

## PARECER JURÍDICO - PROJETO DE LEI Nº 178/2025 (LEGISLATIVO)

**Autor:** Vereadora Jéssyca Monica de Lima Cavalcanti

**EMENTA:** Análise da iniciativa parlamentar, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Ordinária nº 178/2025, de autoria da Vereadora Jéssyca Monica de Lima Cavalcanti, que institui o Programa Municipal de Acolhimento Provisório de Crianças e Adolescentes, denominado “Programa Municipal Família Acolhedora”, no Município de Santa Cruz do Capibaribe. Matéria relacionada à organização administrativa, estruturação de equipe técnica, vinculação a Secretaria Municipal, execução de serviço socioassistencial, formação de cadastro, acompanhamento psicossocial e disciplina de providências administrativas e orçamentárias. **Existência de projeto de iniciativa do Poder Executivo sobre a mesma política pública. Vício de iniciativa. Opinião pelo não prosseguimento da proposição parlamentar.**

### 1. RELATÓRIO

Conforme preconizado no §1º do art. 192 do Regimento Interno desta Câmara Municipal, este parecer possui natureza **opinativa**, não vinculante, com a finalidade de orientar e subsidiar os membros da Comissão de Legislação e Justiça da Câmara de Vereadores do Município de Santa Cruz do Capibaribe/PE.

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária nº 178/2025, de iniciativa da Vereadora **JÉSSYCA MONICA DE LIMA CAVALCANTI**, que institui o Programa Municipal de Acolhimento Provisório de Crianças e Adolescentes, denominado “Programa Municipal Família Acolhedora”, no âmbito do Município de Santa Cruz do Capibaribe/PE.

A proposição não se limita a enunciar diretrizes gerais de proteção à infância e à adolescência. Ao contrário, estabelece de forma minuciosa a estrutura, a vinculação administrativa, os objetivos, o público atendido, os órgãos parceiros, a composição da equipe técnica, os procedimentos de inscrição e seleção de famílias acolhedoras, o acompanhamento psicossocial, a capacitação, a duração do acolhimento, a forma de encaminhamento judicial e o acompanhamento pelos conselhos competentes.

PODER  
LEGISLATIVO

No contexto legislativo atualmente existente nesta Casa, a tramitação do projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo nº 08/2026, tratando da mesma política pública, circunstância que reforça a necessidade de exame rigoroso sobre a legitimidade da iniciativa parlamentar e sobre a conveniência jurídica de prosseguimento da proposição.

É o relatório

## 2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

### 2.1. Iniciativa e Competência legislativa

A Lei Orgânica do Município de Santa Cruz do Capibaribe, em seus art. 29, II, assegura aos vereadores a iniciativa legislativa, desde que respeitadas as matérias reservadas privativamente ao Chefe do Poder Executivo.

Por sua vez, o art. 30 da Lei Orgânica Municipal delimita como de iniciativa **privativa do Prefeito** as proposições que tratem da organização administrativa, da estruturação de órgãos e serviços públicos, da criação e funcionamento de programas governamentais e das matérias que repercutam diretamente na gestão administrativa.

É certo que há discussão jurisprudencial, doutrinária e legislativa no sentido de que o Poder Legislativo pode, em determinadas hipóteses, instituir políticas públicas locais quando se limita a enunciar **diretrizes gerais**, sem impor estrutura, sem criar obrigações administrativas detalhadas e sem avançar sobre a organização interna da Administração Pública.

Todavia, não é essa a situação do projeto em análise. A proposição da parlamentar **não se limita a autorizar ou a indicar a criação do programa** como política pública abstrata. Ela institui e regulamenta o Programa Família Acolhedora, vinculando-o expressamente à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e da Mulher, definindo parceiros institucionais, disciplinando a composição da equipe técnica, o fluxo de cadastramento, os requisitos das famílias acolhedoras, a forma de seleção, a capacitação, o acompanhamento e a operacionalização do serviço socioassistencial.

Assim, o projeto ingressa diretamente na esfera de organização da Administração e de estruturação de serviço público socioassistencial, matéria que, por sua natureza, **reclama iniciativa do Chefe do Poder Executivo**. (arts. 2º e 30, I, da Constituição Federal).

### 2.2 Constitucionalidade e Legalidade da Matéria analisada

**Análise jurídica:** A finalidade do projeto de Lei é constitucionalmente relevante, pois busca assegurar proteção integral a crianças e adolescentes em situação de risco, priorizando a convivência familiar e comunitária em detrimento da institucionalização.

A Constituição Federal estabelece que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, com absoluta prioridade, os direitos da criança e do adolescente, inclusive o direito à convivência familiar e comunitária. (**art. 227 da Constituição Federal**).

Também não há dúvida de que o acolhimento familiar, como política pública, encontra respaldo no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA e na política nacional de assistência social, constituindo medida compatível com a proteção integral e com a prioridade absoluta conferida a esse público.

