RIO GRANDE DO NORTE

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 302/2025

INSTITUI O SELO "ESCOLA PROTETORA" NO MUNICÍPIO DE NATAL, DESTINADO A RECONHECER UNIDADES DE ENSINO QUE PROMOVAM AÇÕES DE PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. PARECER PELA APROVAÇÃO COM EMENDA SUPRESSIVA.

PROPONENTE: VEREADORA SAMANDA ALVES

RELATOR: VEREADOR FÚLVIO SAULO

I- RELATÓRIO

O projeto de Lei nº 302/2025, de autoria da Vereadora Samanda Alves, institui o Selo Escola Protetora, no âmbito do Município de Natal, destinado a reconhecer unidades de ensino da rede municipal que desenvolvam ações de prevenção, identificação e enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes.

Consta informações de que nesta Casa Legislativa não tramita ou tramitou projeto de lei com matéria similar (fl.06).

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- CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PROPOSIÇÃO PARLAMENTAR QUE INSTITUI POLÍTICA PÚBLICA.

O Projeto de Lei nº 302/2025 estabelece critérios para concessão do selo de “Escola Protetora” às unidades de ensino da rede municipal que desenvolvam ações de prevenção, identificação e enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, (art. 2º) atribuindo à Secretaria Municipal de Educação a responsabilidade por regulamentar e implementar a avaliação e entrega da certificação (art. 3º). Prevê, ainda, que a entrega oficial ocorra anualmente durante a

Semana Municipal de Combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (art. 4º).

O projeto vem acompanhado de justificativa expondo a relevância social da matéria, evidenciando um dos temas mais sensíveis da sociedade contemporânea: a proteção integral de crianças e adolescentes, especialmente contra a violência sexual.

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 suplementar normas federais e estaduais.

> *Art. 30. Compete aos Municípios:*
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local;*
> *II - suplementar 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 suplementar.*
> *§ 1º Compete, privativamente, ao Município:*
> *I - prover a administração municipal e legislar sobre matéria de interesse do Município, que não fira disposição constitucional;*
> *(...)*

A Lei Orgânica do Município de Natal, ainda em harmonia com o texto constitucional, dispõe no artigo 7[1], inciso II, que é de competência concorrente do Município com a União ou Estado, ou supletivamente a eles, promover programas de educação, cultura e ciência. Além disso, o artigo 21 assegura que a iniciativa legislativa é concorrente entre os Vereadores, Prefeito e a População, ressalvada as hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Executivo previstas no artigo 39, §1º, que incluem a criação e organização de órgãos da Administração, bem como a fixação de atribuições a Secretarias Municipais.

A proposição parlamentar revela sensibilidade e o compromisso da sociedade na prioridade absoluta à proteção de crianças e adolescentes e a matéria se insere no campo da competência legislativa municipal, podendo o parlamentar

[1] Art. 7º Compete ao Município, concorrentemente com a União ou com o Estado, ou supletivamente a eles;
(...)
II – promover o ensino, a educação e a cultura;

tratar de políticas públicas voltadas à educação e à proteção infantojuvenil. **No entanto, a redação original dos artigos 3º e 4º impõem obrigação de execução direta à Secretarias de Educação, o que caracteriza ingerência na organização administrativa e, portanto, matéria de iniciativa privativa do Prefeito (art. 61, §1º, II, b[2] da Constituição Federal, por simetria, artigo 39, §1º LOM).**

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 instituam 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. Vejamos:

> *AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 17.819/2022 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PROGRAMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE. AUSÊNCIA DE DISPOSIÇÃO SOBRE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FUNCIONAMENTO DO PODER EXECUTIVO. ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. INEXISTÊNCIA. 1. Trata-se de Agravo Interno*

