

RIO GRANDE DO NORTE
CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL
COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 304/2025

cria o protocolo municipal “Escuta Protegida” para enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes e institui o “Dia Municipal da Escuta Protegida”, a ser celebrado anualmente em 18 de maio, no âmbito do Município de Natal. APROVAÇÃO DA MATÉRIA. EMENDA MODIFICATIVA.

PROPONENTE: VEREADORA SAMANDA ALVES

RELATOR: VEREADOR FÚLVIO SAULO

I- RELATÓRIO

O projeto de Lei nº 304/2025, de autoria da Vereadora Samanda Alves institui no âmbito do Município de Natal o Protocolo Municipal “Escuta Protegida”, com o objetivo de estabelecer diretrizes para identificação, acolhimento, escuta e encaminhamento de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência sexual, além de instituir o Dia Municipal da Escuta Protegida, a ser celebrado anualmente em 18 de maio.

Consta informações de que nesta Casa Legislativa não tramita ou tramitou proposição semelhante a esta, conforme certidão de fl. 08.

O projeto de lei de iniciativa parlamentar foi encaminhado à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final para análise de sua constitucionalidade, legalidade e juridicidade.

É o que importa relatar.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL.

Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final- CLJR, nos termos do artigo 71, I do Regimento Interno emitir parecer quanto à constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa de todas as proposições que tramitam na Casa Legislativa.

Deve a CLJR examinar a competência legislativa do projeto de lei, se está em consonância com a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município (artigo 71, I Regimento Interno; arts. 5º, 6º e 7º da Lei Orgânica de Natal/RN).

Cabe, ainda, à comissão verificar se o autor do projeto de lei é legitimado para tratar da matéria da propositura e se não usurpa iniciativa reservada ao Poder Executivo Municipal ou de outros entes federativos, conforme dispõe o artigo 39, §§ 1º e 2º da Lei Orgânica Municipal e art. 166, parágrafo único do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

Ainda que o projeto de lei esteja juridicamente adequado, deve a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final zelar pela boa técnica legislativa, verificando clareza, precisão, estruturação e organização lógica do texto, combatendo termos vagos, contradições e ambiguidades, uma vez que projetos mal redigidos podem ter sua tramitação prejudicada (art. 71, I, XIX do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Natal/RN).

II.2 - DA INICIATIVA. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROPOSIÇÃO PARLAMENTAR QUE INSTITUI PROGRAMA DE NATUREZA AUTORIZATIVA.

A **iniciativa parlamentar do Projeto de Lei nº 304/2025** deve ser considerada **formalmente constitucional**.

Nos termos do artigo 30, I e II da Constituição Federal, os vereadores têm legitimidade para propor leis que tratem de assuntos de interesse local ou que visem complementar normas federais e estaduais.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Além disso, a Lei Orgânica do Município de Natal, em seu artigo 5º, §1º, I, reconhece a competência privativa do Município para legislar sobre matéria de interesse local.

Art. 5º O Município tem competência privativa, comum e complementar.

§ 1º Compete, privativamente, ao Município:

I - prover a administração municipal e legislar sobre matéria de interesse do Município, que não fira disposição constitucional;
(...)

A proteção de crianças e adolescentes vítimas de violência constitui interesse local direto, tendo em vista que o atendimento inicial se dá, em grande medida, na rede municipal de serviços — assistência social, saúde e educação.

Além disso, outras normas dão suporte jurídico ao tema como o artigo 227 da Constituição Federal que atribui ao Estado o dever de assegurar com absoluta prioridade os direitos da criança e do adolescente. O Estatuto da Criança e do Adolescente (artigos 4º, 5º e 100) prevê a proteção integral, prioridade absoluta e a primazia do interesse da criança, com especial atenção à prevenção e atendimento em casos de violência. A Lei 13.431/2017 e o Decreto 9.603/2018 que estabelecem o sistema de garantia de direitos da criança e adolescente vítima ou testemunha de violência, instituindo a “Escuta especializada” e o “depoimento especial”.

