



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO Nº 04/2026

Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo que “Dispõe sobre o protocolo de Escuta Especializada no Município de Laranjal Paulista e dá outras providências.” Análise de constitucionalidade, legalidade, técnica legislativa e adequação orçamentária.

I – RELATÓRIO

Cuida-se de consulta formulada pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo que dispõe sobre o protocolo de Escuta Especializada no Município de Laranjal Paulista.

A proposição objetiva instituir regramento local atinente à escuta especializada de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, acompanhada de manual procedimental, registro de revelação espontânea e documento padrão de notificação anexos, bem como prever a designação de profissionais responsáveis e eventual gratificação pelo desempenho da função.

É o relatório.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. Da competência legislativa municipal

A Constituição da República, em seu art. 30, incisos I e II, confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

No mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de Laranjal Paulista estabelece competir privativamente ao Município legislar sobre matérias de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

A proteção integral à criança e ao adolescente, embora seja diretriz de caráter nacional (art. 227 da Constituição Federal), concretiza-se por meio de políticas públicas descentralizadas, inserindo-se, portanto, no âmbito das competências administrativas e suplementares do Município, especialmente no tocante à organização da rede local de atendimento.

A matéria encontra-se disciplinada, em âmbito nacional, pela Lei nº 13.431/2017, que instituiu o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, regulamentada pelo Decreto Federal nº 9.603/2018.

O art. 27 da referida lei federal dispõe expressamente que cabe aos Municípios estabelecer normas sobre o sistema de garantia de direitos no âmbito de suas competências, o que legitima a atuação legislativa suplementar, desde que observadas as normas gerais fixadas pela União.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Portanto, em tese, a matéria insere-se na competência legislativa municipal suplementar, desde que respeitados os limites traçados pela legislação nacional.

2. Dos limites da competência suplementar e da vedação à inovação incompatível com norma geral

A Lei nº 13.431/2017 possui natureza de norma nacional de caráter geral, estabelecendo diretrizes obrigatórias aos entes federativos no tocante à escuta especializada e ao depoimento especial.

Assim, eventual legislação municipal não pode:

- alterar conceitos jurídicos definidos em norma geral;
- ampliar ou restringir direitos de forma incompatível com o diploma nacional;
- inovar em matéria reservada à competência privativa da União;
- estabelecer procedimentos que contrariem o decreto regulamentador federal.

Observa-se, no manual anexo (segunda página), a reprodução e, em alguns pontos, a reformulação de conceitos já estabelecidos na legislação federal, como o de “violência institucional”. A definição constante do art. 4º, IV, da lei federal não pode ser modificada ou ampliada pelo legislador municipal, sob pena de afronta ao princípio da simetria e ao pacto federativo.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

A mera reprodução de dispositivos federais é tecnicamente desnecessária; todavia, se realizada, deve ocorrer em estrita literalidade, evitando-se interpretações divergentes que possam comprometer a uniformidade normativa.

Ademais, causa preocupação a inserção, em anexo à lei, de manual procedimental detalhado. Tratando-se de instrumento técnico-operacional sujeito a revisões periódicas, inclusive por força do art. 16 da própria lei federal, mostra-se juridicamente mais adequado que tal regulamentação se dê por ato infralegal do Chefe do Executivo (decreto), preservando-se a flexibilidade administrativa e evitando-se o engessamento normativo.

A título exemplificativo, o Município de São Paulo disciplinou a matéria por meio do Decreto nº 63.518/2024, que regulamenta, no âmbito local, a escuta especializada prevista na legislação federal, sem inovar no plano conceitual.

Nesse contexto, recomenda-se reflexão quanto à necessidade de lei formal para disciplinar matéria eminentemente regulamentar.

3. Da iniciativa legislativa

Nos termos do art. 61 da Constituição Federal, aplicado por simetria aos Municípios, e em consonância com os arts. 40 e 53 da Lei Orgânica Municipal, compete privativamente ao Prefeito dispor sobre a organização administrativa, estruturação e funcionamento da Administração Pública.

O projeto em análise versa sobre organização de fluxo administrativo, designação de profissionais, estrutura de atendimento e eventual instituição de



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

gratificação, matérias nitidamente inseridas na esfera de organização administrativa.

Desse modo, a iniciativa do Chefe do Poder Executivo mostra-se formalmente adequada.

4. Da Comissão Municipal e da observância ao art. 88, II, do Estatuto da Criança e do Adolescente

O art. 4º do Projeto de Lei prevê a criação de Comissão Municipal voltada à articulação e implementação dos fluxos de atendimento relacionados à escuta especializada, não obstante já exista, no âmbito local, comissão instituída por ato administrativo (Portaria nº 104/2025), com finalidade correlata.

Nos termos do art. 88, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente, constitui diretriz da política de atendimento “a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas”.

Embora a comissão prevista no projeto não se confunda, em tese, com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, este sim órgão deliberativo por excelência, a análise de suas atribuições revela competências que transcendem mera função executiva ou administrativa interna.