[2] Art. 61. omissis
§1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
(...)
II – disponham sobre:
(...)
b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração de sua remuneração

contra decisão que conheceu dos Agravos para dar provimento aos Recursos Extraordinários, para julgar improcedente a Ação Direta, declarando a constitucionalidade da Lei 17.819/2022, e dos Decretos regulamentares 61.564/2022 e 62.14/2023, todos do Município de São Paulo . 2. A Lei 17.819, de 29 de junho de 2022, do Município de São Paulo, cria política pública de assistência social, tendo como objetivos primordiais o combate à fome, a promoção da saúde e do bem-estar e o atendimento de outras necessidades básicas da população de baixa renda da cidade de São Paulo. 3. A lei questionada não dispõe sobre a organização administrativa e o funcionamento do Poder Executivo, tampouco impõe ao Município o aumento de despesas, uma vez que a execução dos programas ficará a cargo da Administração Pública municipal. ***4. Esta CORTE tem jurisprudência sedimentada no sentido de que a reserva de iniciativa de lei ao Chefe do Poder Executivo não implica afastamento da atuação legiferante em políticas públicas.*** *5. Agravo Interno a que se nega provimento." (ARE 1531909 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 17-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 26-03-2025 PUBLIC 27-03-2025) – grifo nosso -.*

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 7.470/2024. PROGRAMA "NA HORA MULHER". LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE INICIATIVA PRIVATIVA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO FORMAL APENAS QUANTO À

*ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Esta Suprema Corte, no julgamento do ARE nº 878.911/RJ (Tema 917 da Repercussão Geral), firmou o entendimento de que "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). 2. É compatível com a Constituição Federal norma de origem parlamentar que cria políticas públicas, desde que não adentre no núcleo da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, como, por exemplo, a organização e funcionamento da Administração Pública, conclusão lógica que se extrai das premissas fixadas no julgamento do tema 917 da Repercussão Geral. Constitucionalidade dos art. 1º, 2º, 4º, 6º e 8º da lei distrital nº 7.470/2024. 3. Quanto aos art. 3º, 5º, 7º e 9º, **a legislação distrital é incompatível com as diretrizes do texto constitucional porquanto alterou a estrutura e funcionamento da Administração Pública e criou novas atribuições a órgãos distritais, interferindo na gestão administrativa**. 4. Recurso extraordinário parcialmente provido, a fim de declarar a constitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 4º, 6º e 8º da Lei Distrital nº 7.470/2024, e a inconstitucionalidade dos arts. 3º, 5º, 7º e 9º Lei Distrital nº 7.470/2024.*

(RE 1544272, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 26-05-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-06-2025 PUBLIC 04-06-2025) – grifo nosso

-

*AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL. INGERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. IMPRESCINDIBILIDADE DE REINTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL LOCAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 280/STF. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I – **Esta Corte possui entendimento firmado no sentido de que há inconstitucionalidade formal em lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, pois, nestes casos, cuida-se de matéria da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.** II - Para chegar-se à conclusão contrária à adotada pelo Tribunal de origem, necessário seria a análise de normas infraconstitucionais locais, o que inviabiliza o extraordinário, a teor da Súmula 280/STF. III - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa.*
(RE 1149013 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 15-05-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-127 DIVULG 21-05-2020 PUBLIC 22-05-2020) – grifo nosso -.

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 ou implique em gastos ao Poder Público sem qualquer análise de impacto financeiro.

O artigo 2º da Constituição Federal e o artigo 16 da Lei Orgânica do Município de Natal/RN consagram a independência e harmonia entre os Poderes – princípio da separação de poderes, estabelecendo a autonomia e a independência entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, cada qual com funções típicas e

competências próprias. Embora sejam independentes, os poderes são também harmônicos entre si, devendo cooperar para a efetivação dos direitos fundamentais e o funcionamento regular das instituições públicas.

A função típica do Poder Legislativo é elaborar leis, isto é, normas abstratas gerais e obrigatórias de conduta, já ao Poder Executivo é a de praticar atos concretos de administração. Em estudo sobre a matéria, Hely Lopes Meirelles esclarece:

> *Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concreto de administração. Já dissemos, e convém se repita, que o Legislativo prevê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normais gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido a Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, paramentos, recebimentos, entendimento verbas ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o que mais se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. Atuando através das lei que elaborar os atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito normas gerais da Administração sem chegar à prática administrativa. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 16. ed. São Paulo: Malheiros, p. 618-620)*

De um modo geral ao Poder Legislativo não cabe prover situação concretas para seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Poder

Executivo ou suprimindo a discricionaridade do Gestor Público, o Poder Legislativo praticará ilegalidade.

