



PARECER N. 395/2025

PROJETO DE LEI N. 138/2025

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n. 138/2025, que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de formação continuada anual para profissionais da educação, saúde e assistência social do Município de Rio Branco sobre prevenção da adultização e hipersexualização precoce de crianças e adolescentes, bem como sobre fluxos de notificação e escuta especializada, e dá outras providências".

PROJETO DE LEI N. 138/2025. INSTITUIÇÃO DE OBRIGATORIEDADE DE FORMAÇÃO CONTINUADA PARA PROFISSIONAIS DA REDE MUNICIPAL. PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE. PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA. MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL E DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E JUVENTUDE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL CONFIGURADA. INICIATIVA PARLAMENTAR. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO FORMAL SUBJETIVO. PROPOSIÇÃO QUE NÃO CRIA OU ALTERA A ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA DIRETA. MÉRITO. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE. NECESSIDADE DE PROFUNDAS ADEQUAÇÕES DE TÉCNICA LEGISLATIVA E DE CONTEÚDO PARA ASSEGURAR A COERÊNCIA E EFETIVIDADE DA NORMA. SUGESTÃO DE SUBSTITUTIVO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei n. 138/2025, que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de formação continuada anual para profissionais da educação, saúde e assistência social do Município de Rio Branco sobre prevenção da adultização e hipersexualização precoce de crianças e adolescentes, bem como sobre fluxos de notificação e escuta especializada, e dá outras providências".

O processo legislativo foi instruído com o texto do projeto de lei, acompanhado da respectiva justificativa, e foi devidamente admitido pela Presidência desta Casa Legislativa, sendo, em seguida, encaminhado a esta Procuradoria para a emissão do parecer.

Projeto recebido em 1º de setembro de 2025.

A proposição em análise estrutura-se em seis artigos. O art. 1º estabelece a obrigatoriedade da formação continuada anual para os profissionais das redes municipais de educação, saúde e assistência social, definindo o escopo temático da capacitação. O art. 2º detalha os conteúdos mínimos que deverão ser contemplados na formação, abrangendo desde o desenvolvimento infantil até as técnicas de escuta especializada, conforme a Lei n. 13.431/2017. O art. 3º atribui a coordenação intersetorial das formações



às Secretarias Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social, permitindo a colaboração com outras entidades. O art. 4º determina que o Poder Executivo regulamentará a lei no prazo de 120 (cento e vinte) dias. O art. 5º contém uma cláusula de custeio genérica, estipulando que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias. Por fim, o art. 6º estabelece que a lei entrará em vigor na data de sua publicação.

A justificativa que acompanha o projeto fundamenta a relevância da medida na necessidade de capacitar os profissionais que atuam na linha de frente do atendimento à infância e à adolescência para identificar e intervir em situações de risco, em alinhamento com o princípio da proteção integral preconizado pelo art. 227 da Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990). A proponente destaca o papel estratégico do Município na prevenção à violência e na efetivação do sistema de garantia de direitos.

É o necessário a relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Competência legislativa

A análise da proposição inicia-se pela verificação da competência do Município para legislar sobre a matéria. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 30, incisos I e II, confere aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. A matéria tratada no Projeto de Lei n. 138/2025 – a capacitação dos servidores públicos municipais para a proteção de crianças e adolescentes – enquadra-se de maneira inequívoca na esfera do interesse local, pois se refere diretamente à qualificação dos serviços públicos prestados à comunidade de Rio Branco, visando ao bem-estar de sua população infanto-juvenil.

Adicionalmente, a proposição insere-se na competência concorrente dos entes federativos para legislar sobre a proteção à infância e à juventude, conforme disposto no art. 24, inciso XV, da Constituição Federal. Ao instituir uma política de formação continuada, o Município não inova de forma primária no ordenamento jurídico, mas suplementa e detalha, em seu âmbito de atuação, as diretrizes gerais de proteção estabelecidas por normas federais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990) e a Lei n. 13.431/2017, que instituiu o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Tal atuação legislativa municipal é um desdobramento do dever compartilhado entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios de cuidar da saúde e da assistência pública, conforme o art. 23, inciso II, da Carta Magna.

