



COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEGURANÇA PÚBLICA

Parecer sobre o Projeto de Lei nº 604/2025 - 1º turno.

**Relatório**

O Projeto de Lei nº 604/2025, que “Institui o Programa Municipal de Incentivo, Distribuição e Exibição de Cinema e Audiovisual Brasileiro Independentes nas Escolas”, de autoria da vereadora Iza Lourença, vem a esta Comissão de Administração Pública e Segurança Pública, seguindo os trâmites regimentais, para receber parecer, sob a responsabilidade desta relatoria, nos termos do art. 52, inciso II, alíneas “c” e “l”, do Regimento Interno.

O referido projeto de lei foi recebido pela presidência desta Câmara Municipal de Belo Horizonte e será apreciada em dois turnos de votação, necessitando da aprovação pelo voto da maioria dos presentes, nos termos do art. 74, *caput*, da Lei Orgânica, conforme despacho de recebimento, fl. 18. Está adequadamente instruída com a legislação correlata, fls. 7-17.

A proposição legislativa foi examinada pela Comissão de Legislação de Justiça, recebendo o parecer pela constitucionalidade, legalidade e regimentalidade. Seguindo a tramitação, foi encaminhado à Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo, com parecer favorável.

Feita esta síntese de sua tramitação, passaremos a examinar a presente proposição legislativa em conformidade com a competência desta Comissão.

**Fundamentação**

O Projeto de Lei nº 604/2025 visa instituir o Programa Municipal de Incentivo, Distribuição e Exibição de Cinema e Audiovisual Brasileiro Independentes nas

PROTOCOLIZADO CONFORME	
PORTARIA Nº 21.902 / 2024	
Data:	26/05/2026
hora:	15:38



Escolas, sob a justificativa de realizar uma aproximação e formação de profissionais e estudantes que tenham como referência a cultura nacional e local.

Em exame detalhado do texto, sob o que se refere aos instrumentos de participação popular na administração pública, verifica-se que o projeto traz forte dimensão participativa ao estruturar a política pública proposta a partir da articulação entre Poder Público, comunidade escolar, profissionais da cultura, produtores audiovisuais, universidades, associações e agentes educativos.

A proposição adota modelo de gestão pública compatível com concepções contemporâneas de administração participativa e governança colaborativa, especialmente ao reconhecer que a efetivação da educação audiovisual depende da integração entre Estado e sociedade civil organizada. Nesse sentido, o art. 9º prevê expressamente a garantia da participação do segmento social interessado na elaboração e implementação das ações previstas pela lei, o que revela preocupação com mecanismos de escuta social e construção coletiva da política pública.

Além disso, diversos dispositivos reforçam essa dimensão participativa. O art. 3º prevê oficinas de formação e debate com agentes culturais e educacionais, bem como articulação com mostras, festivais, cineclubes, salas de cinema independentes e produções locais e regionais. Essas previsões ampliam os espaços de interação entre Administração Pública, comunidade escolar e setor cultural, promovendo circulação de saberes, democratização do acesso à cultura e fortalecimento de redes colaborativas.

A proposta também valoriza o protagonismo estudantil ao incentivar a produção audiovisual entre estudantes e a inclusão dessas produções em festivais e mostras locais. Tal perspectiva fortalece instrumentos de participação popular ao reconhecer estudantes não apenas como destinatários da política pública, mas também como sujeitos ativos de produção cultural e construção pedagógica.



Adiante, no que tange a matéria de direito administrativo em geral, sob a perspectiva do princípio da eficiência, a proposição demonstra preocupação relevante com racionalização de recursos públicos e aproveitamento de estruturas já existentes. A utilização das escolas como espaços de difusão audiovisual, a integração com festivais locais, cineclubes e plataformas públicas, bem como a articulação com profissionais e instituições já atuantes no setor cultural, favorecem implementação de política pública com potencial elevado de alcance social e reduzido custo incremental.