Entretanto, a constitucionalidade material da finalidade não afasta o vício formal de iniciativa quando o texto legislativo avança sobre matérias reservadas à organização administrativa do Executivo.

No caso em análise (projeto de lei nº 178/2025), não apenas reconhece a pertinência do acolhimento familiar, mas constrói normativamente todo o programa municipal, **dispondo sobre sua vinculação à secretaria, sua composição técnica, seus fluxos internos, seus critérios de seleção, seus mecanismos de preparação das famílias, seus instrumentos de acompanhamento e sua articulação com a rede pública municipal.**

Tal nível de detalhamento normativo revela inequívoca ingerência na implementação concreta da política pública, o que ultrapassa a atuação legislativa de caráter geral e adentra a esfera de gestão e execução administrativa. (arts. 2º, 37, caput, e 84, II, da Constituição Federal).

### **2.3. Da Organização Administrativa do Programa e da Estruturação do Serviço**

Análise dos artigos: O **art. 2º**, vincula o programa à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e da Mulher. O **art. 5º** define os parceiros institucionais do programa. O **art. 6º** dispõe expressamente sobre a composição da equipe técnica, prevendo coordenador, assistente social e psicólogo, além de disciplinar a disponibilidade de servidores do quadro geral. Os **arts. 8º a 12º** estruturam o procedimento de inscrição, seleção, estudo psicossocial, adesão, acompanhamento e capacitação das famílias acolhedoras.

Essas matérias não configuram simples diretrizes legislativas. Elas traduzem definição de como o serviço será executado, por quem será executado, com qual equipe, com qual arranjo institucional e em qual órgão da

administração. Essa conformação normativa é própria do Poder Executivo, a quem compete exercer a direção superior da Administração Pública e organizar seus serviços, programas e órgãos. (arts. 2º, 37, caput, e 84, II, da Constituição Federal).

#### **2.4. Da Repercussão Orçamentária e Administrativa da Proposição**

Embora a criação de um programa municipal de acolhimento familiar tenha evidente valor social, sua implementação concreta depende de estrutura técnica, disponibilidade de servidores, articulação intersetorial, acompanhamento psicossocial contínuo, treinamento de famílias, suporte à rede de atendimento e gestão administrativa permanente.

O projeto, portanto, repercute de modo direto na organização da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e da Mulher, bem como nas áreas de saúde, educação e assistência social, além de envolver atuação coordenada com conselhos, Conselho Tutelar, Ministério Público e Poder Judiciário.

Ainda que nem todos os dispositivos tragam valor financeiro expresso, a proposição cria encargos administrativos e exige planejamento de pessoal, estrutura e funcionamento, o que afasta sua natureza meramente programática.

Nesse sentido, a Constituição Federal exige observância da separação dos poderes, da eficiência administrativa e da responsabilidade na organização dos serviços públicos. (arts. 2º e 37, caput, da Constituição Federal).

#### **2.5. Da Existência de Projeto do Poder Executivo sobre a Mesma Política Pública (PROJETO Nº 08/2026)**

Conforme já consignado, tramita nesta Casa projeto de iniciativa do Poder Executivo sobre o mesmo tema, o que evidencia a natureza administrativa da matéria, por envolver a estruturação de serviço público socioassistencial, definição de equipe técnica, organização interna e repercussões orçamentárias.

Embora se admita, em tese, iniciativa parlamentar em normas programáticas, o presente projeto ultrapassa esse limite ao disciplinar a execução concreta da política pública, atraindo a competência privativa do Executivo.

Dessa forma, a iniciativa do Prefeito mostra-se a juridicamente adequada, razão pela qual não se recomenda o prosseguimento da proposição

parlamentar, devendo a matéria ser apreciada no âmbito do Executivo. (arts. 2º, 30, I, 37, caput, e 84, II, da Constituição Federal).

### 3- CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pelo **não prosseguimento** do Projeto de Lei nº 178/2025, de autoria da Vereadora Jéssyca Monica de Lima Cavalcanti, por apresentar **vício de iniciativa**, uma vez que disciplina de forma minuciosa a organização, vinculação administrativa, equipe técnica, execução e funcionamento do Programa Municipal Família Acolhedora, matéria que se insere na competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Embora a criação do Programa Família Acolhedora constitua política pública legítima e constitucionalmente relevante, o caso concreto revela que a proposição parlamentar não se limitou a instituir diretrizes gerais, mas avançou sobre a estruturação do serviço público socioassistencial, tornando mais adequada e juridicamente recomendável a iniciativa do Poder Executivo, sobretudo diante da existência de projeto executivo em tramitação sobre a mesma matéria.

É o parecer. S.M.J.

Santa Cruz do Capibaribe, 12 de março de 2026

**Francisca de Oliveira Cosmo - OAB/PE 54.038**

Assessoria Técnica Jurídica

