RIO GRANDE DO NORTE

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

PROJETO DE LEI Nº 653/2025

PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA ESCOLA VERDE: APADRINHAMENTO DE CANTEIROS" NO MUNICÍPIO DE NATAL/RN E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. PARECER PELA REJEIÇÃO DA MATÉRIA. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO AO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

Iniciativa: Vereadora Anne Lagartixa

Relator: Vereador Fúlvio Saulo

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei nº 653/2025, de autoria da Vereadora Anne Lagartixa que dispõe sobre a criação do Programa Municipal Escola Verde, com o objetivo de implementar ações de educação ambiental e sustentabilidade nas unidades da rede municipal de ensino.

A proposição prevê, dentre outras medidas, a obrigatoriedade de implantação de práticas sustentáveis nas escolas, a designação de servidores responsáveis pela execução do programa, a realização de campanhas educativas, a criação de parcerias com órgãos e entidades, bem como a instituição de um comitê gestor vinculado à Secretaria Municipal de Educação (SME).

Consta nos autos que não há matéria semelhante em trâmite ou que tramitou perante esta Casa Legislativa, conforme documento de fl. 07.

O projeto de lei foi encaminhado a esta Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Vereadores de Natal/RN.

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. DA INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO AO PODER EXECUTIVO.

O Projeto de Lei 653/2025 parte de uma **propositura meritória e socialmente relevante**, alinhada às diretrizes constitucionais de promoção da educação ambiental e do desenvolvimento sustentável.

A iniciativa busca despertar, nas escolas da rede municipal, uma consciência ecológica permanente, promovendo a integração entre o conhecimento científico, as práticas pedagógicas e a responsabilidade ambiental. Trata-se de tema de extrema atualidade, que dialoga com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, especialmente o ODS 4 (Educação de Qualidade) e o ODS 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima).

A proposta também se harmoniza com os princípios da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei Federal nº 9.795/1999), que determina a inserção da temática ambiental em todos os níveis e modalidades de ensino, estimulando atitudes responsáveis e comprometidas com a preservação do meio ambiente.

Embora o tema da educação ambiental e da sustentabilidade escolar esteja em consonância com os princípios constitucionais da proteção ambiental (art. 225 da CF) e da educação como dever do Estado (art. 205 da CF), o projeto em análise padece de vício formal de iniciativa, na medida em que cria obrigações diretas para o Poder Executivo Municipal, interferindo em sua organização administrativa e na execução de políticas públicas.

Entretanto, 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 de Lei nº 653/2025 incorre justamente nessa hipótese ao:

- determinar à Secretaria Municipal de Educação a implementação do programa;
- criar um comitê gestor com participação obrigatória de servidores municipais;
- impor a realização de campanhas educativas e atividades pedagógicas específicas;
- vincular o Executivo à celebração de convênios e parcerias;
- e demandar recursos públicos e alocação de pessoal.

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 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 Educação — implante o Programa Municipal Escola Verde, crie comitês gestores, designe servidores responsáveis, promova campanhas educativas, execute atividades pedagógicas específicas e estabeleça parcerias e convênios, 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 exigir a destinação de recursos para manutenção das atividades descritas, 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 a criação de comitês, programas e 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 653/2025 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 educacionais e ambientais.

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.

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), opino 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 e eficiência administrativa.

É o parecer.

Sala das Comissões, Natal/RN, 29 de outubro de 2025.

Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa
Vereador Relator – CLJR