RIO GRANDE DO NORTE

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 210/2025

PROJETO DE LEI Nº 210/2025. DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE SINALIZAÇÃO TÁTIL E SONORA NOS SEMÁFOROS DO MUNICÍPIO DE NATAL/RN, COM O OBJETIVO DE PROMOVER A ACESSIBILIDADE DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA VISUAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. PARECER PELA REJEIÇÃO DA MATÉRIA. VÍCIO DE INICIATIVA. ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS A ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO.

PROPONENTE: VEREADOR DANIELL RENDALL

RELATOR: VEREADOR FÚLVIO SAULO

I- RELATÓRIO

O projeto de Lei nº 210/2025, de autoria do vereador Daniell Rendall, que dispõe sobre a obrigatoriedade de implantação de sinalização tátil e sonora nos semáforos destinados à travessia de pedestres nas vias públicas do Município de Natal.

Consta, nos autos, informações de que nesta Casa Legislativa não tramita ou tramitou projeto de lei com matéria similar (fl.06).

Os autos foram encaminhados a este Vereador para relatoria.

É o relatório.

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, 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.

II.2 – VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROPOSIÇÃO PARLAMENTAR QUE IMPÕE OBRIGAÇÃO AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.

O Projeto de Lei nº 210/2025 estabelece a obrigatoriedade de instalação de semáforos com emissão sonora que indique o momento seguro para travessia, além da implantação de piso tátil direcional e de alerta nas calçadas, conforme normas técnicas de acessibilidade.

A matéria envolve mobilidade urbana, acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência, temas que se inserem na competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme dispõe o artigo 23, inciso II, da Constituição Federal.

Nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Dessa forma, é legítima a atuação do Município para regulamentar medidas de acessibilidade e segurança no trânsito urbano, especialmente quando o objetivo é garantir a mobilidade segura e autônoma de pessoas com deficiência visual.

Embora seja legítimo a edição de normas gerais sobre mobilidade urbana e acessibilidade, a proposta fixou atribuições administrativas ao Poder Pública, e isto configura-se ingerência indevida na organização e funcionamento da Administração Pública.

A criação de leis, 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, programas, diretrizes, etc. 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**. Vejamos:

> *AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 17.819/2022 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PROGRAMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE. AUSÊNCIA DE DISPOSIÇÃO SOBRE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FUNCIONAMENTO DO PODER EXECUTIVO. ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. INEXISTÊNCIA. 1. Trata-se de Agravo Interno contra decisão que conheceu dos Agravos para dar provimento aos Recursos Extraordinários, para julgar improcedente a Ação Direta, declarando a constitucionalidade da Lei 17.819/2022, e dos Decretos regulamentares 61.564/2022 e 62.14/2023, todos do Município de São Paulo . 2. A Lei 17.819, de 29 de junho de 2022, do Município de*

São Paulo, cria política pública de assistência social, tendo como objetivos primordiais o combate à fome, a promoção da saúde e do bem-estar e o atendimento de outras necessidades básicas da população de baixa renda da cidade de São Paulo. 3. A lei questionada não dispõe sobre a organização administrativa e o funcionamento do Poder Executivo, tampouco impõe ao Município o aumento de despesas, uma vez que a execução dos programas ficará a cargo da Administração Pública municipal. ***4. Esta CORTE tem jurisprudência sedimentada no sentido de que a reserva de iniciativa de lei ao Chefe do Poder Executivo não implica afastamento da atuação legiferante em políticas públicas.*** *5. Agravo Interno a que se nega provimento." (ARE 1531909 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 17-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 26-03-2025 PUBLIC 27-03-2025) – grifo nosso -.*

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 -*

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL. INGERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE

*FORMAL. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. IMPRESCINDIBILIDADE DE REINTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL LOCAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 280/STF. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I – **Esta Corte possui entendimento firmado no sentido de que há inconstitucionalidade formal em lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, pois, nestes casos, cuida-se de matéria da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.** II - Para chegar-se à conclusão contrária à adotada pelo Tribunal de origem, necessário seria a análise de normas infraconstitucionais locais, o que inviabiliza o extraordinário, a teor da Súmula 280/STF. III - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa.*

(RE 1149013 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 15-05-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-127 DIVULG 21-05-2020 PUBLIC 22-05-2020) – grifo nosso -.

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 ou implique em gastos ao Poder Público sem qualquer análise de impacto financeiro.

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 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.

Assim, a proposição, embora meritória, invade a esfera de iniciativa privativa do prefeito, pois impõe atribuições diretas e novas obrigações administrativas a órgão integrante da estrutura do Poder Executivo.

II.2. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CARÁTER INSANÁVEL. EVENTUAL SANÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO. NÃO CONVALIDAÇÃO.

