Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

Projeto de Lei nº: 781/2025

Autor(a): Ver. Luciano Nascimento

PARECER

EMENTA: Projeto de Lei nº 781/2025. Proposição que institui o Programa Infância Viva, destinado às crianças matriculada na educação infantil da rede pública municipal. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO NO REQUISITO INICIATIVA. CONTEÚDO NORMATIVO QUE CRIA NOVOS ENCARGOS E ATRIBUIÇÕES AO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PROJETO QUE CAUSA AUMENTO DE DESPESAS. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. AFRONTA AO ART. 113 DO ADCT. ART. 6º DA PROPOSTA QUE IMPÕE PRAZO PARA O EXECUTIVO REGULAMENTAR A FUTURA NORMA. DESRESPEITO A REGRA DO ART. 2º DA CF. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. PARECER PELA REJEIÇÃO DO PROJETO.

I – RELATÓRIO:

Tratam-se os presentes autos de Projeto de Lei nº 781/2025, de autoria do Ver. Luciano Nascimento, o qual institui o Programa Infância Viva, destinado às

crianças matriculadas na educação infantil da rede pública municipal, com foco no desenvolvimento integral, saúde, cultura, lazer e bem-estar.

Em sua justificativa de fls. 04/05, o autor aduziu que a proposição está voltada ao desenvolvimento integral das crianças matriculadas na educação infantil da rede municipal. Afirmou que o programa propõe um conjunto de ações complementares à educação com foco na promoção de uma infância plena e saudável. Mencionou que a proposta também valoriza o espaço escolar como ambiente de convivência, criatividade e cidadania, estimulando o aprendizado por meio do brincar, da arte e do contato com a natureza. Asseverou, ainda, que o Programa Infância Viva propõe a mobilização da sociedade civil, sendo uma iniciativa que assegura o direito de uma infância digna, participativa e feliz.

À fl. 07, consta certidão do Departamento Legislativo informando a existência da Lei nº 7.304/2022, que institui a Política Municipal pela Primeira Infância de Natal, sendo esta acostada autos às fls. 08/13.

Em despacho de fl. 14, este Parlamentar, na condição de Presidente da CCJ, avocou a relatoria da matéria, nos termos do art. 56, inciso IV do RICMN.

É o que importa relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

É cediço que a Comissão de Justiça detém competência para examinar a constitucionalidade, legalidade e regimentalidade das proposições legislativas submetidas à sua apreciação, conforme preceitua o art. 71, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal do Natal.

Antes de passar ao referido exame de constitucionalidade, analiso se há ou não identidade de objeto entre a presente proposta legislativa e a Lei Municipal nº 7.304/2022.

A Lei Municipal nº 7.304/2022 (acostada às fls. 08/13) institui a Política Municipal pela Primeira Infância de Natal, com caráter amplo, estrutural e intersetorial.

Trata-se, portanto, de um marco normativo global, de natureza programática, com diversas ações e programas no âmbito da primeira infância.

Já o Projeto de Lei nº 781/2025 institui o Programa Municipal Infância Viva, com recorte setorial e operacional mais específico, voltado às crianças matriculadas na educação infantil da rede pública municipal, prevendo iniciativas (ações) concretas e determinadas, tais como: implantação em escolas de espaços lúdicos permanentes, dia da Infância ao ar livre, acompanhamento multiprofissional em saúde, oficinas criativas e implantação de hortas escolares, dentre outros, tudo no âmbito da rede municipal de ensino.

O que existe entre o PL nº 781/2025 e a referida Lei é uma afinidade e correlação de finalidade (promoção do desenvolvimento integral da criança na primeira infância), todavia, entre eles não há coincidência de objeto, pois divergem em amplitude normativa (política geral x programa específico) e em recorte material (conjunto intersetorial de ações x ações delimitadas no âmbito da educação infantil da rede municipal). *In* casu, portanto, não verifico identidade de objeto.