Com efeito, o texto proposto estabelece competir à Comissão:



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

I – fomentar mecanismos de integração dos fluxos de atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência;

II – propor o estabelecimento de normas e procedimentos para escuta especializada;

III – contribuir para a articulação intersetorial entre os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) para elaboração e implementação dos fluxos de atendimento;

IV – facilitar meios eficientes de comunicação e articulação entre os membros da Comissão e os órgãos envolvidos.

Verifica-se que, especialmente no inciso II, ao prever a atribuição de “propor o estabelecimento de normas e procedimentos”, a Comissão passa a exercer papel indutor na formulação de diretrizes técnicas e normativas no âmbito da política pública de atendimento, o que a aproxima, ainda que indiretamente, de funções típicas de instâncias deliberativas do Sistema de Garantia de Direitos.

Dessa forma, caso a Comissão venha a exercer atribuições em que o ECA estabelece que seja observado o princípio da participação paritária entre representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada, em consonância com a diretriz estabelecida no art. 88, II, do ECA, assim deve proceder.

Alternativamente, caso se pretenda conferir-lhe natureza meramente técnica e executiva, subordinada ao Poder Executivo, sugere-se que tal caráter seja expressamente consignado no texto legal, delimitando-se suas competências a funções de articulação operacional, sem caráter deliberativo ou normativo, evitando-se sobreposição com as atribuições do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Em qualquer hipótese, impõe-se a harmonização do dispositivo com o modelo institucional preconizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, de modo a resguardar a coerência sistêmica e prevenir questionamentos quanto à sua conformidade jurídico-constitucional.

5. Da Técnica Legislativa

A proposição em exame deve observar, com rigor, os parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

No que concerne aos aspectos formais, verificam-se os seguintes apontamentos:

- **Art. 15** – Há menção ao “objeto aqui acordado”, expressão que não se harmoniza com a natureza normativa do ato legislativo. Recomenda-se substituição por fórmula compatível com a técnica legislativa, como “as disposições desta Lei” ou equivalente, conferindo maior impessoalidade e abstração ao texto.
- **Art. 17** – Consta referência ao “presente manual” no corpo da lei, quando, sob o prisma da técnica legislativa, o mais adequado seria consignar “manual anexo a esta Lei”, a fim de conferir precisão redacional e evitar ambiguidades interpretativas.
- **Precisão terminológica** – Verifica-se a necessidade de aprimoramento conceitual, com vistas à uniformização terminológica e à observância da



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

legislação federal correlata, evitando-se o emprego de conceitos que possam divergir de definições já consolidadas no ordenamento jurídico.

Diante do exposto, recomenda-se a revisão formal da proposição, com vistas à sua adequação aos preceitos de técnica legislativa e à maior segurança jurídica do texto normativo.

6. Da previsão de gratificação e do impacto orçamentário

O art. 11 do projeto menciona a concessão de gratificação aos profissionais responsáveis pela escuta especializada.

Caso se trate da criação de nova vantagem pecuniária, impõe-se a observância:

- do art. 113 da Constituição Federal;
- dos arts. 16, 17 e 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- da demonstração do impacto orçamentário-financeiro;
- da indicação da fonte de custeio.

A ausência de estimativa de impacto orçamentário pode comprometer a validade da norma e ensejar questionamentos quanto à sua legalidade e constitucionalidade formal.

Faz-se imprescindível, portanto, esclarecimento expresso do Executivo acerca:

- da natureza da gratificação (nova ou já existente);
- do quantitativo máximo de beneficiários;



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

- da previsão orçamentária correspondente.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria Legislativa opina:

1. Pela competência suplementar do Município para disciplinar a matéria, nos limites da legislação federal;
2. Pela regularidade formal da iniciativa, por se tratar de matéria afeta à organização administrativa;
3. Pela necessidade de revisão técnica do texto, especialmente quanto:
 - à reprodução de conceitos federais;
 - à estrutura normativa conforme a LC nº 95/98;
 - à composição da comissão, assegurando-se eventual paridade;
4. Pela recomendação de avaliação quanto à conveniência de disciplinar o manual por ato infralegal, evitando-se engessamento normativo;
5. Pela imprescindibilidade de esclarecimentos acerca da gratificação prevista, com apresentação do respectivo impacto orçamentário, se houver criação de nova despesa.

Dessa forma, não obstante o parecer favorável do IBAM (anexo) quanto à viabilidade jurídica, esta Procuradoria entende que o Projeto de Lei demanda ajustes técnicos e esclarecimentos relevantes, sob pena de suscitar questionamentos de legalidade/constitucionalidade, especialmente no que



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

concerne à criação de despesa e à eventual extrapolação da competência suplementar municipal.

É o parecer, s.m.j.

Laranjal Paulista, 23 de fevereiro de 2026.

TASSIANE DE FÁTIMA MORAES

Procuradora Legislativa

OAB/SP 256.607