



CÂMARA MUNICIPAL DE NITERÓI

*Comissão de Constituição e Justiça e
Redação Final*

PARECER CCJ N.º - 0310/2018.

PROJETO DE LEI N.º 0190/2018

AUTOR: Vereador Paulo Henrique

EMENTA: “DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO PREFERENCIALMENTE, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE NITERÓI, DE SEMÁFOROS CUJO FUNCIONAMENTO SEJA À BASE DE ENERGIA SOLAR E, DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

RELATOR: Vereador Renato Cariello

I – RELATÓRIO:

Trata-se do exame da proposição contemplada no Projeto de Lei em epígrafe, onde dispõe que os semáforos destinados à sinalização do trânsito, instalados nas vias públicas do Município de Niterói, deverão funcionar por fonte de energia solar. O artigo 2º reza que os semáforos existentes nas vias públicas e que, funcionam por meio de energia elétrica convencional, deverão ser substituídos progressivamente, por semáforos dotados de células fotovoltaicas.

O projeto foi encaminhado para esta Comissão de Constituição e Justiça, a fim de proferir parecer conforme o artigo 87 do Regimento Interno.

II – VOTO DO RELATOR

Observa-se a priori a escolha da proposição adequada ao objetivo pretendido, nos termos do Regimento Interno deste Legislativo Municipal, qual seja, a de Projeto de Lei, não possuindo assim, qualquer inconstitucionalidade formal objetiva.

Com relação à competência do Município para legislar a cerca da matéria, salienta-se que a República Federativa do Brasil caracteriza-se essencialmente pela repartição de competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, dotados de autonomia política, administrativa e financeira, desfrutando competência legislativa própria, respeitados os limites materiais estampados no ordenamento jurídico.

O Constituinte de 1988 acolheu o seguinte princípio: à União compete legislar sobre matérias em que predomina o interesse geral; aos Estados, sobre as de predominante interesse



CÂMARA MUNICIPAL DE NITERÓI

*Comissão de Constituição e Justiça e
Redação Final*

regional e aos municípios, sobre assuntos de interesse local. A regra básica para a delimitação da competência do Município está consagrada no do art. 30 da referida Carta brasileira, precisamente nos incisos I e II do artigo supra citado, a chamada competência legislativa sobre assuntos de interesses locais, que reserva ao Município as matérias não enquadradas no campo privativo da União nem do Estado.

Diante disto, verificado a autonomia constitucional do Município para a edição do Projeto de Lei em apreço, e conseqüentemente, após a sua análise, verifica-se que o teor do mesmo não ultrapassa a sua área de atuação administrativa, ou seja, guarda irrestrita compatibilidade ao ordenamento jurídico brasileiro, sendo certo afirmar que não há ofensas ao pacto federativo havido entre União, Estados-Membros e Municípios.

No que tange a iniciativa, não vislumbramos inconstitucionalidade na presente propositura. É importante frisar ser notório que o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro entendem que leis de iniciativa parlamentar que interferem na organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo, e que criam, modificam ou extinguem a infraestrutura e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo, são inconstitucionais por ofensa ao art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'a' da Constituição da República.

Contudo, não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Assim entendeu o Supremo Tribunal Federal ao reconhecer uma lei municipal do Rio de Janeiro, de iniciativa do Legislativo, que obrigava a instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.

O recurso, com repercussão geral reconhecida, foi apresentado pela prefeitura do Rio, com o entendimento de que somente o chefe do Executivo poderia propor norma sobre o tema. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro deu razão ao prefeito e declarou inconstitucional a Lei 5.616/2013. A Câmara Municipal levou o caso ao STF.

Ao reconhecer a repercussão geral, o ministro Gilmar Mendes disse que a discussão relativa a vício de iniciativa no processo legislativo é relevante dos pontos de vista jurídico e político, além de gerar despesa aos cofres municipais.

No mérito, o ministro afirmou que o STF, em diversos precedentes, firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão



CÂMARA MUNICIPAL DE NITERÓI

*Comissão de Constituição e Justiça e
Redação Final*

taxativamente previstas no artigo 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do chefe do poder Executivo, não admitindo interpretação extensiva por consistirem em normas de exceção ao poder de iniciativa e por assim serem, não podem ser ampliadas por via hermenêutica, sob pena de ocasionar um esvaziamento da atividade legislativa autônoma no âmbito dos entes federados.

