



Projeto de Lei nº 13/2025

Processo Eletrônico nº 250/2025

Proponente: Wesley Pires

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei nº 13/2025. Dispõe sobre a obrigatoriedade da fixação de cartazes com QR Code para o acesso ao aplicativo "Infância Segura" nas unidades de saúde, escolas públicas, órgãos públicos ligados à saúde, educação, assistência social e outros locais públicos de grande circulação de pessoas no Município de Viana/ES. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa do projeto.

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei, de autoria do Excelentíssimo Vereador Wesley Pereira, que objetiva dispor sobre a obrigatoriedade da fixação de cartazes com QR Code para o acesso ao aplicativo "Infância Segura" nas unidades de saúde, escolas públicas, órgãos públicos ligados à saúde, educação, assistência social e outros locais públicos de grande circulação de pessoas no Município de Viana/ES.

Assevera o Vereador que o "aplicativo 'Infância Segura', idealizado pelo Desembargador Raphael Americano Câmara e doado ao Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES), está disponível na Play Store para instalação". Por isso, "o presente projeto de lei visa proteger os direitos dos menores, principalmente preservando sua integridade física, psíquica e moral, através do aplicativo Infância Segura, uma ferramenta simples, gratuita e acessível que incluiu os principais canais de denúncia que compõem a rede de proteção à infância e à adolescência".

É o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter





meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo quaisquer responsabilidades solidárias, conforme entendimento do STF*¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona a doutrina Maria Silvia Zanella Di³:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. (HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010”.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria e da Consultoria Jurídica, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substi-

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

² *Direito Administrativo Brasileiro*. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ *Direito administrativo*. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010





tui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1 Aspecto Formal: Competência e Iniciativa

Compulsando o projeto apresentado resta constatado que a proposição encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativa do Município, inculpidas no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, que garante a autonomia a este ente, bem como no artigo 30 da CF/88, que garante a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

A matéria veiculada nesta Minuta de Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa assegurados ao Município e inculpidos no artigo 30, inciso I da Constituição Federal e não conflita com a competência privativa da União Federal e com a competência concorrente entre os Entes, conforme previsto nos artigos 22 e 24 da Constituição Federal, respectivamente.

Pelos ensinamentos de José Nilo de Castro⁵, entende-se por interesse local "todos os assuntos

⁵ CASTRO José Nilo de, in *Direito Municipal Positivo*, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49





do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local."

Corroborando o alegado, os ensinamentos do mestre Hely Lopes Meirelles, em Direito Municipal Brasileiro, 13ª edição, Malheiros, página 587:

Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar 'sobre assuntos de interesse local' bem como a de 'suplementar a legislação federal e estadual no que couber' - ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local - ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores.

Para o STF, essa autonomia revela-se fundamentalmente quando o Município exerce, de forma plena, sua competência legislativa em matéria de interesse da municipalidade, como previsto no art. 30, I, da CF⁶. Por esse ângulo, a matéria normativa constante na proposta está adequada efetivamente à definição de interesse local, isso porque o Projeto de Lei nº 13/2025, além de veicular matéria de relevância para o Município, esta não está atrelada às competências privativas da União (art. 22 da CF/88).

No que tange à iniciativa, tem-se que se consolidou na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61, da Constituição da República, as quais são de absorção compulsória para os demais entes da federação.

FERREIRA FILHO⁷ assevera que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira *iniciativa geral*. *Afinal, a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado*". Conclui-se, pois, que a reserva de iniciativa legislativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por disposição constitucional expressa.

Também não procede a ideia de que a iniciativa da presente proposição seria reservada ao Prefeito, pelo fato de que esta geraria despesa para o Poder Executivo. Eis o entendimento do STF:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 1º, 2º e 3º da Lei 50, de 25-5-2004, do Estado do Amazonas. Teste de maternidade e paternidade. Realização gratuita. (...) Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atada não cria ou estrutura qualquer órgão da administração pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de

⁶ STF. RE 610.221 RG

⁷ *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão-somente o ato que o desencadeia.





limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da CB – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes." (ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJE de 15-8-2008.)

No caso em exame, a matéria não se encontra dentre aquelas cuja iniciativa é reservada, posto que não implica mudança no funcionamento e nas atribuições de órgãos do Poder Executivo.

Neste sentido, considerando que a matéria não se insere dentre aquelas de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo previstas no parágrafo único, do art. 31, da Lei Orgânica do Município de Viana/ES, foi devidamente observada a iniciativa para deflagrar o processo legislativo.

3.2. Aspecto Material

O projeto trata de iniciativa para obrigar que unidades de saúde, escolas e entidades públicas de assistência social afixem, em local visível e de grande circulação, cartazes com o QRcode de acesso ao aplicativo Infância Segura.

Verifica-se que o mencionado aplicativo foi desenvolvido pelo Tribunal de Justiça (TJES) e é gratuito, funcionando de maneira simples e intuitiva. Em outras palavras, o aplicativo reúne os principais canais de denúncia da rede de proteção à infância e adolescência, permitindo o acesso rápido, principalmente por parte das vítimas.

