RIO GRANDE DO NORTE

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

PROJETO DE LEI Nº 328/2025

PROJETO DE LEI Nº 328/2025. PROGRAMA "PROMOTORES DE LEITURA". DESTINAÇÃO DE ACERVO À LITERATURA POTIGUAR EM BANCAS DE REVISTAS. PREVISÃO DE ISENÇÃO DA TAXA DE OCUPAÇÃO DE ESPAÇO PÚBLICO. VÍCIO DE INICIATIVA POR ATRIBUIÇÃO DE FUNÇÕES A ÓRGÃOS DO EXECUTIVO (SECULT). ERRO DE TÉCNICA LEGISLATIVA NA NOMENCLATURA DA PROPOSIÇÃO. VOTO PELA REJEIÇÃO TOTAL COM SUGESTÃO DE ENCAMINHAMENTO VIA INDICAÇÃO.

Iniciativa: Vereador Léo Souza

Relator: Vereador Fúlvio Saulo

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei nº 328/2025, de autoria do Vereador Léo Souza, que objetiva instituir o Programa "Promotores de Leitura" no âmbito do Município de Natal.

A proposição estabelece que bancas de revistas situadas em espaços públicos devem destinar, no mínimo, 20% (vinte por cento) de seu acervo à literatura potiguar. Em contrapartida, o projeto concede isenção da Taxa de Ocupação de Espaço Público Municipal às bancas participantes.

A matéria foi encaminhada a esta CLJRF para exame de admissibilidade constitucional e legal. Consta nos autos certidão do Departamento Legislativo informando a inexistência de proposição idêntica em tramitação ou convertida em lei.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. 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 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 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. 71 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.

2.2 DO VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

O projeto apresenta vício formal de iniciativa, uma vez que a Constituição Federal, no artigo 61, §1º, II e por simetria a Lei Orgânica do Município de Natal no artigo 39, §1º c/c art. 21, inciso IX, estabelecem matérias cuja iniciativa legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo. Entre elas, encontram-se aquelas que disponham a criação e estruturação de órgãos da Administração, regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de servidores públicos e organização administrativa.

O projeto, em seus artigos 6º e 7º, atribui competências diretas de fiscalização, recebimento de documentos e controle à Fundação Cultural Capitania das Artes (SECULT). Ao definir tarefas administrativas para a SECULT, o Legislativo interfere na gestão direta do Executivo, ferindo o princípio da separação dos poderes.

Além disso, o artigo 5º do projeto prevê a isenção de uma taxa municipal e, muito embora a Câmara tenha competência para deliberar sobre tributos e isenções (art. 22, VI da LOM), a criação de um programa que gera renúncia de receita vinculada à criação de obrigações administrativas para o Executivo deve partir do próprio Prefeito.

Ressalte-se que 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 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.

Dessa forma, a criação de programas que demandem execução administrativa, mobilização de servidores e destinação ou isenção de recursos orçamentários é de iniciativa exclusiva do Prefeito, não podendo ser objeto de proposição parlamentar.

2.3. DA MATERIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL MATERIAL. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES.

A proposta incorre, ainda, em inconstitucionalidade material, porquanto ultrapassa os limites da atuação normativa do Poder Legislativo e impõe obrigações que interferem diretamente na esfera de competência administrativa do Poder Executivo, além do o princípio da legalidade orçamentária e o princípio da eficiência administrativa.

Com efeito, ao determinar que o Poder Executivo — por meio da Secretaria Municipal de Cultura (SECULT) — designe servidores para fiscalização *in loco*, promova e execute a fiscalização do programa, o projeto ultrapassa o campo da normatização geral e adentra o domínio da gestão administrativa e orçamentária, de competência exclusiva do Prefeito Municipal.