A proposta parlamentar de instituir o Protocolo Municipal de “Escuta Protegida” representa um passo concreto no fortalecimento da rede de proteção infantojuvenil, trazendo para o âmbito municipal uma regulamentação capaz de integrar políticas públicas de assistência social, saúde, educação e segurança pública em torno de um objetivo comum: garantir um atendimento humanizado e não revitimizante a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência sexual.

Diante disso, o projeto representa exercício legítimo da competência suplementar do Município, pois não inova na ordem judicial nacional, mas adapta e organiza localmente os fluxos de atendimento já previstos em normas constitucional e infraconstitucional.

II.3 – DA MATÉRIA. CONSTITUCIONALIDADE. NORMA PROGRAMÁTICA DE PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL– STF.

A criação de políticas públicas por iniciativa parlamentar é uma matéria sensível no direito constitucional brasileiro, especialmente diante do princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal de 1988) e das regras de iniciativa legislativa privativa, especialmente nos temas que envolvem organização administrativa, criação de atribuições para órgãos do Executivo e aumento de despesas públicas.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem consolidado uma jurisprudência que impõe balizas importantes à atuação do Poder Legislativo nesse campo. O entendimento predominante é que o parlamentar pode propor normas que instituem políticas públicas, desde que respeitados certos limites constitucionais.

A linha divisória entre a função normativa legítima do Legislativo e a ingerência indevida sobre a atuação do Executivo reside, essencialmente, na **não violação da reserva de iniciativa** e na **preservação da discricionariedade administrativa**.

Segundo os precedentes do STF, **é possível que o Legislativo, por iniciativa parlamentar, institua diretrizes gerais de políticas públicas**, desde que:

- A) Não crie ou amplie atribuições específicas para órgãos ou entidades do Poder Executivo, o que seria invasão da iniciativa privativa do Chefe do Executivo (art. 61, §1º, II, da CF/88);
- B) Não imponha obrigações diretas ao Executivo sem previsão orçamentária ou sem respeitar a discricionariedade administrativa;
- C) Não gere, de forma direta, aumento de despesa sem a correspondente estimativa de impacto financeiro e indicação de fonte de custeio, conforme determina o art. 113 do ADCT e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

A jurisprudência é clara ao admitir que o Parlamento pode sim **sugerir programas, instituir diretrizes e reconhecer direitos**, desde que isso **não implique em execução forçada e imediata pelo Executivo**, sem sua anuência ou previsão no planejamento orçamentário. Vejamos:

*AGRAVO REGIMENTAL EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. 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 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.*

(ARE 1447546 ED-AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 05-06-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 14-06-2024 PUBLIC 17-06-2024) – grifo nosso –

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE O FORNECIMENTO DE ABSORVENTES HIGIÊNICOS COMO POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA MENSTRUAL. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTE. 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.

(RE 1494323 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 24-02-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 10-03-2025 PUBLIC 11-03-2025)

A proposta parlamentar, em linhas gerais e abstratas, está em consonância com os princípios fundamentais da Constituição da República, especialmente o art. 227, que impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à dignidade, à proteção contra toda forma de violência e exploração.

Trata-se de iniciativa que se alinha às diretrizes da Lei nº 8.069/1990 (ECA), da Lei nº 13.431/2017 e do Decreto nº 9.603/2018, que instituíram a escuta especializada e o depoimento especial como instrumentos essenciais à proteção integral da infância e juventude.

A proposta também demonstra sensibilidade ao instituir o Dia Municipal da Escuta Protegida, no dia 18 de maio, em sintonia com a data nacional de enfrentamento ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes. Essa previsão reforça o papel do Município na mobilização da sociedade civil, na promoção de campanhas educativas e na capacitação continuada dos profissionais da rede de proteção, fortalecendo a cultura de prevenção e enfrentamento à violência.

No caso em tela, o projeto não cria órgãos ou cargos, tampouco redefine competências administrativas internas. Limita-se a instituir diretrizes normativas e programáticas voltadas à proteção de crianças e adolescentes.