A Constituição do Estado do Acre, em seus arts. 10, 11 e 22, e a Lei Orgânica do Município de Rio Branco, em seu art. 10, incisos I, II, VI e VII, reforçam a autonomia municipal para dispor sobre a organização de seus serviços e para atuar na proteção à saúde e na promoção de programas de educação. Desse modo, a competência legislativa do Município de Rio Branco para tratar da matéria objeto do projeto está devidamente configurada, não havendo qualquer vício a ser apontado neste quesito.

2.2. Iniciativa

A iniciativa para a deflagração do processo legislativo, em regra, é concorrente, podendo ser exercida por qualquer Vereador, pelo Chefe do Poder Executivo ou pelos



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



cidadãos, na forma da lei. As hipóteses de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, por constituírem exceção, devem ser interpretadas restritivamente, limitando-se àquelas matérias taxativamente enumeradas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, reproduzidas, em essência, no art. 54, § 1º, da Constituição Estadual e no art. 36 da Lei Orgânica do Município de Rio Branco.

O Projeto de Lei n. 138/2025, de autoria parlamentar, ao instituir uma obrigatoriedade de formação para servidores e atribuir a coordenação da medida a Secretarias Municipais (art. 3º), além de prever a regulamentação pelo Poder Executivo (art. 4º), poderia, em uma análise superficial, suscitar questionamentos sobre eventual invasão da esfera de competência do Chefe do Executivo. Contudo, uma análise mais aprofundada revela a inexistência de vício de iniciativa. A proposição não cria, extingue ou modifica a estrutura de órgãos da administração pública, não dispõe sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos, nem altera o regime jurídico dos servidores municipais.

A matéria versada no projeto é de caráter geral e programático, estabelecendo uma diretriz para a qualificação de servidores, cuja execução se dará no âmbito das atribuições e da estrutura administrativa já existentes. A determinação de que as Secretarias Municipais coordenarão as formações constitui um direcionamento da ação pública, não uma ingerência na organização e no funcionamento da administração, cuja forma de implementação concreta caberá ao Poder Executivo. Trata-se de lei de efeitos gerais e não de ato de gestão administrativa. Desse modo, não se vislumbra ofensa à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, sendo a iniciativa parlamentar plenamente legítima para a matéria.

2.3. Espécie normativa

Quanto à espécie normativa utilizada, percebe-se que o projeto não versa sobre matérias reservadas às leis complementares (art. 43, § 1º, da Lei Orgânica), podendo ser veiculado por lei ordinária.

2.4. Mérito

No que tange ao mérito, a proposição é materialmente constitucional e legal, alinhando-se aos mais elevados princípios e normas de proteção à criança e ao adolescente, em especial o art. 227 da Constituição Federal. A instituição de formação continuada para profissionais que atuam diretamente com o público infanto-juvenil é uma medida fundamental para a prevenção e o enfrentamento de situações de adultização e hipersexualização precoce, bem como para a identificação de sinais de violência e a adequada aplicação dos fluxos de notificação e escuta especializada, conforme preconizado pela Lei Federal n. 13.431, de 4 de abril de 2017.

Apesar da manifesta compatibilidade material com o ordenamento jurídico, o texto original do Projeto de Lei n. 138/2025 apresenta impropriedades de técnica legislativa e lacunas que comprometem sua clareza, precisão e efetividade. A redação original, embora concisa, carece de definições importantes para a plena compreensão dos termos centrais da proposição, além de incluir dispositivos que interferem indevidamente na discricionariedade do Poder Executivo ou que são tecnicamente redundantes.

Com o objetivo de sanar esses vícios formais, garantir a segurança jurídica da norma e otimizar sua aplicação, mantendo, contudo, o objeto essencial do projeto original – a obrigatoriedade da formação continuada anual para os profissionais das redes de educação, saúde e assistência social do Município de Rio Branco –, esta Procuradoria sugere a adoção de um Substitutivo. Este substitutivo não visa transformar o projeto em uma "Política Municipal" no sentido de um arcabouço normativo amplo e genérico, mas sim



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



aperfeiçoar e detalhar a "obrigatoriedade de formação continuada anual" proposta pela Vereadora, tornando-a mais clara, precisa e eficaz, sem desvirtuar sua essência ou escopo.