Ou seja, não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido, citamos o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008.

Segundo o relator, não é possível ampliar a interpretação do dispositivo constitucional para abranger matérias além das que são relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, “mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo”, vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. [ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917.]

De igual modo afasta-se a alegação de ofensa ao art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição, ante sua manifesta impertinência com a legislação objeto de exame, de procedência municipal. A jurisprudência da Corte tem sinalizado de maneira peremptória que “a reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, inc. II, al. b, da Constituição, somente se aplica aos territórios federais” (ADI 2072, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 2/3/2015). No mesmo sentido: ADI 2.464/AP, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Plenário, DJ 25.5.2007; ADI 2.447/MG, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Plenário, DJe 3.12.2009; ADI



CÂMARA MUNICIPAL DE NITERÓI

*Comissão de Constituição e Justiça e
Redação Final*

2.464/AP, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Plenário, DJ 25.5.2007; ADI 3.205/MS, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Plenário, DJ 17.11.2006.

Acompanhando a atual orientação do Supremo Tribunal Federal o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, deu início a um processo de mudança de orientação, superando tendência conservadora em relação à reserva de iniciativa, decidindo em sentido diametralmente oposto o que vinha se fazendo, onde já se pronunciou sobre caso semelhante de Lei Municipal do Rio de Janeiro, onde ilustramos alguns julgados abaixo:

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.778/2014 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **DETERMINAÇÃO DE QUE OS SEMÁFOROS DESTES MUNICÍPIO UTILIZEM ENERGIA SOLAR.** ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA. ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PELA INOCORRÊNCIA DO VÍCIO. DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI. 1. Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade em face da Lei 5.778/2014 do Município do Rio de Janeiro, de iniciativa de membro do Poder Legislativo, que dispõe sobre a implantação obrigatória de semáforos funcionando à base de energia solar. Alega o representante que a lei é eivada de inconstitucionalidade por inobservância ao princípio da separação dos poderes e vício de iniciativa. 2. Órgão Especial que vinha entendendo, em casos semelhantes, pela violação à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para propor leis que versem sobre organização e funcionamento de órgãos daquele poder. 3. **Julgamento recente do Supremo Tribunal Federal em repercussão geral que, analisando legislação que tornava obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas do Município do Rio de Janeiro, reafirmou jurisprudência daquela Corte no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas na Constituição, não permitindo interpretação ampliada (tema 917). Assim, entendeu que legislações como a presente, que não criam ou alteram a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública, nem tratam do regime jurídico de servidores públicos, não usurpam a iniciativa do Chefe do Poder Executivo.** 4. Fiscalização, manutenção e substituição dos semáforos que já são atribuições das secretarias municipais. Legislação em comento que não inovou nas funções dos órgãos executivos, apenas tratando de medidas que já se inserem nas suas incumbências. Atribuição comum da União,



CÂMARA MUNICIPAL DE NITERÓI

*Comissão de Constituição e Justiça e
Redação Final*

Estados e Municípios de preservação ao meio ambiente, conforme art. 23, VI, da Constituição Federal. Atendimento, in casu, à função precípua do Poder Legislativo de estabelecer diretrizes aos órgãos executivos, meros balizamentos gerais, cabendo a estes, dentro de seus critérios de conveniência e oportunidade, regulamentar esta lei e elaborar o cronograma de substituição dos semáforos. 5. Alegação de criação de dispêndios não previstos no orçamento. Inocorrência, considerando que as atribuições ligadas à conservação e manutenção dos sinais de trânsito já são inerentes ao funcionamento dos órgãos executivos. Tese nº 917 firmada pelo Supremo Tribunal Federal, como acima destacado, estabelecendo 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. Adoção do entendimento proferido pelo Pretório Excelso, guardião da Constituição Federal, para reconhecer a constitucionalidade da lei em comento. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. (CONSTITUCIONALIDADE DA LEI 5.778/2014 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. - 0061491-47.2016.8.19.0000- Des(a). CARLOS SANTOS DE OLIVEIRA - Julgamento: 31/07/2017 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

