RIO GRANDE DO NORTE

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

PROJETO DE LEI Nº 122/2025

PROJETO DE LEI 122/2025 DISPÕE SOBRE A MANUTENÇÃO ASFÁLTICA, PINTURA DE VIAS PÚBLICA E DEMAIS SERVIÇOS DE CONSERVAÇÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE NATAL/RN. VÍCIO DE INICIATIVA. PARECER PELA REJEIÇÃO DA MATÉRIA. IMPOSIÇÃO ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

Iniciativa: Vereador Léo Souza

Relator: Vereador Fúlvio Saulo

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei nº 122/2025, de autoria do Vereador Léo Souza dispõe sobre a manutenção asfáltica, pintura de vias públicas e demais serviços de conservação urbana no Município de Natal/RN e dá outras providências.

Consta nos autos que não há matéria semelhante em trâmite ou que tramitou perante esta Casa Legislativa, conforme documento de fl. 06.

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. DA INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

O Projeto de Lei 122/2025 de autoria do Vereador Léo Souza estabelece que as obras de manutenção de calçamento, pintura do sistema viário e demais serviços de conservação urbana no Município de Natal/RN deverão ocorrer no período noturno (entre 19h e 07h), com algumas exceções, como em casos de urgência ou obras licitadas anteriormente. A proposta também prevê prazo de 90 dias para regulamentação pelo Poder Executivo.

Nos termos do artigo 30, incisos I, II[1], da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual. Além do mais, o artigo 5º, §1º, I[2] da Lei Orgânica do Município de Natal/RN dispõe ser da competência do Município legislar sobre matéria de interesse municipal e que não fira disposição constitucional.

[1] CF
Art. 30 Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;
II- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
[2] LOM
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.

Ressalte-se, de início, a relevância da proposta apresentada pelo nobre Vereador, a qual traduz preocupação legítima com o bem-estar da população de Natal, especialmente no que toca à mobilidade urbana e à segurança viária. A realização de obras de manutenção de calçamento, repavimentação asfáltica, pintura de vias e conservação urbana no período noturno, conforme sugere o projeto, representa medida de grande impacto positivo, pois contribui para a redução de congestionamentos, evita transtornos ao tráfego de veículos em horários de pico e promove maior fluidez e segurança no deslocamento diário dos cidadãos.

Não há dúvida de que se trata de iniciativa que dialoga diretamente com os interesses locais, cumprindo papel social relevante e trazendo benefícios concretos à coletividade. A proposição revela sensibilidade do autor às necessidades práticas da cidade e à qualidade de vida de seus munícipes.

Todavia, apesar de sua nítida importância social e impacto positivo no cotidiano da população, a matéria, pela forma como se encontra estruturada, não pode prosperar no ordenamento jurídico municipal pela via parlamentar. Isso porque a definição de horários, formas e condições para a execução de serviços públicos configura matéria de natureza administrativa, que se insere no campo da gestão e organização da máquina pública, de competência privativa do Poder Executivo.

A Constituição Federal, no artigo 61, §1º, II e por simetria a Lei Orgânica do Município de Natal no artigo 39, §1º c/c art. 21, inciso IX, estabelecem matérias cuja iniciativa legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo. Entre elas, encontram-se aquelas que disponham a criação e estruturação de órgãos da Administração, regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de servidores públicos e organização administrativa.

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 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. Neste sentido temos:

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. Constitucional. Representação de inconstitucionalidade. Lei nº 8.184/18 do Estado do Rio de Janeiro que promoveu a redução da carga horária dos servidores da Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (FAETEC). ***Lei de origem parlamentar. Vício de iniciativa. Competência do chefe do Poder Executivo para dispor sobre o regime jurídico dos servidores****. Inconstitucionalidade formal. Precedentes. 1. A orientação do STF é de que as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas constituições dos estadosmembros.* ***2. Segundo a pacífica jurisprudência da Suprema Corte, padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre regime jurídico dos servidores públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao chefe do Poder Executivo****. 3. Agravo regimental não provido." (ARE 1.368.827-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 20/6/2022) – grifo nosso -*