As principais adequações propostas no Substitutivo anexo são:

a) **Ementa:** Aprimoramento para remover a expressão genérica "e dá outras providências", em conformidade com o art. 5º, parágrafo único, do Decreto n. 12.002/2024, que orienta seu uso apenas para atos de excepcional extensão e multiplicidade de temas.

b) **Art. 1º:** Reafirmação da obrigatoriedade da formação e inclusão de definições claras para "adultização precoce" e "hipersexualização precoce" no parágrafo único, termos fundamentais para a correta compreensão e aplicação da lei, que estavam implícitos na proposta original.

c) **Art. 2º:** Introdução de um artigo dedicado aos objetivos específicos da formação continuada, conferindo maior clareza e direcionamento à iniciativa, o que contribui para a sua efetividade e coerência.

d) **Art. 3º (antigo Art. 2º):** Manutenção e aprimoramento dos eixos temáticos da formação, garantindo que os conteúdos abordados sejam abrangentes e alinhados às necessidades de proteção de crianças e adolescentes.

e) **Art. 4º (antigo Art. 3º):** Reafirmação da coordenação intersetorial e da possibilidade de parcerias, sem impor obrigações adicionais que engessem a gestão municipal. A redação foi ajustada para maior fluidez e precisão.

f) **Art. 5º (antigo Art. 4º):** Remoção do prazo de 120 (cento e vinte) dias para a regulamentação pelo Poder Executivo. A fixação de prazos para a regulamentação de leis, quando de iniciativa parlamentar, configura indevida interferência na esfera de competência do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio da separação dos Poderes, conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal (art. 2º da Constituição Federal). A regulamentação, embora necessária, deve ocorrer dentro da discricionariedade e oportunidade do Executivo.

g) **Supressão do artigo sobre despesas (antigo Art. 5º):** O art. 5º do projeto original, que trata das despesas, é genérico e desnecessário. Conforme análise na seção 2.5, a proposição não cria despesa nova e obrigatória, podendo ser executada com dotações já existentes. A manutenção de tal dispositivo em um substitutivo seria uma impropriedade técnica, em desalinho com as boas práticas de redação legislativa e com o Decreto n. 12.002/2024, que visa eliminar textos explicativos ou redundantes.

h) **Art. 6º:** Alteração da cláusula de vigência para estabelecer um período de *vacatio legis* de 90 (noventa) dias. A entrada em vigor imediata é reservada para leis de pequena repercussão, o que não é o caso de uma norma que exige adaptações e regulamentação para sua plena efetividade. A *vacatio legis* é crucial para garantir a segurança jurídica e a exequibilidade da norma pelos seus destinatários, em consonância com o art. 8º da Lei Complementar n. 95/1998 e o art. 17 do Decreto n. 12.002/2024.

Essas modificações, embora substanciais em termos de técnica, são essenciais para aprimorar o Projeto de Lei, garantindo que sua execução seja viável, clara e juridicamente sólida, sem, no entanto, alterar o objeto central da iniciativa da Vereadora, que é instituir a obrigatoriedade da formação continuada.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



2.5. Adequação orçamentário-financeira

O Projeto de Lei, mesmo com as adequações propostas no Substitutivo Integral, não cria despesas diretas, novas e obrigatórias para o erário municipal. A sua implementação, que envolve a realização de formações continuadas para servidores, pode ser absorvida pela estrutura administrativa e orçamentária já existente das Secretarias Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social. A capacitação pode ser ministrada por profissionais dos próprios quadros municipais, como psicólogos, assistentes sociais e pedagogos, e realizada nas dependências de prédios públicos já disponíveis. Além disso, a possibilidade de celebrar parcerias com universidades, conselhos profissionais e organizações da sociedade civil, conforme previsto no art. 4º do substitutivo, constitui um mecanismo eficaz para viabilizar as formações sem a necessidade de dotações orçamentárias suplementares ou a criação de novas rubricas.

Portanto, a proposição não gera um impacto orçamentário-financeiro que demande a estimativa prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), uma vez que não se trata de criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado. A supressão do art. 5º do projeto original, que continha uma cláusula de custeio genérica, justifica-se pela desnecessidade de tal previsão, pois a norma não impõe encargos financeiros diretos e novos que exijam a demonstração de impacto, como já detalhado na análise de mérito.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que inexistente óbice jurídico para a aprovação do Projeto de Lei n. 138/2025, na forma do substitutivo sugerido.

Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, na Comissão de Educação, na Comissão de Saúde e Assistência Social e na Comissão de Direitos Humanos, Cidadania, Criança e Adolescente e Juventude.

É o parecer.