A proposta tem como objetivo aumentar a transparência e valorizar o Princípio da Publicidade, permitindo que os cidadãos tenham acesso à informação, especialmente para proteger os direitos fundamentais das crianças e adolescentes. A publicidade e a transparência são princípios que devem orientar as ações da Administração Pública, conforme estabelecido no artigo 37, caput, da Constituição Federal, e, de forma correspondente, no artigo 32, caput, da Constituição Estadual.

Além disso, destacam-se os seguintes dispositivos constitucionais que reforçam e fundamentam a necessidade de divulgação obrigatória, por parte da administração, de informações de interesse público, conforme transcrição abaixo:

"Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; [...]

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que se são





prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado."

O Projeto de Lei em exame visa assegurar maior alcance à informação de aplicativo voltado a salvaguardar direitos fundamentais de menores, diante disso, encontra-se em consonância com legalidade em sentido amplo.

Nesse contexto e nas palavras do Ministro do Superior Tribunal de Justiça Humberto Martins, em discurso intitulado "Lei da Transparência e sua Aplicação na Administração Pública: Valores, Direito e Tecnologia em Evolução":

"É sabido que a Constituição Federal possui a previsão de diversos direitos que são autoaplicáveis. Um deles é o direito subjetivo dos cidadãos de receber informações (pessoais, coletivas e de interesse geral) dos órgãos públicos, que está prescrito no inciso XXXIII do art. 5º, o qual lista os direitos fundamentais. O mesmo direito subjetivo à informação, com menção expressa aos registros administrativos e às informações de atos de governo está no inciso II do § 3º do art. 37 da Carta Política. Por fim, o § 2º do art. 216 da Constituição Federal fixa o dever da Administração Pública de manter arquivos e de criar sistemas para que esses possam ser acessados pelos cidadãos."

Sob a perspectiva da legalidade estrita, é possível afirmar que a Proposição possui impacto financeiro, pois impõe ao Município de Viana a responsabilidade de arcar com os custos necessários para sua implementação, o que afetará diretamente o orçamento público. Nesse contexto, o orçamento público funciona como um instrumento de planejamento que detalha a previsão de arrecadação de recursos pelo governo e sua aplicação em despesas e investimentos específicos.

Ressalta-se o que dispõe o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a





realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

A Proposição em questão, que visa obrigar a afixação de cartazes com QR Codes para o acesso ao aplicativo "Infância Segura", pode ser considerada uma medida de baixo impacto financeiro, com custos irrelevantes, o que justifica sua inclusão na exceção prevista no § 3º do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa norma permite a dispensa das estimativas de impacto orçamentário-financeiro para despesas que não comprometem significativamente o orçamento público.

A medida em questão, ao promover a transparência e o acesso à informação de forma simples e eficiente, não implica em grandes investimentos ou compromissos financeiros do Estado ou Município. Sendo assim, com base nos princípios da eficiência administrativa, razoabilidade e proporcionalidade, e tendo em vista que a Lei de Diretrizes Orçamentárias pode prever a dispensa de formalidades para despesas de pequeno valor, é juridicamente plausível que a implementação dessa medida seja considerada irrelevante do ponto de vista orçamentário, dispensando os processos exigidos nos incisos do caput do artigo 16 da referida lei.

Portanto, com base no que foi apresentado e conforme a Justificativa do Projeto de Lei, o objetivo é atender ao interesse público, respeitando a legalidade, uma vez que seu conteúdo está em conformidade com as normas infraconstitucionais atualmente em vigor.

Diante do exposto, sob o aspecto jurídico e material, pelos dispositivos legais supracitados, o Projeto de Lei nº 13/2025 atende à Constituição Federal e ao princípio da legalidade

4. TÉCNICA LEGISLATIVA

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves





Carvalho⁸, *"A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torna-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei."*

Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda⁹, ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual *"não se caracteriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, é erigida em objetivo da Ciência do Direito."*

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação, tendo como meta a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Quanto à técnica legislativa, o Projeto de Lei nº 13/2025 atende as normas introduzidas pela Lei Complementar Federal nº 95/1998, conforme o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, desde que atendidas as recomendações, **OPINA-SE** pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e regular técnica legislativa do Projeto de Lei nº 13/2025.

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e/ou às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação.

Enfatize-se, por fim, que as Comissões Permanentes são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 12 de março de 2025.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador

Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora

Matrícula 1341

⁸ *Técnica legislativa: legística formal*. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

⁹ *Técnica legislativa*. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 35003300350034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em 12/03/2025 11:54

Checksum: **E52DE68D2F8000FEB0F88575A0EBC32C9A0050DF10A6E2E189E334F8E0C1CBCF**

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em 12/03/2025 15:00

Checksum: **A7C9C87E2A6E238E5E3233CBB1FBFE12274C400FBD011075A43EDF0071D2D252**