No tocante ao princípio da supremacia do interesse público, o projeto busca promover acesso democrático à cultura, fortalecimento da produção audiovisual brasileira independente, valorização da diversidade étnico-racial e ampliação de instrumentos pedagógicos nas escolas. Trata-se de finalidades públicas relevantes, compatíveis com os deveres constitucionais de promoção da cultura, educação e inclusão social.

Contudo, sob o exame do princípio da legalidade do princípio administrativo, destaca-se, com certa atenção, a determinação de ação ao poder executivo e de cunho autorizativo nos artigos 3º ao 8º e 12, que assim dispõem:

Art. 3º - Na implementação do Programa de que trata esta lei, **serão adotadas as seguintes ações**, sem prejuízo de outras entendidas como necessárias pelo Executivo:

(...)

Art. 4º - As produções cinematográficas e audiovisuais **poderão** ser licenciadas para exibição com fins pedagógicos na rede de ensino municipal quando:

(...)

Art. 5º - **Os editais de fomento e incentivo, bem como, as autorizações para produções cinematográficas feitos pela Administração Pública Municipal incluirão** instrumentos para realização do licenciamento para



exibição pública com fins pedagógicos na rede municipal de ensino, sem prejuízo a outras formas que possam ser necessárias de licenciamento.

Art. 6º - **Serão observadas na execução do Programa**, as políticas e as normas de acessibilidade e inclusão para pessoas com deficiências existentes no município na exibição das produções audiovisuais tratadas por esta Lei.

Art. 7º - As ações de educação audiovisual instituídas por esse Programa **poderão** ser utilizadas para atividades que visem a educação ambiental e promoção do enfrentamento à crise climática e ao racismo ambiental.

Art. 8º - As produções audiovisuais e cinematográficas que integrem esse Programa **deverão** observar as classificações indicativas ao público conforme as faixas etárias de exibição.

(...)

Art. 12 – Essa Lei **será regulamentada** pelo Poder Executivo. (grifos nossos)

Apesar da incontestável importância do objeto escopo do projeto de lei, em tela, não se pode desconsiderar o vício de inconstitucionalidade presente em um artigo que traz obrigação a ser executada por um outro poder municipal. Principalmente, quando tal ação já é de sua exclusiva competência, como é o poder regulamentar das leis, conforme verifica-se no art. 12, por exemplo. E mais, além de determinar a elaboração do regulamento, especifica quais medidas deverão ser contempladas no mesmo. Medidas de caráter tipicamente administrativos que cabem ao poder executivo a sua elaboração e definição de quais formas, prazos e demais aspectos operacionais que deverão ser observados na sua implementação. Tal medida caracteriza indevida ingerência em matéria que já é de competência do poder executivo.

Nesse sentido é a jurisprudência de nossos tribunais:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI DATA COMEMORATIVA E IMPÕE ATRIBUIÇÕES ADMINISTRATIVAS AO PODER EXECUTIVO. USURPAÇÃO DA



COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PARCIAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

I. CASO EM EXAME 1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Itabirito contra a Lei Municipal nº 3.844/2023, que institui o "Dia do Artesão Itabiricense", alegando vício formal por usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Sustenta-se que a norma cria obrigações e despesas administrativas para o Executivo Municipal, violando o princípio da separação dos poderes e a reserva de iniciativa legislativa. O pedido principal visa à declaração de inconstitucionalidade da lei, especialmente de seu artigo 4º.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Há duas questões em discussão: (i) verificar se a Lei Municipal nº 3.844/2023, em especial o artigo 4º, viola o princípio constitucional da separação dos poderes e a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo; (ii) avaliar a constitucionalidade dos demais dispositivos da lei, que instituem a data comemorativa e traçam diretrizes gerais.

