RIO GRANDE DO NORTE

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

PROJETO DE LEI Nº 774/2025

PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE INSTITUI O PROGRAMA MÚSICA NA ESCOLA NO ÂMBITO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO AO PODER EXECUTIVO. URSURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. PARECER PELA REJEIÇÃO DA MATÉRIA.

Iniciativa: Vereador Kleber Fernandes

Relator: Vereador Fúlvio Saulo

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que institui o Programa “Música na Escola”, no âmbito da rede pública municipal de ensino, estabelecendo a oferta de atividades musicais nas unidades escolares, prevendo ações pedagógicas estruturadas, adaptação para estudantes com Transtorno do Espectro Autista (TEA), realização de festival anual e regulamentação pelo Poder Executivo no prazo de 90 dias.

Consta nos autos que não há matéria semelhante em trâmite nesta Casa Legislativa, conforme documento de fl. 08.

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. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. PROMOÇÃO À EDUCAÇÃO, CULTURA E ENSINO. LEGITIMIDADE MATERIAL DA ATUAÇÃO NORMATIVA MUNICIPAL.

A Constituição Federal de 1988 estabelece modelo federativo cooperativo, no qual determinadas matérias são exercidas de forma comum ou concorrente pelos entes federativos. No que se refere à educação e à cultura, o art. 23, V, da Constituição atribui competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para proporcionar os meios de acesso à cultura e à educação.

No mesmo sentido, o art. 30, I e II, da Constituição Federal confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

A educação básica, especialmente no âmbito da rede municipal de ensino, insere-se diretamente no campo do interesse local, uma vez que compete ao Município organizar, manter e desenvolver seus sistemas de ensino, nos termos do art. 211 da Constituição Federal, observada a cooperação técnica e financeira com os demais entes federativos.

No plano infraconstitucional municipal, a Lei Orgânica do Município de Natal estabelece, em seu art. 7º, II, que compete ao Município promover o ensino, a educação e a cultura, consolidando a legitimidade material da atuação normativa municipal nesse campo.

A proposta em análise — ao tratar de incentivo à educação musical na rede pública municipal — encontra-se, portanto, dentro da esfera temática de atuação municipal, não havendo usurpação de competência legislativa da União ou do Estado.

Ademais, a educação musical guarda consonância com o disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), que admite a inclusão de conteúdos artísticos como parte da formação integral do educando, respeitadas as diretrizes nacionais e a autonomia dos sistemas de ensino.

Sob o prisma estritamente material, portanto, a matéria revela-se compatível com a competência municipal para legislar sobre políticas educacionais no âmbito da rede pública local.

Todavia, cumpre ressaltar que a existência de competência temática não afasta, por si só, a necessidade de verificação da constitucionalidade formal da iniciativa legislativa e da observância ao princípio da separação dos poderes, aspectos que serão examinados nos tópicos subsequentes.

2.3 DA INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO AO PODER EXECUTIVO. INGERÊNCIA ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

Superada a análise da competência material, impõe-se o exame da regularidade formal da iniciativa legislativa, aspecto que revela vício insanável na proposição sob análise.

O sistema constitucional brasileiro adota modelo de separação funcional dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal), assegurando autonomia institucional ao Legislativo e ao Executivo, com delimitação clara de suas competências típicas e atípicas. No âmbito municipal, essa separação se reproduz por força do princípio da simetria constitucional.

A iniciativa legislativa não é matéria meramente procedimental, mas expressão da própria distribuição constitucional de competências.

Determinadas matérias são reservadas ao Chefe do Poder Executivo, especialmente aquelas que envolvem: organização administrativa; criação, estruturação e atribuições de órgãos públicos; definição de políticas públicas executivas estruturadas; criação ou expansão de programas governamentais com impacto organizacional e geração de despesas vinculadas à administração.

O Projeto de Lei em exame ultrapassa o campo das diretrizes abstratas e adentra a esfera típica de gestão administrativa ao instituir programa público específico no âmbito da rede municipal de ensino; impor execução estruturada de atividades pedagógicas musicais; determinar adaptação organizacional para atendimento especializado; prever realização de evento cultural anual e fixar prazo para regulamentação pelo Executivo.

Tais disposições não se limitam a estabelecer orientação normativa geral, mas criam obrigação administrativa concreta, interferindo diretamente na organização interna da Secretaria Municipal de Educação e na condução da política pedagógica da rede pública.

O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que criem programas governamentais específicos ou imponham obrigações administrativas ao Executivo configuram violação ao princípio da separação dos poderes, por invasão da chamada “reserva de administração”.

