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

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 964/2025

PROJETO DE LEI Nº 964/2025. INSTITUI A POLÍTICA DE FORMAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E COMBATE A PRECONCEITOS PARA SERVIDORAS E SERVIDORES PÚBLICOS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE NATAL/RN. MATÉRIA RELACIONADA À PROMOÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS, EDUCAÇÃO INSTITUCIONAL E APRIMORAMENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PARLAMENTAR. POLÍTICA PÚBLICA DE CARÁTER PROGRAMÁTICO E NÃO IMPOSITIVO. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PARECER PELA APROVAÇÃO DA MATÉRIA.

PROPONENTE: VEREADORA SAMANDA ALVES
RELATOR: VEREADOR FÚLVIO SAULO

I- RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 964/2025, de autoria da Vereadora Samanda Alves que institui a política de formação em direitos humanos e combate a preconceitos para servidoras e servidores públicos no âmbito do Município de Natal/RN.

A proposição objetiva estabelecer diretrizes voltadas à formação e capacitação continuada dos servidores públicos municipais em temas relacionados aos direitos humanos,



igualdade, diversidade e combate a práticas discriminatórias, prevendo ações como cursos, seminários, desenvolvimento de materiais educativos e criação de grupo de trabalho intersetorial.

Consta nos autos certificação do Departamento Legislativo informando que não há proposição idêntica em tramitação ou convertida em lei nesta Casa Legislativa, fl. 09.

O projeto é de iniciativa parlamentar e 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.

Os artigos 175 e 176 do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Natal atribuem ser de Competência da Câmara Municipal legislar sobre projetos de resolução que tratem da criação de comendas e honrarias. Tais matérias são consideradas de interesse político-administrativo interno do Poder Legislativo e poder ser propostas por qualquer vereador.



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 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E DA INICIATIVA PARLAMENTAR.

A Constituição Federal, em seus arts. 23, 24 e 30, assegura aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

A Lei Orgânica do Município do Natal igualmente prevê competência municipal para legislar sobre matérias de interesse local e para promover políticas relacionadas à educação, cidadania, assistência social e proteção da dignidade humana.

No caso concreto, a proposição não disciplina matéria de competência privativa da União, tampouco invade competência normativa exclusiva de outros entes federativos. Ao contrário, limita-se a estabelecer diretrizes locais de formação institucional voltadas aos servidores municipais, matéria nitidamente inserida na esfera de interesse administrativo do Município.

O Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado no sentido de que normas municipais voltadas à promoção de direitos fundamentais e à implementação de políticas públicas educativas ou de conscientização não configuram usurpação de competência legislativa.

Portanto, verifica-se a plena compatibilidade material da proposição com o sistema constitucional de repartição de competências.

II.3 – DA INICIATIVA PARLAMENTAR E DA AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.

Sob a perspectiva da constitucionalidade formal subjetiva, não se verifica, na hipótese em exame, qualquer vício de iniciativa capaz de macular a regularidade do Projeto de Lei nº 964/2025.

A controvérsia acerca da legitimidade da iniciativa parlamentar em matérias relacionadas à Administração Pública exige interpretação restritiva das hipóteses constitucionais de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, sob pena de indevida limitação da função legislativa constitucionalmente atribuída aos membros do Parlamento.



A Constituição Federal, ao estabelecer as hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Executivo no art. 61, §1º, o faz em rol taxativo, cuja reprodução obrigatória pelos entes subnacionais alcança, especialmente, matérias relativas à criação de cargos, funções ou empregos públicos, estruturação administrativa, organização de órgãos da Administração, regime jurídico de servidores e atribuições administrativas específicas.

Todavia, a proposição sob análise não incide em nenhuma dessas hipóteses constitucionalmente reservadas.

O Projeto de Lei limita-se a instituir diretrizes gerais para política pública de formação em direitos humanos e combate a preconceitos no âmbito da Administração Municipal, estabelecendo objetivos institucionais e mecanismos genéricos de promoção de capacitação continuada de servidores públicos, sem promover alteração estrutural da máquina administrativa, criação de órgãos, modificação de competências administrativas ou inovação no regime jurídico funcional dos servidores municipais.