III. RAZÕES DE DECIDIR 3. O artigo 4º da Lei nº 3.844/2023 impõe atribuições administrativas à Secretaria Municipal de Cultura, órgão do Poder Executivo, ao determinar a execução de atividades relacionadas à celebração do "Dia do Artesão Itabiricense", incluindo a coordenação de eventos e incentivos fiscais. Tal previsão caracteriza ingerência indevida do Legislativo na gestão administrativa, afrontando o princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º; CE/MG, arts. 6º e 173, §1º). 4.A jurisprudência do STF (ARE 878911 RG - Tema 917) e do TJMG orienta que normas legislativas municipais que criem atribuições específicas para o Executivo violam a reserva de iniciativa legislativa e a autonomia administrativa do Chefe do Poder Executivo. 5.A ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro para as atividades previstas no artigo 4º da lei reforça o vício de inconstitucionalidade formal, conforme exigência do artigo 113 do ADCT. 6.Os artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 3.844/2023, por outro lado, limitam-se a instituir a data comemorativa e estabelecer diretrizes gerais, sem interferir na estrutura ou atribuições do Poder Executivo. Esses dispositivos permanecem dentro da competência legislativa do Município, não configurando vício de inconstitucionalidade.

IV. DISPOSITIVO E TESE Pedido parcialmente procedente. Tese de julgamento: É inconstitucional norma municipal de iniciativa parlamentar que imponha atribuições administrativas a órgãos do Poder Executivo, em afronta ao princípio da separação dos poderes e à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo. A instituição de datas comemorativas e diretrizes gerais, sem criação de obrigações específicas para o Executivo, é matéria dentro da competência legislativa municipal. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 2º, 30, I e II, 61, §1º, II; ADCT, art. 113; CE/MG, arts. 6º, 66, III, "e" e "f", 90, V e XIV, e 173, §1º. Jurisprudência relevante citada: STF, ARE 878911 RG (Tema 917), Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29.09.2016; TJMG, ADI 1.0000.23.253695-3/000, Rel. Des. Edilson Olímpio Fernandes, j. 08.05.2024; TJMG, ADI 1.0000.22.112697-2/000, Rel. Des. Valdez Leite Machado, j. 26.03.2023.



Outro ponto digno de nota, é o vício de iniciativa que há em qualquer proposição legislativa autorizativa, que ao tentar contornar uma competência privativa do Poder Executivo, cria um comando legal que não obrigue, mas o *autorize* a praticar uma determinada ação que já que lhe compete fazer. A utilização do verbo “poderá” não elide o caráter autorizativo do dispositivo anteriormente citado. A redação da forma como se encontra, além de ser inócua, pois deixa só arbítrio do poder executivo fazer ou não o contido em seu texto, é uma chancela, autorização para que ele realize ato de sua competência dessa ou daquela forma.

Neste sentido, é o entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE FRUTAL - LEI MUNICIPAL QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A INSTITUIR AUXÍLIO AO ATLETA AMADOR - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AO ARTIGO 90, XIV DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1- É inconstitucional a lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo, que usurpa competência privativa conferida ao Chefe do Executivo. 2- O fato de a norma ser meramente autorizativa não afasta a sua inconstitucionalidade. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.11.056661-9/000, Relator(a): Des.(a) Adilson Lamounier, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 08/05/2013, publicação da súmula em 17/05/2013)

O constitucionalista e professor José Afonso da Silva leciona que “as leis autorizativas são previstas no texto constitucional para casos específicos, sempre quando solicitado pelo chefe do Poder Executivo”. Ensina, também, que:

A iniciativa parlamentar de lei autorizativa, se não é inconstitucional por ferir alguma regra de iniciativa exclusiva prevista no art. 61 da CF, não tem mais do que o sentido de uma indicação ao chefe do Poder Executivo para realização de ato ou negócio (Silva, José Afonso da. Processo Constitucional de Formação das Leis, 2 ed. - São Paulo: Malheiros, 2007, p. 331 e p. 333.).



Já o jurista e professor Miguel Reale esclarece o sentido de lei:

Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sentido jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas (Reale, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p.163).