A reserva de administração consiste no núcleo de competências decisórias que pertencem ao Executivo no exercício da função de governar e gerir a máquina pública, compreendendo a escolha das políticas prioritárias, a forma de implementação, o planejamento estratégico e a alocação de recursos humanos e materiais.

Ao impor a criação e implementação obrigatória de programa educacional estruturado, o projeto substitui a discricionariedade administrativa do Executivo por comando legislativo vinculante, esvaziando a autonomia de gestão que lhe é constitucionalmente assegurada.

Importa destacar que o vício não decorre da temática educacional — que, como visto, é materialmente legítima —, mas da forma como a proposição foi estruturada, transformando diretriz política em obrigação administrativa específica.

Nesse contexto, a proposição incorre em vício formal de iniciativa, por afronta ao art. 2º da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por simetria, bem como às normas da Lei Orgânica que resguardam a competência do Chefe do Executivo para organizar e dirigir a administração municipal.

Trata-se de vício de natureza insanável, pois a iniciativa inadequada compromete a validade do processo legislativo desde sua origem, não sendo passível de convalidação posterior.

Assim, sob o aspecto formal, a proposição revela-se inconstitucional.

Além disso, o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, não admite que o Legislativo substitua o Executivo na formulação e

organização de políticas públicas executivas. Compete ao Parlamento legislar de forma geral e abstrata, fiscalizar e propor diretrizes, mas não estruturar a execução administrativa nem definir como e por quais órgãos determinada política deverá ser implementada.

No caso em exame, o Projeto de Lei ultrapassa a função normativa típica do Poder Legislativo, ingressando no campo da gestão administrativa ao vincular secretarias específicas à execução do programa, prever estrutura operacional e instituir obrigações administrativas permanentes, invadindo competência constitucionalmente reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Trata-se, portanto, de vício formal de iniciativa de natureza insanável, pois decorre da própria origem da proposição. A inconstitucionalidade formal não pode ser suprida por emenda ou adequação redacional que mantenha a essência da ingerência administrativa, uma vez que a competência para propor norma dessa natureza é privativa do Executivo.

2.4 DA VIOLAÇÃO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INOBSERVÂNCIA A LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000.

Além do vício formal de iniciativa já identificado, a proposição revela incompatibilidade com as exigências impostas pela Lei Complementar nº 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), especialmente no que se refere à criação ou expansão de despesa pública.

Embora o projeto não declare expressamente a criação de cargos ou a abertura imediata de créditos orçamentários, é inequívoco que a implementação do programa instituído demandará a mobilização de recursos financeiros e administrativos, tais como: contratação ou designação de profissionais habilitados em música; aquisição de instrumentos musicais e materiais pedagógicos específicos; eventual capacitação de servidores; adequações estruturais nas unidades escolares; organização de eventos culturais anuais; despesas logísticas e operacionais correlatas.

Tais medidas caracterizam expansão de ação governamental com potencial impacto orçamentário-financeiro.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus arts. 15 e 16, estabelece que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deve ser acompanhada de:

> *I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;*

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento possui adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Trata-se de exigência de natureza cogente, destinada a assegurar o equilíbrio fiscal, a previsibilidade orçamentária e a responsabilidade na gestão das finanças públicas.

O projeto sob análise não apresenta qualquer estimativa de impacto financeiro; indicação concreta da fonte de custeio; demonstração de compatibilidade com o PPA, LDO ou LOA e justificativa técnica quanto à absorção da despesa pela estrutura existente.

A simples previsão genérica de que *"as despesas correrão por conta de dotações próprias"* não supre a exigência legal. A jurisprudência dos tribunais de contas e a doutrina majoritária são pacíficas no sentido de que cláusula genérica não substitui a demonstração técnica exigida pela LRF.

A omissão compromete não apenas a regularidade formal da proposição, mas também a observância do princípio do equilíbrio orçamentário, que constitui corolário do art. 163 da Constituição Federal e fundamento estruturante da gestão fiscal responsável.

Assim, ao instituir programa público estruturado com evidente repercussão financeira, sem observância das exigências previstas nos arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000, a proposição incorre em vício de juridicidade e afronta ao regime constitucional da responsabilidade fiscal.

Diante disso, também sob o prisma orçamentário-financeiro, a matéria revela-se incompatível com o ordenamento jurídico vigente.

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** por inconstitucionalidade formal.

É o parecer.

Sala das Comissões, Natal/RN, 23 de fevereiro de 2026.

Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa
Vereador Relator – CLJR