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.166/05 do Município de Cascavel/PR. Lei de iniciativa parlamentar que concede gratuidade no transporte coletivo urbano às pessoas maiores de 60 anos. Equilíbrio econômicofinanceiro dos contratos. Reserva de Administração. Separação de Poderes. Violação. Precedentes. Recurso extraordinário parcialmente provido. ***1. O Supremo Tribunal Federal tem declarado a***

inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes*. 2. Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal). 3. Agravo regimental não provido." (ARE 929.591-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 27/10/2017) – grifo nosso -*

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 16.768/2018 DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROCESSO LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI QUE DETERMINA A RETIRADA DAS CANCELAS DE TODAS AS PRAÇAS DE PEDÁGIO ADAPTADAS AO SISTEMA DE PEDÁGIO AUTOMÁTICO, EM

TODAS AS RODOVIAS DO ESTADO. GESTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. MATÉRIA DE RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO." (ARE 1.245.566-AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 16/3/2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATROS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA. 1. A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação. 2. Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados. 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente." (ADI 2733, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 3/2/2006)

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. LEI 19.939/2019, DO ESTADO DO PARANÁ. OBRIGAÇÃO DAS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS DE REALIZAR O RESGATE E A ASSISTÊNCIA VETERINÁRIAS DE EMERGÊNCIA DE ANIMAIS ACIDENTADOS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELO PODER EXECUTIVO. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. VIOLAÇÃO. 1. O Juízo de origem não analisou a questão acerca da suspensão dos efeitos da Lei Estadual 19.939/2019, antes de sua vigência, não tendo sido esgotados todos os mecanismos ordinários de discussão, INEXISTINDO, portanto, o NECESSÁRIO PREQUESTIONAMENTO EXPLÍCITO, que pressupõe o debate e a decisão prévios sobre o tema jurígeno constitucional versado no recurso. Incidência das Súmulas 282 (É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada) e 356 (O ponto omisso da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento), ambas desta CORTE SUPREMA. 2. A Lei Estadual 19.939/2019, do Estado do Paraná, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre "a obrigação das empresas concessionárias de rodovias em atividade no Estado

> *do Paraná de realizar o resgate e a assistência veterinária de emergência de animais acidentados nas rodovias e estradas por elas administradas, e dá outras providências", adentrou em matéria sujeita à reserva da Administração, uma vez que se imiscuiu nos aspectos atinentes a contratos administrativos celebrados com as concessionárias de rodovias estaduais. 3. A lei estadual impugnada também interfere indevidamente nas estipulações contratuais estabelecidas entre o Poder Executivo concedente e as empresas concessionárias, ferindo, assim, o disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal. 4. Agravo Interno a que se nega provimento." (ARE 1349609 AgR, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe de 18/2/2022)*

Acresça-se, ainda, o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião do Julgamento do Tema 917 no sentido 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)"*

A fixação de horário e modo de execução de obras públicas é matéria de natureza administrativa e insere-se no âmbito da gestão e organização dos serviços públicos, cujo planejamento e execução cabem exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo.

Assim, o projeto incorre em vício de iniciativa por invadir matéria reservada ao Executivo.

2.3. DA MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES.

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 para os 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.

Na proposta parlamentar verifica-se vício material, pois a lei em questão, caso aprovada, engessaria a administração pública ao impor a realização de obras e serviços urbanos apenas em período noturno, salvo hipóteses excepcionais. Além do mais, limita a discricionariedade administrativa e pode acarretar dificuldades operacionais e financeiras ao Município.

Assim, ainda que meritória e plenamente justificável sob a ótica do interesse público, a proposta incorre em vício de iniciativa e vício material, por invadir competência reservada ao Executivo, afrontando o princípio da separação dos Poderes.

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**, em razão da usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, bem como a inconstitucionalidade material, em virtude da afronta ao princípio da separação dos poderes.

É o parecer.

Sala das Comissões, Natal/RN, 11 de setembro de 2025.

Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa
Vereador Relator – CLJR