A inconstitucionalidade de uma lei ou de alguns de seus artigos, é frontalmente contrária à boa atuação da Administração Pública e aos princípios do direito administrativo da legalidade, moralidade, razoabilidade, eficiência e da supremacia do interesse público, pois gera dispêndio de recursos com lei que será vetada ou objeto de ação direta de inconstitucionalidade. Isso interfere diretamente e indiretamente no exame de mérito e das matérias de competência, pois impedem a boa e correta atuação estatal e é contrário aos preceitos do direito administrativo e à legislação que rege a atuação administrativa do poder público, sua organização e estruturação.

A proposição legislativa, em exame, revela nobre propósito e constitui iniciativa de grande relevância da vereadora que a subscreve, razão pela qual merece prosperar. Assim, recomenda-se a adequação de sua redação, por meio de emenda. Desta forma, examinando a proposição legislativa no que compete a esta respeitável comissão, não vemos óbice a sua aprovação.

### **Conclusão**

Pelo exposto, nos manifestamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 604/2025, com apresentação de emenda.

Belo Horizonte, 25 de maio de 2026



# CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Dirleg	Fl.

HELTON VIEIRA      Assinado de forma digital  
FERNANDES          por HELTON VIEIRA  
JUNIOR:130702856      FERNANDES  
00                      JUNIOR:13070285600  
                             Dados: 2026.05.26 13:35:13  
                             -03'00'

Vereador Helton Junior – PSD  
Relator



**SUBSTITUTIVO-EMENDA Nº AO PROJETO DE LEI Nº 604/2025**

Institui o Programa Municipal de Incentivo, Distribuição e Exibição de Cinema e Audiovisual Brasileiro Independentes nas Escolas.

A Câmara Municipal de Belo Horizonte decreta:

Art. 1º - Fica instituído o Programa Municipal de Incentivo, Distribuição e Exibição de Cinema e Produção Audiovisual Brasileiro Independentes nas Escolas no município a ser desenvolvido nas redes pública e privada de ensino do município de Belo Horizonte.

Parágrafo único - Para os fins desta lei, entende-se por:

I - Cinema e produção audiovisual brasileiro independentes: longas-metragens, curtas-metragens, documentais, videoclipes, produções transmídia e de multilinguagens, certificados como produto brasileiro, e não seja vinculado, direta ou indiretamente, a empresas concessionárias de serviços de radiodifusão e cabodifusão de sons ou imagens em qualquer tipo de transmissão;

II - Educação Audiovisual: processo pedagógico que tem como ferramenta o cinema e outras mídias audiovisuais, contempladas em sua diversidade de produção e representação étnico-racial;

III - Agentes Culturais e Educativos: profissionais qualificados para conduzir e orientar ações de exibição e discussão de filmes, com formação contínua que apresente intercâmbio de saberes com realizadores locais.

Art. 2º - Constituem objetivos do Programa de que trata o art. 1º desta lei, dentre outros:

I – Fomentar a produção, distribuição e circulação de cinema e produções audiovisuais nacionais independentes, com especial atenção às produções locais e regionais e observação às ações afirmativas e acessibilidade;



II – Estruturar o acesso e a difusão do cinema e da produção audiovisual brasileiro como ferramentas pedagógica e curricular complementar, integrando-os à proposta pedagógica nas escolas da rede municipal, pública e privada, de ensino;

III – Incentivar a formação cultural dos profissionais da rede municipal de ensino e dos estudantes;

IV – Reconhecer a importância do cinema e da produção audiovisual brasileiro independente, refletindo a diversidade étnico-racial nas produções difundidas;

V – Facilitar o licenciamento das produções cinematográficas nacionais e locais para difusão na rede de ensino municipal;

VI – Incentivar à formação dos profissionais da rede de ensino municipal para utilização pedagógica do cinema e do audiovisual brasileiro independentes;

VII – Estimular a articulação entre produções cinematográficas realizadas no Município e sua utilização pedagógica na rede municipal de ensino;