Representação de inconstitucionalidade. Lei Municipal carioca 5497/15, que impõe ao executivo o dever de disponibilizar serviço virtual para o requerimento de cartão de gratuidade de estacionamento para o idoso. Alegado vício formal, porque a norma, de iniciativa parlamentar, teria invadido competência privativa do Executivo, além de criar despesa que afeta o planejamento orçamentário a cargo do Prefeito. **De acordo com a atual orientação do Supremo Tribunal Federal não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos; (RE 878.911 RG/RJ. Pleno. Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29.09.16).** Norma que poderá ensejar a redução de gastos públicos, pois o incremento do acesso virtual diminuirá a demanda de servidores para o atendimento presencial. Vício de iniciativa não caracterizado. Ausência de afronta ao Princípio da Separação dos Poderes, pois o Parlamento Municipal, exercendo a sua função típica de legislar, buscou conferir concretude ao direito de tratamento preferencial ao



CÂMARA MUNICIPAL DE NITERÓI

*Comissão de Constituição e Justiça e
Redação Final*

idoso, previsto no artigo 45 da Carta Estadual. Improcedência do pedido. (0062840-85.2016.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Des(a). GABRIEL DE OLIVEIRA ZEFIRO - Julgamento: 22/01/2018 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

Como se vê a nova orientação no Supremo Tribunal Federal e acompanhada, ainda que timidamente, do Tribunal do Estado Rio de Janeiro, é no sentido de que se veda é a iniciativa parlamentar que vise ao redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições, inovando a própria função institucional da unidade orgânica.

Perceba-se que, ao se adotar essa nova linha de argumentação, é necessário distinguir a criação de uma nova atribuição (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão.

Em sentido semelhante, Ronaldo Jorge Araújo Vieira Junior sustenta que a iniciativa privativa do Presidente da República diz respeito à elaboração de normas que remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura da Administração Pública, ou seja, não se pode criar novas atribuições para órgãos ou entidades existentes, muito menos criar novas pessoas jurídicas ou unidades desconcentradas, sob pena de violação à alínea e do inciso II do § 1º do art. 61 da CF.

Oportuno trazer a baila a lição de Hely Lopes Meireles, na qual traça distinção, corroborando a necessidade de obediência às atribuições normativas conferidas a cada poder municipal:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos, dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada e nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua



CÂMARA MUNICIPAL DE NITERÓI

*Comissão de Constituição e Justiça e
Redação Final*

arrecadação e aplicação. **Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo**, personalizado no Prefeito. (Grifo nosso)

Eis aí a distinção marcante entre a missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos da administração.

Após as reflexões supra, conclui-se que o projeto em apreço não contém vício formal subjetivo, sendo de iniciativa de Vereador, e versando sobre matéria que não é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (Art. 49 da Lei Orgânica Municipal). Portanto, apresentar-se-á plenamente possível que o Vereador proponente inicie o presente processo legislativo nos termos do disposto no art. 61 da CRFB/1988.

No que diz respeito aos aspectos de juridicidade e técnica legislativa, cremos que a proposição não merece reparo, estando em perfeita consonância com a Lei Complementar 95/98, que dispõe sobre que o processo legislativo.

Em vista do exposto, o Projeto de Lei em análise, está amparado pela legalidade e constitucionalidade, conforme nova orientação do Supremo Tribunal Federal, bem como boa técnica legislativa, possuindo assim, parecer **FAVORÁVEL** deste relator.

III – CONCLUSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça, em reunião realizada, aprovou o parecer do relator, **FAVORÁVEL**, ao Projeto de Lei em epígrafe, opinando ainda, pela continuidade do trâmite legislativo nas devidas comissões competentes.

Sala da Comissão, 4 de outubro de 2018.

Rodrigo Flach Farah
Presidente

Renato Cariello
Vice-Presidente-Relator



CÂMARA MUNICIPAL DE NITERÓI

*Comissão de Constituição e Justiça e
Redação Final*

Casota
Membro

Atratino Cortes Coutinho Neto
Membro

Milton Carlos Lopes (Cal)
Membro