Não há, igualmente, criação de cargos públicos, funções gratificadas, vantagens funcionais, obrigações específicas de provimento administrativo ou qualquer interferência concreta na gestão interna de pessoal do Poder Executivo. Ao contrário, trata-se de norma de conteúdo programático, principiológico e orientador, cuja finalidade consiste em fomentar diretrizes institucionais voltadas à promoção de direitos fundamentais e à qualificação ética e humanizada da atuação administrativa.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que instituam políticas públicas, campanhas educativas, programas de conscientização ou diretrizes administrativas genéricas não afrontam a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo, desde que não impliquem ingerência direta na estrutura administrativa ou no núcleo de gestão governamental.

Com efeito, o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal c/c art. 16 LOM , não deve ser compreendido como barreira absoluta à atuação normativa parlamentar em temas relacionados à Administração Pública, mas sim como mecanismo de preservação das competências nucleares e típicas de cada Poder.

Somente haverá violação à separação dos poderes quando o Legislativo substituir indevidamente o administrador público na prática de atos concretos de gestão, interferindo diretamente na organização interna da Administração, impondo obrigações executivas específicas ou retirando do Chefe do Executivo sua margem constitucional de discricionariedade administrativa.

Nada disso ocorre no presente caso.

A proposição não impõe cronograma obrigatório de execução, não fixa estrutura operacional vinculante, não determina criação de unidades administrativas, tampouco estabelece comandos administrativos concretos de implementação compulsória. Ao contrário, preserva-se integralmente a esfera de conveniência e oportunidade administrativa do Poder Executivo quanto à forma, ao momento e aos meios de eventual implementação da política pública proposta.

Importa destacar, ainda, que a promoção dos direitos humanos, da igualdade material e do combate a práticas discriminatórias constitui dever constitucional imposto a todos os entes federativos e a todos os Poderes da República, não se tratando de matéria inserida em núcleo administrativo exclusivo do Chefe do Executivo.

A atuação parlamentar, nesse contexto, revela-se legítimo exercício da função constitucional de produção normativa voltada à concretização dos direitos fundamentais e ao aperfeiçoamento institucional da Administração Pública.

Dessa forma, ausente qualquer ingerência indevida sobre a estrutura administrativa municipal ou afronta ao núcleo constitucional de atribuições do Poder Executivo, conclui-se que o Projeto de Lei nº 964/2025 não incorre em vício formal de iniciativa nem viola o princípio da separação dos poderes, revelando-se formalmente constitucional sob o prisma subjetivo.

II. 4 - DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

No exame da constitucionalidade material da proposição, constata-se plena compatibilidade do Projeto de Lei nº 964/2025 com os princípios, objetivos e fundamentos estruturantes da Constituição da República, especialmente aqueles relacionados à dignidade da pessoa humana, à igualdade material, à vedação de discriminações e à promoção dos direitos fundamentais no âmbito da Administração Pública.

A Constituição Federal de 1988 adotou modelo de Estado Democrático de Direito fundado na centralidade da pessoa humana e na proteção integral dos direitos fundamentais, impondo ao Poder Público não apenas deveres negativos de abstenção, mas também obrigações positivas de promoção, proteção e concretização de direitos.



Nesse contexto, o art. 1º, inciso III, da Constituição erige a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil, enquanto o art. 3º, inciso IV, estabelece como objetivo fundamental da República a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação.

> *Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)*
>
> *III – a dignidade da pessoa humana*
>
> *Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:*
>
> *(...)*
>
> *IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*

A proposição legislativa em análise encontra-se diretamente vinculada à concretização desses mandamentos constitucionais, ao instituir política pública voltada à formação institucional de agentes públicos em direitos humanos e combate a práticas discriminatórias.

Trata-se, portanto, de medida legislativa destinada à promoção de uma cultura administrativa compatível com os valores constitucionais da igualdade substancial, do respeito à diversidade, da cidadania e da proteção dos direitos fundamentais, especialmente no âmbito da prestação de serviços públicos à coletividade.

A Administração Pública, enquanto expressão concreta da atuação estatal perante a sociedade, encontra-se submetida não apenas aos princípios expressos no art. 37 da Constituição Federal, mas também ao dever de observância material dos direitos fundamentais em toda sua atuação institucional.

