RIO GRANDE DO NORTE

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 410/2025

INSTITUI A CAMPANHA MUNICIPAL INFÂNCIA LIVRE – UM DIA PELA CIDADANIA EM ALUSÃO AO DIA MUNDIAL DE COMBATE AO TRABALHO INFANTIL. PARECER PELA CONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO COM EMENDA MODIFICATIVA.

PROPONENTE: VEREADORA ANNE LAGARTIXA

RELATOR: VEREADOR FÚLVIO SAULO

I- RELATÓRIO

O projeto de Lei nº 410/2025, de autoria da Vereadora Anne Lagartixa institui no âmbito do Município de Natal/RN a campanha Municipal “Infância Livre – Um Dia pela cidadania”, a ser realizada anualmente no dia 12 de junho, em alusão ao Dia Mundial de Combate ao Trabalho Infantil, e dá outras providências.

Consta informações de que nesta Casa Legislativa não tramita ou tramitou projeto de lei com matéria similar (fl.08).

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 62, 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 62, I Regimento Interno; arts. 5º e 6º 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. 135, 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. 62, I, XXI do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Natal/RN).

II.2 - DA INICIATIVA. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROPOSIÇÃO PARLAMENTAR QUE INSTITUI POLÍTICA PÚBLICA.

A proposição estabelece objetivos voltados à conscientização sobre os prejuízos do trabalho infantil, à valorização da infância e da cidadania, e à mobilização das redes de proteção social e órgãos públicos. Define, ainda, diretrizes para ações pedagógicas e educativas no âmbito da rede municipal de ensino e propõe a coordenação da campanha por secretarias do Poder Executivo.

A **iniciativa parlamentar do Projeto de Lei nº 410/2025** 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;*
> *(...)*

Apesar de, em um primeiro momento, a matéria parecer incidir sobre a organização administrativa, criação de atribuição para órgãos do Poder Executivo e aumento de despesas públicas, a proposição parlamentar é meritória e constitucional e **reforça o papel do Município como corresponsável pela proteção integral das crianças e adolescentes**, conforme previsto no artigo 227 da Constituição Federal e artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente. Vejamos:

> *Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.*

> *Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.*

O Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do ARE-RG 878.911, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ e de 11.10.2016 **(Tema 917)**, reconheceu a existência de repercussão geral da matéria e, ao julgar o mérito, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, fixando a seguinte tese: ***"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)."***

Assim, a **iniciativa parlamentar do projeto em análise respeita os limites da função legislativa do vereador**, sendo compatível com a divisão de competências prevista no pacto federativo e na simetria constitucional.

II.3 – DA MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL. POLÍTICA PÚBLICA PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL– STF.

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, em linhas gerais e abstratas, é louvável e institui diretrizes gerais de conscientização e prevenção ao trabalho infantil. **No entanto, os**

dispositivos do artigo 3º, inciso III e artigo 4º, respectivamente, reduz a liberdade de execução do programa pelo Poder Executivo e impõe uma obrigação administrativa direta, matérias vedadas em lei de iniciativa parlamentar.

Sobre a inconstitucionalidade dos artigos 3º e 4º da propositura parlamentar, a seguir realizaremos apontamentos.

O artigo 2º da Constituição Federal e o artigo 16 da Lei Orgânica do Município de Natal/RN consagram a independência e harmonia entre os Poderes – princípio da separação de poderes, estabelecendo a autonomia e a independência entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, cada qual com funções típicas e competências próprias. Embora sejam independentes, os poderes são também harmônicos entre si, devendo cooperar para a efetivação dos direitos fundamentais e o funcionamento regular das instituições públicas.

A função típica do Poder Legislativo é elaborar leis, isto é, normas abstratas gerais e obrigatórias de conduta, já ao Poder Executivo é a de praticar atos concretos de administração. Em estudo sobre a matéria, Hely Lopes Meirelles esclarece:

> *Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concreto de administração. Já dissemos, e convém se repita, que o Legislativo prevê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normais gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido a Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, paramentos, recebimentos, entendimento verbas ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o que mais se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. Atuando através das lei que elaborar os atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito normas gerais da Administração sem chegar à prática administrativa. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 16. ed. São Paulo: Malheiros, p. 618-620)*

De um modo geral ao Poder Legislativo não cabe prover situação concretas poro seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Poder Executivo ou suprimindo a discricionaridade do Gestor Público, o Poder Legislativo praticará ilegalidade.

Neste sentido, é o entendimento do Superior Tribunal Federal:

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 -

Pois bem! A atual redação do artigo 4º impõe, de forma vinculante, atribuições específicas a secretarias do Poder Executivo, o que viola à separação de poderes e à reserva mínima do Chefe do Executivo.

O mesmo entendimento se aplica ao artigo 3º em sua atual redação, uma vez que estabelece uma programação detalhada e fixa para a execução da campanha de prevenção e conscientização sobre o trabalho infantil, o que compromete a discricionariedade administrativa e a autonomia pedagógica das unidades escolares e dos agentes envolvidos, exigindo, desta forma, tratamento mais flexível e autorizativo.

III – 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, além do entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, **voto pela constitucionalidade parcial da proposta parlamentar**.

Todavia, com o objetivo de **sanear o vício material** detectado, **preservar a parte útil e legítima da proposição**, **além de adequação à boa técnica legislativa**, encartamos **emenda modificativa** para a atual redação dos artigos 3º e 4º da propositura parlamentar.

Assim, **voto pela constitucionalidade do Projeto de Lei nº 410/2025, com a emenda modificativa ora apresentada**, restando a proposição saneada de eventual vício de inconstitucionalidade material.

É o parecer.

Sala das Comissões, Câmara Municipal de Natal, 13 de junho de 2025.

Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa

Vereador Relator - Membro da CLJR