VIII – Promover a diversidade étnico-racial nas produções cinematográficas e audiovisuais exibidas no âmbito do Programa;

IX – Incentivar a diversificação das produções exibidas para fins pedagógicos, inclusive por meio de curtas, médias-metragens e produções independentes;

X – Fortalecer a relação entre o ambiente escolar e espaços, eventos e circuitos de difusão audiovisual locais e regionais, inclusive mostras, festivais, cineclubes e salas de cinema;

XI – Incentivar a produção audiovisual estudantil e à participação dessas produções em mostras, festivais e atividades culturais;

XII – Estimular, no âmbito escolar, o desenvolvimento e à circulação de jogos digitais e analógicos voltados à formação educacional, cultural e tecnológica;

XIII – Promover oficinas, debates e ações formativas sobre educação audiovisual, especialmente relacionadas às produções locais e regionais;

XIV – Incentivar a aferição e ao acompanhamento do alcance das ações desenvolvidas no âmbito do Programa;

XV – Estimular a distribuição e circulação da produção audiovisual e do cinema infantil;



XVI – utilizar as ações de educação audiovisual instituídas por este Programa Municipal em atividades que visem a educação ambiental e promoção do enfrentamento à crise climática e ao racismo ambiental

Art. 3º - Para a implementação do Programa Municipal de que trata esta lei serão observadas as seguintes diretrizes:

I – Priorização da utilização de plataformas e acervos audiovisuais públicos, observadas as normas de privacidade, proteção de dados e segurança da informação;

II – Incentivo, no âmbito de editais de fomento e incentivo, bem como das autorizações para produções cinematográficas realizadas pela Administração Pública Municipal, à adoção de instrumentos voltados ao licenciamento para exibição pública com fins pedagógicos na rede municipal de ensino;

III – Observância das políticas e normas de acessibilidade e inclusão voltadas às pessoas com deficiência nas atividades e exibições audiovisuais realizadas no âmbito desta Lei;

IV – Garantia de participação do segmento social interessado na elaboração, implementação e acompanhamento das ações previstas nesta Lei;

V – Cooperação institucional com universidade e associações que tenham atuação na área para execução das ações do programa;

VI – Observância das classificações indicativas ao público conforme as faixas etárias de exibição das produções audiovisuais e cinematográficas que integrem este Programa Municipal.

VII – Observância do critério de prevenção especial e das diretrizes e bases da educação na orientação acerca das produções audiovisuais e cinematográficas a serem exibidas.

Art. 4º - Constituem diretrizes do presente Programa Municipal quanto ao licenciamento de produções cinematográficas e audiovisuais para fins pedagógicos:

I – Incentivo à utilização de produções realizadas no Município;

II – Estímulo à utilização de produções que tenham recebido fomento ou incentivo público municipal;



III – Observância da diversidade de fontes de financiamento e da viabilidade de parcerias e contrapartidas relacionadas às produções audiovisuais.

Art. 5º - O Programa de que trata esta Lei poderá ser custeado por meio de receita orçamentária da educação e da cultura, além de outras fontes que a Administração Pública Municipal julgarem necessárias.

Art. 6º - O disposto na Lei Federal nº 13.006/2014, na Lei Federal nº 10.639/2003, na Lei Federal nº 11.645/2008 e na Lei Federal nº 14.533/2023 servirá como diretriz e norteará o presente Programa Municipal no que se refere à obrigatoriedade da exibição audiovisual em escolas como componente curricular, do cumprimento com o ensino e cultura da história afrobrasileira, bem como, do ensino digital.

Art. 7º - Essa Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Belo Horizonte, 25 de maio de 2026

HELTON VIEIRA  
FERNANDES  
JUNIOR:13070285600

Assinado de forma digital por  
HELTON VIEIRA FERNANDES  
JUNIOR:13070285600  
Dados: 2026.05.26 13:35:30  
-03'00'

Vereador Helton Junior – PSD  
Relator