino, dirigidas aos pais e alunos, a respeito da importância do combate à alienação parental, bem como adotar medidas socioeducativas no âmbito das instituições de ensino, para a sua prevenção e erradicação.*

Parágrafo único. As palestras mencionadas no caput deste artigo deverão ser ministradas por psicólogos e profissionais habilitados em psicologia forense.

*Art. 4º **O Poder Executivo, se necessário, editará normas complementares para a efetiva implantação de ações voltadas***



para o combate à alienação parental.

Frisa-se que o Poder Executivo já possui a discricionariedade citada no art. 4º, de forma que pode editar normas que complementarão à política municipal em debate, bem como cabe ao gestor municipal estabelecer novas atribuições às Secretarias Municipais.

Não é possível, portanto, impor obrigação ao Poder Executivo, pois fere a reserva de iniciativa e viola a separação dos poderes, uma vez que a forma de cumprimento da política pública é tarefa do Poder Executivo, tornando estes dispositivos inconstitucionais. Assim se observa de decisão do Supremo Tribunal Federal em caso idêntico:

*Ementa: AGRADO REGIMENTAL EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRADO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **LEI MUNICIPAL QUE ESTABELECE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO COMBATE À ALIENAÇÃO PARENTAL INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA** . DESPROVIMENTO DO AGRADO REGIMENTAL. 1. **Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria.** 2 . **Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público.** 3. Agravo regimental a que se nega provimento.*

(STF - ARE: 1447546 GO, Relator.: Min . EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 05/06/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 14-06-2024 PUBLIC 17-06-2024)

Dessa forma, com o intuito de viabilizar o Projeto de Lei e dar a ele os contornos de constitucionalidade e legalidade necessários, esta Comissão propõe a apresentação de **emenda supressiva integral aos dispositivos citados.**

No mais, as implicações sociais do projeto de lei não serão abordadas neste parecer, uma vez que são atinentes ao mérito da questão e objeto de análise de comissão específica, cabendo a esta comissão se ater aos critérios legais e constitucionais. Assim, considerando que a competência legislativa foi demonstrada sob diversas perspectivas, estando resguardada a constitucionalidade e legalidade, **opinamos pela aprovação do projeto de lei com emendas.**



2 – REGIMENTALIDADE:

O projeto cumpre as exigências regimentais.

3 – REDAÇÃO:

O projeto **atende parcialmente** às exigências a respeito da técnica de redação impostas pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, razão pela qual se fazem necessárias emendas de redação para adequação às normas, nos seguintes termos:

EMENDA DE REDAÇÃO 01 – Na ementa:

**INSTITUI A POLÍTICA PÚBLICA VOLTADA PARA A
CONSCIENTIZAÇÃO AO COMBATE À ALIENAÇÃO PARENTAL NO
MUNICÍPIO DE CUIABÁ.**

EMENDA DE REDAÇÃO 01 – No art. 1º:

Art. 1º Fica instituída, no município de Cuiabá, a política pública voltada para a conscientização ao combate à alienação parental com o objetivo de, nos termos da Lei Federal nº 12.318, de 26 de agosto de 2010, conscientizar a população sobre a importância de se evitar a prática deste ato.

EMENDA SUPRESSIVA – Conforme exposto no corpo do parecer, suprimir integralmente o Parágrafo único do art. 2º, o art. 3º e o art. 4º. Ademais, renumerar o art. 5º para art. 3º.

4 – CONCLUSÃO:

Por observar as normas constitucionais vigentes, bem como os requisitos de competência legislativa do ente municipal, e se enquadrar no escopo parlamentar de instituir linhas gerais para políticas públicas, opinamos pela aprovação com emendas, salvo juízo diverso.





CÂMARA MUNICIPAL DE

CUIABÁ

**Processo
Eletrônico**

III - VOTO:

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDAS.

Cuiabá-MT, 21 de maio de 2025



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade>
com o identificador 3100310034003600330033003A00540052004100, Documento assinado
digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100310034003600330033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Dilemário Alencar (Câmara Digital)** em 21/05/2025 16:43

Checksum: **23095D1C3C06B3C3446BB97043D92FD9CE28D997415CA6382D62F07741529C78**

