RIO GRANDE DO NORTE

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 327/2025

INSTITUI O PROGRAMA "CULTURA NA ESCOLA" NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE NATAL, QUE PROMOVE PARCERIAS COM CINEMAS E TEATROS LOCAIS PARA A FORMAÇÃO CULTURAL DE ALUNOS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. PARECER PELA CONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO COM EMENDA MODIFICATIVA.

PROPONENTE: VEREADORA DANIELL RENDALL

RELATOR: VEREADOR FÚLVIO SAULO

I- RELATÓRIO

O projeto de Lei nº 327/2025, de autoria do Vereador Daniell Rendall institui o Programa Cultura na Escola, no âmbito do Município de Natal, que promove parcerias com cinemas e teatros locais para a formação cultural de alunos da rede pública municipal de ensino e dá outras providências.

Consta informações de que nesta Casa Legislativa não tramita ou tramitou projeto de lei com matéria similar (fl.04).

O projeto de lei de iniciativa parlamentar 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.

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 INICIATIVA. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROPOSIÇÃO PARLAMENTAR QUE INSTITUI POLÍTICA PÚBLICA.

A proposição tem como objetivo possibilitar aos estudantes da rede pública o acesso a cinemas e teatros locais, por meio de parcerias com a iniciativa privada e instituições culturais.

A **iniciativa parlamentar do Projeto de Lei nº 327/2025** deve ser considerada **formalmente constitucional**, **desde que respeitados os limites da competência legislativa municipal**.

Nos termos do artigo 30, I e II da Constituição Federal, os vereadores têm legitimidade para propor leis que tratem de assuntos de interesse local ou que visem suplementar normas federais e estaduais.

> *Art. 30. Compete aos Municípios:*
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local;*
> *II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

Além disso, a Lei Orgânica do Município de Natal, em seu artigo 5º, §1º, I, reconhece a competência privativa do Município para legislar sobre matéria de interesse local.

> *Art. 5º O Município tem competência privativa, comum e suplementar.*
> *§ 1º Compete, privativamente, ao Município:*
> *I - prover a administração municipal e legislar sobre matéria de interesse do Município, que não fira disposição constitucional;*
> *(...)*

A Lei Orgânica do Município de Natal, ainda em harmonia com o texto constitucional, dispõe no artigo 7[1], inciso II, que é de competência concorrente do Município com a União ou Estado, ou supletivamente a eles, promover programas de educação, cultura e ciência. Além disso, o artigo 21 assegura que a iniciativa legislativa é concorrente entre os Vereadores, Prefeito e a População, ressalvada as hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Executivo previstas no artigo 39, §1º, que incluem a criação e organização de órgãos da Administração, bem como a fixação de atribuições a Secretarias Municipais.

A proposição parlamentar está pautada em princípios de valorização da formação cultural, democratização do acesso à arte, integração entre currículo escolar e práticas culturais, e incentivo à economia criativa, ou seja, se insere no campo da competência legislativa municipal, podendo o parlamentar tratar de políticas públicas voltadas à educação e à cultura.

Embora meritória, a redação original do artigo 2º impõe obrigação de execução direta às Secretarias de Educação e Cultura, o que caracteriza ingerência na organização administrativa e, portanto, matéria de iniciativa privativa do Prefeito (art. 61, §1º, II, b[2] da Constituição Federal, por simetria, artigo 39, §1º LOM), devendo ser ajustadas por emenda modificativa para afastar o vício de iniciativa.

Além disso, a matéria encontra eco na Lei nº 9.394/1996 que prevê a valorização das experiências extraescolares e a integração da educação escolar com práticas sociais e culturais.

II.3 – DA MATÉRIA. CONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA PÚBLICA NO ÂMBITO EDUCACIONAL. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL– STF.

---

[1] Art. 7º Compete ao Município, concorrentemente com a União ou com o Estado, ou supletivamente a eles;
(...)
II – promover o ensino, a educação e a cultura;
[2] Art. 61. omissis
§1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
(...)
II – disponham sobre:
(...)
b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração de sua remuneração

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**.

Segundo os precedentes do STF, **é possível que o Legislativo, por iniciativa parlamentar, institua diretrizes gerais de políticas públicas**, desde que:

A) Não crie ou amplie atribuições específicas para órgãos ou entidades do Poder Executivo, o que seria invasão da iniciativa privativa do Chefe do Executivo (art. 61, §1º, II, da CF/88);
B) Não imponha obrigações diretas ao Executivo sem previsão orçamentária ou sem respeitar a discricionariedade administrativa;
C) Não gere, de forma direta, aumento de despesa sem a correspondente estimativa de impacto financeiro e indicação de fonte de custeio, conforme determina o art. 113 do ADCT e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

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**, sem sua anuência ou previsão no planejamento orçamentário. Vejamos:

> *AGRAVO REGIMENTAL EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL QUE ESTABELECE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO COMBATE À ALIENAÇÃO PARENTAL INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.* ***1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra***

constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público. *3. Agravo regimental a que se nega provimento.*
(ARE 1447546 ED-AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 05-06-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 14-06-2024 PUBLIC 17-06-2024) – grifo nosso –

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE O FORNECIMENTO DE ABSORVENTES HIGIÊNICOS COMO POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA MENSTRUAL. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTE. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.
(RE 1494323 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 24-02-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 10-03-2025 PUBLIC 11-03-2025)

A proposta parlamentar fortalece direitos fundamentais da educação e da cultura, incentivando o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes.