Transpostas essas considerações, adentro na análise da constitucionalidade da medida legislativa, iniciando pelo aspecto formal.

De acordo com o Prof. Canotilho[1], no aspecto formal busca-se avaliar os pressupostos da proposição, como competência, procedimento e iniciativa.

O primeiro requisito, a competência, se mostra devidamente cumprido, isso porque a matéria veiculada no presente Projeto de Lei, que cuida da educação, é uma temática de interesse direto da coletividade natalense, enquadrando-se a questão, portanto, no rol dos assuntos de interesse local, na forma como preconiza o art. 30, inciso I, da Constituição Federal, e o art. 5º, §1º, inciso I, da Lei Orgânica do Município do Natal.

[1] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. – 7. ed. – Coimbra: Almedina, 2003. p. 959.

Além disso, o art. 221, §2º da CF disciplina que os Municípios atuarão prioritariamente na educação infantil, o que reforça a legitimidade do ente municipal para legislar sobre a instituição do presente programa.

Deste modo, constata-se que o Município detém competência legislativa para deliberar sobre o Programa Infância Viva, não se vislumbrando, na hipótese, invasão de esfera reservada a outro ente federativo.

Acerca do procedimento, verifica-se que o mesmo se encontra regular.

O instrumento normativo utilizado – Projeto de Lei Ordinária - encontra-se adequado, visto que o ordenamento constitucional e a Lei Orgânica do Município não exigem que a matéria abordada no projeto ocorra por meio de veículo legislativo específico, a exemplo de Lei Complementar.

No que tange à iniciativa para deflagração do projeto, entendo que este requisito não restou atendido na espécie, como restará demonstrado.

O projeto de lei em epígrafe, em seu art. 1º, institui o Programa Infância Viva voltado às crianças matriculadas na educação infantil da rede pública municipal.

Trata-se de programa dotado de objetivos específicos, descritos no art. 2º, cuja consecução, contudo, depende da implementação de um conjunto de iniciativas (ações) expressamente elencadas no art. 3º, que ora transcrevo:

> *"Art. 3º- O Programa Infância Viva contemplará, no mínimo, as seguintes iniciativas:*
> ***I –*** *Brinquedotecas Comunitárias: implantação em escolas e praças municipais de espaços lúdicos permanentes com brinquedos educativos, jogos e atividades culturais;*
> ***II –*** *Dia da Infância ao Ar Livre: data mensal para realização de atividades recreativas em parques e praças públicas, integrando famílias, escolas e comunidade;*

> ***III –*** *Saúde na Escola Infantil: acompanhamento anual das crianças por equipe multiprofissional (pediatras, nutricionistas, psicólogos e dentistas), com relatórios enviados às famílias;*
> ***IV –*** *Oficinas Criativas: projetos de música, arte, dança, teatro e contação de histórias ministrados por profissionais e artistas locais;*
> ***V –*** *Educação Verde: implantação de hortas escolares pedagógicas para ensinar sustentabilidade, alimentação saudável e contato com a natureza."*

Por seu turno, o art. 4º da proposta estabelece que a execução das mencionadas ações ficará a cargo do Poder Executivo, prevendo a possibilidade de celebração de parcerias. Diz o dispositivo:

> *"Art. 4º- O Poder Executivo poderá firmar parcerias com universidades, entidades sem fins lucrativos, associações comunitárias e empresas privadas para execução das ações previstas nesta Lei."*

Ora, as disposições acima transcritas evidenciam, de forma inequívoca, a presença de comandos normativos que impõem ao Poder Executivo a implementação de um conjunto determinado de ações, criando novos encargos e atribuições concretas para suas Secretarias, com repercussão direta em estrutura administrativa, alocação de pessoal e disponibilização de infraestrutura.

Não estamos diante de mera definição abstrata de diretrizes ou objetivos gerais de política pública, mas de verdadeira agenda mínima obrigatória de atuação

administrativa, a qual, por ter sido traçada por iniciativa parlamentar, em vez de provir do Poder Executivo, representa afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF).