Portanto, observa-se que os arts. 3º e 4º da proposição atribuem diretamente à Secretaria Municipal de Educação o dever de regulamentar e implementar o selo, além de organizar a cerimônia oficial de entrega. Tal previsão extrapola a competência do Legislativo, pois interfere na estrutura e funcionamento da Administração Pública, matéria que é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, conforme dispõe o art. 61, §1º, II, "e", da Constituição Federal (por simetria aplicável aos Municípios) e o art. 39, §1º, da Lei Orgânica do Município de Natal.

Nessa perspectiva, a manutenção dos referidos dispositivos geraria vício de inconstitucionalidade formal. Entretanto, a supressão dos arts. 3º e 4º sana o problema, preservando o núcleo essencial da proposta, que é a instituição do selo como instrumento de reconhecimento e valorização das escolas que desenvolvem ações de proteção e cuidado às crianças e adolescentes.

III. – CONCLUSÃO

Registra-se, por oportuno, o mérito da propositura apresentada pela vereadora Samanda Alves, que, com sensibilidade e compromisso social, aborda um tema de extrema relevância para a comunidade escolar e para toda a sociedade: a proteção integral de crianças e adolescentes contra a violência sexual.

Todavia, do ponto de vista jurídico-formal, a proposição apresenta vício de iniciativa ao atribuir competências diretas à Secretaria Municipal de Educação, o que configura interferência na organização administrativa do Poder Executivo. Para que a proposta possa prosperar, será necessário realizarmos emenda supressiva para os artigos 3º e 4º da propositura parlamentar.

Portanto, opino pela **APROVAÇÃO da matéria com emenda supressiva encartada.**

É o parecer.

Sala das Comissões, Câmara Municipal Plenário Vereador Érico Hackradt – Palácio Padre Miguelinho, Natal, 05 de setembro de 2025.

Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa
Vereador Relator – Membro da CLJR

À CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

EMENDA SUPRESSIVA AO PROJETO DE LEI Nº 302/2025

Suprime os arts. 3º e 4º do Projeto de Lei nº 302/2025, que institui o Selo “Escola Protetora” no Município de Natal/RN, que possuem a seguinte redação:

> *Art. 3º A Secretaria Municipal de Educação será responsável por regulamentar e implementar os critérios de avaliação e concessão do selo.*
>
> *Art. 4º A entrega oficial do Selo Escola Protetora ocorrerá anualmente durante a Semana Municipal de Combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescente, preferencialmente no dia 18 de maio, ou em data próxima definida pela Secretaria Municipal de Educação.*

Sala das Sessões da Câmara Municipal de Natal, 05 de setembro de 2025.

FÚLVIO SAULO
Vereador

JUSTIFICATIVA

A presente Emenda Supressiva tem por objetivo sanar vício formal de iniciativa identificado no Projeto de Lei nº 302/2025, de autoria da Vereadora Samanda Alves, que institui o Selo “Escola Protetora” no Município de Natal/RN.

O mérito da proposta é inquestionável, pois trata de tema de grande relevância social ao valorizar e reconhecer práticas escolares voltadas à prevenção e ao enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, em consonância com o que dispõe o art. 227 da Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Todavia, os arts. 3º e 4º do projeto atribuem expressamente à Secretaria Municipal de Educação a responsabilidade por regulamentar e implementar o selo, bem como organizar a cerimônia de entrega oficial. Essa previsão configura ingerência na esfera de atribuições do Poder Executivo, afrontando o art. 61, §1º, II, “e” da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por simetria e o art. 39, §1º da Lei Orgânica do Município de Natal, além do princípio da separação dos poderes consagrado no art. 2º da Constituição Federal.

Dessa forma, a supressão dos dispositivos indicados não compromete o núcleo essencial da proposição, que é a instituição do Selo “Escola Protetora”, preservando seu mérito e relevância, ao mesmo tempo em que garante sua conformidade jurídico-formal.

Assim, a emenda ora apresentada tem por finalidade assegurar a constitucionalidade e legalidade do projeto, viabilizando sua tramitação e eventual aprovação pelo Plenário.

Sala das Sessões da Câmara Municipal de Natal, 05 de setembro de 2025.

FÚLVIO SAULO
Vereador

(84) 99827-9616 gabinetefulvio@gmail.com Fúlvio Saulo Mafaldo @fulviosaulo
Rua Jundiaí, 546 - Tirol, Natal - RN, 59020-120