A ingerência legislativa no âmbito da organização e funcionamento da Administração Pública caracteriza violação material à autonomia funcional e administrativa do Executivo, prevista nos arts. 2º e 84, II, da Constituição Federal, e reproduzida no art. 16 da Lei Orgânica do Município de Natal. Tal interferência impede que o Chefe do Executivo exerça livremente seu poder de planejamento, execução e controle das políticas públicas municipais, esvaziando o espaço de discricionariedade administrativa que lhe é assegurado pelo texto constitucional.

Ao Legislativo cabe o papel de legislar e fiscalizar, enquanto ao Executivo compete planejar e executar as políticas públicas, com liberdade técnica e administrativa para alocar recursos, definir prioridades e organizar seus órgãos e agentes. Qualquer tentativa de normatizar detalhadamente a execução de programas, fixando obrigações e procedimentos concretos, implica invasão indevida da esfera executiva e usurpação de competências.

Além disso, o projeto gera impacto financeiro direto, ao determinar a isenção de tributo municipal, sem previsão ou estimativa orçamentária, afrontando o art. 167, inciso I, da Constituição Federal, que veda a realização de despesa ou a assunção de obrigação sem prévia autorização legislativa específica e sem previsão orçamentária. O vício material, portanto, não se limita à usurpação de iniciativa, mas se estende à violação dos princípios da responsabilidade fiscal e do equilíbrio orçamentário.

Deve-se ainda observar que programas que necessitem das estruturas administrativas no âmbito das secretarias municipais interfere diretamente no regime jurídico dos servidores públicos, matéria igualmente submetida à iniciativa privativa do Chefe do Executivo, nos termos do art. 39, §1º, da Lei Orgânica Municipal.

Em suma, a inconstitucionalidade material do Projeto de Lei nº 328/2025 decorre do fato de que, sob o pretexto de instituir um programa de relevante interesse social, a proposição acaba por engessar a ação administrativa, criar obrigações e estruturas sem respaldo orçamentário e limitar a autonomia do Poder Executivo em definir, regulamentar e implementar suas próprias políticas públicas.

Assim, embora o mérito da iniciativa seja louvável, o conteúdo normativo colide frontalmente com o modelo constitucional de repartição de competências e de separação de poderes, razão pela qual deve ser declarada a inconstitucionalidade material da matéria.

2.4. DO VÍCIO DE TÉCNICA LEGISLATIVA E NOMENCLATURA.

O Projeto de Lei nº 328/2025, de autoria do Vereador Leo Souza, tem como objetivo principal a instituição do Programa "Promotores de Leitura" no Município de Natal. A proposta busca incentivar a valorização da literatura potiguar ao determinar que bancas de revistas situadas em espaços públicos destinem, no mínimo, 20% de seu acervo para obras de autores locais, oferecendo como contrapartida a isenção da Taxa de Ocupação de Espaço Público Municipal.

Entretanto, a proposição apresenta um grave vício de técnica legislativa e de nomenclatura, que compromete a sua admissibilidade jurídica: o processo foi protocolado e numerado no sistema da Câmara como "Projeto de Lei", no entanto, o texto original apresentado pelo autor ostenta o título de "PROJETO DE INDICAÇÃO Nº ___/2025". Além disso, a própria ementa da proposição reforça essa confusão ao afirmar que "dispõe sobre a indicação para a criação do Programa".

O Regimento Interno desta Casa Legislativa faz clara distinção entre essas figuras. A Indicação é a proposição correta para sugerir ao Prefeito providências de sua competência exclusiva, não possuindo caráter impositivo (art. 196 do RICMN). Já o Projeto de Lei é o instrumento destinado a regular matérias que criam obrigações ou direitos sujeitos à sanção do Chefe do Executivo (art. 169, 170 RICMN).

O texto do PL 328/2025 utiliza linguagem típica de lei, com comandos como "Fica instituído..." e "farão jus à isenção...", o que denota uma natureza obrigatória. Todavia, ao ser rotulado como "Indicação" pelo autor, cria-se uma ambiguidade jurídica que impede a compreensão clara da vontade legislativa.