Além disso, entendo que o conteúdo do projeto implica aumento de despesas, uma vez que a execução das ações previstas (art. 3º) demanda, necessariamente, investimento em pessoal (equipes multiprofissionais, monitores, etc), adequação de espaços físicos, aquisição de equipamentos e materiais lúdicos e pedagógicos, além de custos operacionais relativos a eventos periódicos em praças e parques.

O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabelece que toda proposição legislativa que implique criação de despesa obrigatória deve ser instruída com a correspondente estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Tal exigência, contudo, não foi observada na espécie, uma vez que o autor da iniciativa deixou de acostar aos autos a necessária estimativa, em desconformidade com o comando constitucional.

O descumprimento dessa exigência legal, que é aplicável a todos os Entes Federativos, representa vício formal, conforme já decidiu a jurisprudência. Confira:

> *"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.307/2015 DO MUNICÍPIO DE ALÉM PARAÍBA - AMPLIAÇÃO DA GRATUIDADE NO TRANSPORTE PÚBLICO URBANO A IDOSOS MAIORES DE 60 ANOS DE IDADE - INICIATIVA PARLAMENTAR - DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO CELEBRADO COM O MUNICÍPIO - APARENTE OFENSA AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES - AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO FINANCEIRO E*

ORÇAMENTÁRIO - VÍCIO FORMAL - TUTELA DE URGÊNCIA - REQUISITOS PREENCHIDOS - MEDIDA CAUTELAR - CONCESSÃO.

- "O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes." (STF, ARE nº 929.591 AgR, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, DJe: 27.10.2017 - destaquei).

- "A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal." [...]". (STF, ADI 6074, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-042 DIVULG 05-03-2021 PUBLIC 08-03-2021) (...).” (TJMG, ÓRGÃO ESPECIAL - Ação Direta Inconst. 1.0000.22.058045-0/000, Rel. Des. Belizário de Lacerda, DJ 17/11/2022) (Grifei)

Ainda dentro do requisito formal iniciativa, constato, de igual modo, a presença de vício no art. 6º da proposição, que preleciona:

> *"Art. 6º. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da sua publicação."*

O comando normativo acima, ao impor ao Chefe do Poder Executivo prazo para que proceda à regulamentação da futura lei, comete flagrante violação ao texto constitucional, notadamente ao art. 2º, que assegura a independência entre os Poderes.

Sobre a discussão, vigora entendimento sedimentado na jurisprudência pátria no sentido da ofensa ao princípio da separação de poderes pelo estabelecimento de prazo. Vejamos:

> *"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA - LEI MUNICIPAL N º 14.268/2024 - MITIGAÇÃO E ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS - **VÍCIO DE INICIATIVA** - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. **Lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal que** trata da execução de plano de governo, autoriza parcerias com outras entidades, **impõe prazo para regulamentação** e cria despesa pública, **configura usurpação da iniciativa privativa do Poder Executivo e afronta o princípio da separação dos poderes**." (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 45341787020248130000, Relator.: Des.(a) Carlos Roberto de Faria, DJ 07/07/2025) (Grifei)*

Como se vê, a medida legislativa não trata de mera definição de diretrizes ou objetivos genéricos, mas de verdadeira normatização de gestão administrativa, com criação de encargos para o Executivo e aumento de despesas, óbices jurídicos intransponíveis, violadores de princípios e regras constitucionais, que impedem o reconhecimento de sua viabilidade jurídica.

III – <u>VOTO</u>:

À vista do exposto, **opino** pela **rejeição** do projeto, ante a sua inconstitucionalidade formal, com o consequente arquivamento.

É como voto.

Natal/RN, 02 de dezembro de 2025.

ALDO CLEMENTE – Vereador - PSDB
Presidente da Comissão de Legislação,
Justiça e Redação Final