Nesse sentido, políticas públicas voltadas à capacitação ética, humanitária e institucional de servidores públicos constituem legítimos instrumentos de concretização da eficiência administrativa em sua dimensão constitucional contemporânea, compreendida não apenas como racionalidade burocrática, mas também como prestação estatal compatível com os direitos fundamentais dos administrados.

O Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente reconhecido a legitimidade constitucional de normas destinadas à promoção de direitos humanos, proteção de grupos vulneráveis e implementação de políticas públicas educativas e preventivas no âmbito da atuação estatal.

Além disso, a matéria guarda plena consonância com compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro no âmbito do sistema internacional de proteção dos direitos humanos.

O Brasil é signatário de diversos tratados internacionais que impõem aos entes públicos o dever de promover ações educativas e institucionais destinadas à prevenção da discriminação, à promoção da igualdade e à proteção da dignidade humana, dentre os quais se destacam a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Tais instrumentos internacionais, incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, reforçam a obrigação estatal de desenvolver políticas públicas de formação, conscientização e prevenção de práticas discriminatórias, inclusive no âmbito da atuação administrativa.

Importa destacar, ainda, que o projeto não estabelece qualquer mecanismo de restrição ilegítima de liberdade individual, censura ideológica ou violação à liberdade de consciência dos servidores públicos.

A proposição limita-se à promoção institucional de formação facultativa voltada à qualificação do serviço público e à disseminação de valores constitucionais universalmente reconhecidos pela ordem jurídica brasileira, em absoluta consonância com o regime democrático e pluralista assegurado pela Constituição Federal.



Também não se verifica qualquer afronta aos princípios da proporcionalidade ou da razoabilidade, uma vez que os mecanismos previstos na proposição se mostram adequados, necessários e compatíveis com os objetivos institucionais pretendidos, especialmente diante da crescente necessidade de fortalecimento de práticas administrativas pautadas no respeito à diversidade, na prevenção de discriminações e na promoção de direitos fundamentais.

A proposição, portanto, não apenas se revela materialmente compatível com a Constituição Federal, mas representa verdadeiro instrumento de concretização da ordem constitucional democrática inaugurada em 1988, orientada pela proteção da dignidade humana, pela igualdade substancial e pela construção de uma Administração Pública comprometida com os direitos fundamentais e com a promoção do bem comum.

Dessa forma, conclui-se pela plena constitucionalidade material do Projeto de Lei nº 964/2025.

II.5 – DA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA E DA AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO DIRETA DE DESPESA OBRIGATÓRIA.

O art. 5º da proposição prevê que o Município poderá destinar recursos orçamentários específicos para implementação da política pública.

Entretanto, a previsão não implica criação automática de despesa obrigatória nem imposição de execução financeira imediata, tratando-se de autorização genérica compatível com a natureza programática da norma.

A jurisprudência do STF tem reconhecido que leis instituidoras de políticas públicas, desacompanhadas de imposição concreta de execução financeira compulsória, não configuram, por si só, violação às normas orçamentárias ou à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além disso, eventual implementação prática das ações previstas dependerá da conveniência administrativa do Poder Executivo e da correspondente disponibilidade orçamentária e financeira.

Assim, não se verifica ofensa aos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000.

II. 6 – TÉCNICA LEGISLATIVA

A proposição observa, em linhas gerais, os parâmetros da Lei Complementar Federal nº 95/1998, apresentando adequada estrutura normativa, coerência lógica e compatibilidade formal com as exigências de técnica legislativa.

O texto possui objeto definido, comandos normativos claros e articulação compatível com o processo legislativo municipal.

Não se identificam vícios formais capazes de comprometer sua tramitação regular.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, opino pela **APROVAÇÃO da matéria** por estar em conformidade com a Constituição Federal, Lei Orgânica do Município de Natal, além de estar tecnicamente adequada e juridicamente legítima.

É o parecer.

Sala das Comissões, Câmara Municipal de Natal/RN, 11 de maio de 2026.

Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa
Vereador Relator - CLJRF