Conforme o Regimento Interno, é dever da Presidência e das Comissões zelar pela formalização adequada das proposições. A existência de uma matéria que se autodenomina "indicação", mas tramita como "lei" e contém dispositivos de comando, configura um erro de técnica que justifica a devolução ao autor ou a rejeição total por inadequação formal, uma vez que a proposição não permite perceber com clareza qual rito o autor pretendia seguir (art. 25 do RICMN).

2.5 DA INADEQUAÇÃO DO SANEAMENTO POR VIA DE EMENDAS

No exercício da competência atribuída à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (CLJRF) para zelar pela técnica legislativa e pela correção constitucional (Art. 71, I, RI), este Relator entende ser inviável a correção do Projeto de Lei nº 328/2025 por meio de emendas ou subemendas, pelas razões de ordem técnica e jurídica que passo a expor:.

a) Da Incompatibilidade de Espécie Normativa (Hibridismo Jurídico):

A proposição padece de uma contradição formal intransponível entre o seu título e o seu conteúdo. No cabeçalho e na ementa, o autor a define como um "Projeto de

Indicação", instrumento destinado apenas a sugerir providências ao Poder Executivo (Art. 196, RICMNAT). Contudo, o corpo do texto utiliza a fórmula de "Projeto de Lei", estabelecendo normas cogentes e impositivas (Art. 1º: *"Fica instituído..."*).

A aplicação de emendas para alterar a própria natureza da espécie normativa geraria insegurança jurídica e violaria o dever do Presidente e das Comissões de devolver proposições que não permitam perceber com clareza a vontade legislativa do autor (Art. 25, V, RICMNAT).

b) Do Esvaziamento do Conteúdo Operacional

O núcleo do programa proposto reside na concessão de isenção tributária (Art. 5º) e na atribuição de funções de fiscalização e controle à Fundação Cultural Capitania das Artes (SECULT) (Arts. 6º e 7º).

Conforme a Lei Orgânica do Município de Natal (LOM), a iniciativa de leis que definam atribuições para Secretarias e órgãos da administração pública é de competência privativa do Prefeito (Art. 21, IX, e Art. 39, § 1º). Caso esta Relatoria propusesse emendas supressivas para retirar os artigos inconstitucionais (o vício de iniciativa), o projeto seria transformado em uma "casca vazia", sem órgãos responsáveis pela execução e sem os incentivos fiscais pretendidos, perdendo totalmente sua eficácia e finalidade prática.

Portanto, a técnica legislativa recomenda que, quando o vício de iniciativa é total ou afeta a espinha dorsal da operacionalidade do projeto, a medida correta não é a emenda, mas a rejeição com indicação do caminho legal adequado.

O próprio Regimento Interno (Art. 196, § 2º) permite que o autor apresente uma Indicação sugerindo ao Executivo a criação do projeto de lei de iniciativa privativa. Portanto, salvar o mérito por meio de uma nova proposição (Indicação) é tecnicamente superior a tentar "remendar" um texto que nasceu com vício de iniciativa e erro de nomenclatura, garantindo que a vontade do parlamentar chegue ao Prefeito de forma juridicamente perfeita e passível de implementação.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, considerando os limites da competência legislativa municipal fixados na Constituição Federal (art. 30, incisos I) e na Lei Orgânica do Município

de Natal (arts. 21 e 39, §1º), a falha de técnica legislativa na denominação da espécie normativa, voto pela **REJEIÇÃO TOTAL**, em razão da usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, bem como a inconstitucionalidade material, em virtude da afronta ao princípio da separação dos poderes, legalidade orçamentária, eficiência administrativa e técnica legislativa.

Recomenda-se que o autor apresente uma indicação sugerindo ao Executivo a criação do projeto de lei por iniciativa privativa.

É o parecer.

Sala das Comissões, Natal/RN, 17 de janeiro de 2026.

Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa
Vereador Relator – CLJR