Rio Branco-Acre, 25 de setembro de 2025.

Renan Braga e Braga
Procurador



SUGESTÃO DE SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N. 138/2025

Dispõe sobre a obrigatoriedade de formação continuada anual para profissionais da educação, saúde e assistência social do Município de Rio Branco sobre prevenção da adultização e hipersexualização precoce de crianças e adolescentes, bem como sobre fluxos de notificação e escuta especializada.

O Prefeito do Município de Rio Branco - Acre

Faço saber que a Câmara Municipal de Rio Branco aprovou e eu sanciono a seguinte Lei.

Art. 1º Fica instituída a obrigatoriedade de formação continuada anual para os profissionais integrantes das redes municipais de educação, saúde e assistência social, com o objetivo de promover a prevenção e o enfrentamento à adultização e à hipersexualização precoce de crianças e adolescentes, bem como a qualificação na identificação de sinais de violência, nos fluxos de notificação e na realização de escuta especializada.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se:

I - adultização precoce: o processo de antecipação de etapas do desenvolvimento infantil e juvenil, expondo crianças e adolescentes a comportamentos, responsabilidades, conteúdos e estímulos inadequados à sua faixa etária, que comprometem o direito de vivenciar plenamente a infância e a adolescência.

II - hipersexualização precoce: a erotização da criança e do adolescente, manifestada por meio de vestimentas, linguagens, comportamentos e exposições que os objetivam e os inserem prematuramente no universo adulto, aumentando sua vulnerabilidade a diversas formas de violência, inclusive a sexual.

Art. 2º São objetivos da formação continuada de que trata esta Lei:

I - capacitar os profissionais para a identificação de sinais de adultização, hipersexualização precoce e outras formas de violência contra crianças e adolescentes;

II - qualificar a atuação dos profissionais na aplicação dos protocolos de notificação e encaminhamento à rede de proteção, assegurando uma intervenção célere e eficaz;

III - promover a compreensão aprofundada sobre o desenvolvimento biopsicossocial da criança e do adolescente, respeitando as peculiaridades de cada fase;

IV - fomentar a cultura da proteção integral e da prioridade absoluta no atendimento prestado pelos serviços públicos municipais.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



Art. 3º A formação continuada de que trata esta Lei abrangerá, no mínimo, os seguintes eixos temáticos:

I - desenvolvimento infantil e juvenil, com abordagem das características e necessidades de cada faixa etária;

II - os riscos da adultização e da hipersexualização precoce para a saúde física, psicológica, social e para o desenvolvimento integral da criança e do adolescente;

III - a estrutura e o funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, incluindo os fluxos e protocolos de encaminhamento à rede de proteção em casos de suspeita ou confirmação de violação de direitos;

IV - as técnicas de escuta especializada, em conformidade com o disposto na Lei Federal n. 13.431, de 4 de abril de 2017, visando a um atendimento humanizado, acolhedor e não revitimizador.

Art. 4º A coordenação e o acompanhamento da formação continuada serão realizados de forma intersetorial pelas Secretarias com pertinência temática sobre o assunto.

Parágrafo único. A Administração Pública Municipal buscará parcerias com universidades, conselhos profissionais, organizações da sociedade civil e outros órgãos públicos para a execução das formações.

Art. 5º O Poder Executivo regulamentará esta Lei, definindo, entre outros aspectos, a carga horária mínima, a metodologia, o cronograma e os critérios para certificação dos profissionais participantes.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor noventa dias após a data de sua publicação.



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL**



PROJETO DE LEI N. 138/2025


ASSUNTO: PARECER SOBRE O PROJETO DE LEI N. 138/2025, QUE “DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE FORMAÇÃO CONTINUADA ANUAL PARA PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO SOBRE PREVENÇÃO DA ADULTIZAÇÃO E HIPERSEXUALIZAÇÃO PRECOCE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, BEM COMO SOBRE FLUXOS DE NOTIFICAÇÃO E ESCUTA ESPECIALIZADA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

DESPACHO DA PROCURADORA-GERAL

Aprovo o Parecer de nº. 395/2025, de lavra do Procurador Renan Braga e Braga, por seus próprios fundamentos.

Remetam-se os autos à Coordenadoria de Comissões.

Rio Branco-AC, 25 de setembro de 2025.


Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144

RECEBIDO EM

____/____/2025

**COORDENADORIA DE
COMISSÕES**