A instituição do Programa “Cultura na Escola” representa, portanto, um mecanismo de inclusão social e cultural, permitindo que crianças e jovens da rede pública de ensino tenham acesso a experiências formativas que ultrapassam os limites da sala de aula, fortalecendo sua identidade cidadã e ampliando seu repertório cultural.

Portanto, sob o aspecto material, a iniciativa legislativa merece ser enaltecida como ação transformadora, capaz de gerar impactos sociais, culturais e educacionais

positivos para o Município de Natal, alinhando-se ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CF) e às diretrizes de promoção da cidadania.

III. TÉCNICA LEGISLATIVA E ADEQUAÇÃO REDACIONAL.

A elaboração normativa deve observar os princípios da boa técnica legislativa, assegurando clareza, precisão, concisão e coerência entre os dispositivos legais, cabendo à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final zelar por esse aspecto (art. 71, I Regimento Interno Câmara dos Vereadores de Natal/RN).

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 95/1998, com redação dada pela Lei Complementar nº 107/2001, estabelece normas para a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme dispõe o art. 11, caput:

> *Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas: (...)*

Dessa forma, entendemos a necessidade de alteração do art. 2º do Projeto de Lei nº 327/2025 a fim de afastar o possível vício de iniciativa harmonizar o texto à técnica legislativa adequada, garantindo que a norma seja interpretada corretamente e com segurança jurídica evitando redações que possam ensejar interpretações equivocadas quanto à criação de novas obrigações administrativas, reforçando a constitucionalidade da proposição.

IV. – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, considerando os limites da competência legislativa municipal fixados na Constituição Federal (art. 30, I e II) e na Lei Orgânica do Município de Natal (art. 21 LOM), além do entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, **voto pela APROVAÇÃO da proposta parlamentar**, **desde que considerando a emenda modificativa encartada,** a fim de sanar eventual vício de inconstitucionalidade formal e para a adequação da boa técnica legislativa, ajustando a redação do artigo 2º, evitando interpretações que possam implicar em devida criação de novas atribuições à órgãos da administração pública.

É o parecer.

Sala das Comissões, Câmara Municipal Plenário Vereador Érico Hackradt – Palácio Padre Miguelinho, Natal, 21 de agosto de 2025.

Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa
Vereador Relator - Membro da CLJR

À CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

EMENDA MODIFICATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 327/2025

Modifica a redação do artigo 2º Projeto de Lei nº 327/2025 que institui o Programa "Cultura na Escola", no âmbito do Município de Natal, que promove parcerias com cinemas e teatros locais para a formação cultural de alunos da rede pública de ensino e dá outras providências.

Art. 1º. O artigo 2º do Projeto de Lei nº 327/2025 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º. O Programa 'Cultura na Escola' poderá ser executado pelo Poder Público, diretamente ou mediante parcerias com instituições culturais, organizações da sociedade civil e a iniciativa privada, cabendo ao Executivo regulamentar sua forma de implementação."

Sala das Sessões,
Câmara Municipal Plenário Vereador Érico Hackradt – Palácio Padre Miguelinho,
Natal/RN, 21 de agosto de 2025.

Vereador FÚLVIO SAULO

(84) 99827-9616 gabinetefulvio@gmail.com Fúlvio Saulo Mafaldo @fulviosaulo
Rua Jundiaí, 546 - Tirol, Natal - RN, 59020-120

JUSTIFICATIVA

A alteração do artigo 2º do Projeto de Lei nº 327/2025 se faz necessária para assegurar a plena constitucionalidade formal da proposição e, ao mesmo tempo, fortalecer sua efetividade prática.

A redação original do dispositivo previa que o programa *"será executado preferencialmente em articulação entre a Secretaria Municipal de Educação e a Secretaria Municipal de Cultura"*. Embora meritória, tal previsão incorre em vício de iniciativa, uma vez que cria atribuições específicas para órgãos da Administração Pública, matéria que, nos termos do art. 39, §1º c/c art. 21, IX da Lei Orgânica do Município de Natal, é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é consolidada no sentido de que leis de iniciativa parlamentar não podem impor obrigações administrativas ao Executivo. Dessa forma, a manutenção do artigo em sua forma original comprometeria a validade jurídica da proposição.

A redação ora sugerida corrige esse vício ao conferir caráter autorizativo, estabelecendo que o Programa "Cultura na Escola" poderá ser executado pelo Poder Público, diretamente ou mediante parcerias com instituições culturais, organizações da sociedade civil e a iniciativa privada, cabendo ao Executivo regulamentar sua forma de implementação.

Com essa alteração, além de resguardar a competência privativa do Executivo em matéria de organização administrativa, o dispositivo amplia a possibilidade de execução do programa, permitindo que ele seja desenvolvido de forma colaborativa, em consonância com os princípios da cooperação (art. 23, V da CF), da eficiência administrativa (art. 37, caput da CF) e da participação da sociedade civil na promoção de políticas públicas.

Ademais, a previsão de parcerias reforça o caráter inovador da medida, estimulando a aproximação entre a escola, os espaços culturais e a iniciativa privada, o que possibilita a ampliação do alcance social do programa e a redução de custos para o erário municipal, em sintonia com o princípio da economicidade.

Assim, a modificação proposta não apenas assegura a constitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 327/2025, mas também potencializa sua dimensão social e inclusiva, garantindo às crianças e jovens da rede pública de ensino acesso a experiências culturais que promovem o desenvolvimento integral, a cidadania e a igualdade de oportunidades.

Sala das Sessões, Câmara Municipal Plenário Vereador Érico Hackradt – Palácio Padre Miguelinho, Natal/RN, 21 de agosto de 2025.

Vereador FÚLVIO SAULO