IV. TÉCNICA LEGISLATIVA E ADEQUAÇÃO REDACIONAL.

A elaboração normativa deve observar os princípios da boa técnica legislativa, assegurando clareza, precisão, concisão e coerência entre os dispositivos legais, cabendo à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final zelar por esse aspecto (art. 71, I Regimento Interno Câmara dos Vereadores de Natal/RN).

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 95/1998, com redação dada pela Lei Complementar nº 107/2001, estabelece normas para a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme dispõe o art. 11, caput:

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas: (...)

Dessa forma, entendemos a necessidade de alteração do art. 2º caput e 3º, do Projeto de Lei nº 304/2025 a fim evitar vício de iniciativa decorrente da imposição de atribuições específicas a determinadas Secretarias Municipais, bem como de harmonizar o texto à técnica legislativa adequada, garantindo que a norma seja interpretada corretamente, com segurança jurídica.

V. – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, considerando os limites da competência legislativa municipal fixados na Constituição Federal (art. 30, I e II) e na Lei Orgânica do Município de Natal (art. 21 LOM), além do entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, **voto pela APROVAÇÃO da proposta parlamentar, desde que considerando a emenda modificativa encartada**, para afastar o vício de iniciativa e adequação da boa técnica legislativa, ajustando a redação do *caput* do artigo 2º e o artigo 3º.

É o parecer.

Sala das Comissões, Câmara Municipal Plenário Vereador Érico Hackradt – Palácio Padre Miguelinho, Natal, 27 de agosto de 2025.



Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa
Vereador Relator - Membro da CLJR

À CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

EMENDA MODIFICATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 304/2025

Modifica a redação do caput artigo 2º e artigo 3º do Projeto de Lei nº 304/2025 que cria o Protocolo Municipal “Escuta Protegida” e institui o Dia Municipal da Escuta Protegida no âmbito do Município de Natal/RN.

Art. 1º. O *caput* do artigo 2º do Projeto de Lei nº 304/2025 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º. O Poder Executivo Municipal fica autorizado a implementar o Protocolo de forma intersetorial, por meio dos órgãos competentes, devendo contemplar.”

Art. 2º. O artigo 3º do Projeto de Lei nº 304/2025 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º. O Poder Executivo Municipal fica autorizado a designar o órgão competente para a coordenação geral do Protocolo, com apoio de outras pastas envolvidas.”

Sala das Sessões,
Câmara Municipal Plenário Vereador Érico Hackradt – Palácio Padre Miguelinho,
Natal/RN, 27 de agosto de 2025.



Vereador FÚLVIO SAULO

JUSTIFICATIVA

A presente emenda tem por objetivo adequar a redação dos artigos 2º e 3º do Projeto de Lei à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Município de Natal, de modo a evitar vício de iniciativa decorrente da imposição de atribuições específicas a determinadas Secretarias Municipais.

Na forma original, os dispositivos vinculavam de maneira obrigatória a implementação e a coordenação do Protocolo a órgãos previamente determinados da Administração Municipal. Tal vinculação poderia ser interpretada como ingerência do Poder Legislativo na organização administrativa, competência privativa do Chefe do Poder Executivo (CF, art. 61, §1º, II; LOM de Natal, art. 46).

Com a alteração proposta, a redação passa a ser autorizativa, conferindo ao Executivo a prerrogativa de designar, por ato próprio, os órgãos competentes para implementar e coordenar o Protocolo. Essa solução garante a constitucionalidade formal do Projeto de Lei, sem comprometer seu conteúdo material e sua relevância social.

Assim, assegura-se a plena viabilidade jurídica da proposição, preservando a finalidade de fortalecer a rede de proteção infantojuvenil contra a violência sexual, em conformidade com a Constituição Federal (art. 227), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) e a Lei nº 13.431/2017 (Sistema de Garantia de Direitos).

Diante do exposto, apresentamos esta Emenda Modificativa, recomendando sua aprovação para que o Projeto de Lei siga em tramitação com segurança jurídica e consonância com o ordenamento constitucional.

Sala das Sessões, Câmara Municipal Plenário Vereador Érico Hackradt – Palácio Padre Miguelinho, Natal/RN, 27 de agosto de 2025.



Vereador FÚLVIO SAULO