A inobservância da reserva de iniciativa configura vício de inconstitucionalidade formal, de caráter insanável, que não se convalida sequer mediante eventual sanção do Chefe do Executivo, conforme entendimento cristalizado do Pretório Excelso:

> ***STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.*** *LEI Nº 11.446/2000 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PARTICIPAÇÃO DE SERVIDORES E EX-SERVIDORES NA COMPOSIÇÃO DA DIREÇÃO DA COMPANHIA ESTADUAL DE ENERGIA ELÉTRICA (CEEE) . VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. OFENSA AO ART. 7º, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL . DESRESPEITO À NORMATIVIDADE FEDERAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.* ***1. Formalmente, a norma impugnada padece de vício consubstanciado na inobservância do disposto na alínea e do inciso II do § 1º do art . 61 da Constituição Federal, a qual, em sua redação original, assegurava ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de projeto de lei para dispor sobre a organização, a estrutura e as atribuições de seus órgãos e entidades. 2. As normas relativas ao processo legislativo, notadamente aquelas que concernem à iniciativa legislativa, são de observância obrigatória por estados, Distrito Federal e municípios, por força***

do princípio da simetria. Ademais, a inobservância da iniciativa para deflagrar o processo legislativo acarreta inconstitucionalidade formal, a qual não pode ser convalidada sequer mediante sanção do chefe do Executivo . Precedentes. *(...)(STF - ADI: 2296 RS, Relator.: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 04/10/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/12/2021). (Grifo nosso).*

STF. *AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.* ***INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI DECORRENTE DE EMENDA PARLAMENTAR. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.*** *REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR PÚBLICO .* ***COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE DESPESAS.*** *REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279/STF . SÚMULA VINCULANTE 37. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - É da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. II - Inconstitucionalidade formal . Emenda parlamentar que dispõe sobre remuneração e demissão de servidor público. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. (...) (STF - RE: 1472668 RJ, Relator.: Min . CRISTIANO ZANIN, Data de Julgamento: 17/06/2024, Primeira Turma, Data de Publicação:*

PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-06-2024 PUBLIC 20-06-2024). (Grifo nosso).

"O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, ***cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado****". (STF, Pleno, Adin n.º 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 nov 1997, p. 62.216, apud Alexandre de Moraes, Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional, São Paulo, Atlas, 2002, p. 1.098). (Grifo nosso).*

"A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. *A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula 5/STF" (ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-2003, Plenário, DJ de 9-2-2007.) (Ainda, no mesmo sentido: ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 30- 6-2011, Plenário, DJE de 5-8-2011). (Grifo nosso).*

Assim, embora louvável a finalidade social da proposição, como já defendido, a inobservância das normas constitucionais e orgânicas que regulam o processo legislativo e a

repartição de competências impõe o reconhecimento da inconstitucionalidade formal da matéria.

II.3 – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA QUE IMPLICA EM GASTO DE DESPESA.

O projeto em análise também suscita questionamentos quanto à criação de despesa pública, aspecto que repercute diretamente na constitucionalidade formal e financeira da proposição.

Ao impor ao Poder Executivo, por meio da STTU, a instalação, manutenção e adaptação de semáforos com sinalização tátil e sonora, o texto legislativo cria obrigação de gasto sem indicar a fonte de custeio ou previsão orçamentária específica, o que configura interferência indevida na gestão financeira e orçamentária do Município.

Nos termos do artigo 15, 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), qualquer proposição legislativa que implique aumento de despesa deve vir acompanhada de: a) estimativa do impacto orçamentário- financeiro; demonstração da origem dos recursos; compatibilidade com o plano plurianual e com a lei orçamentária.

A propositura legislativa deixou de apresentar qualquer estudo de impacto financeiro no Poder Público para a instalação de semáforos com sinalização tátil e sonora, além de pisos de acessibilidade, o que importa violação expressa às normas de gerencia orçamentária do Poder Executivo.

Neste sentido, a jurisprudência é forte no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade desses tipos de proposições que usurpam a competência material do Poder Executivo.

> *"Representação por inconstitucionalidade em face da Lei nº 5.605/2019, do Município de Volta Redonda. Diploma legal que dispõe sobre a criação do 'Programa Bueiros Inteligentes'. Lei de iniciativa do Poder Legislativo que tem por objetivo prevenir enchentes, alagamentos e desastres naturais decorrentes do entupimento das galerias de águas pluviais, mediante instalação de caixas coletoras em bueiros e bocas de lobo. Matéria que integra o serviço público de saneamento básico, conforme*

*disposto pelo artigo 3º, I, d da Lei Federal nº 11.445/2007. Inaplicabilidade do Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal na hipótese**. Diploma impugnado que não se limita a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotados quanto à infraestrutura de saneamento básico, indo além dos limites de sua competência ao interferir na gestão administrativa e determinar a prática de atos materiais sem deixar margem de escolha para o Administrador, através da disposição do modo como o Poder Público deve agir e a forma de desenvolver o programa de prevenção de enchentes.** Inconstitucionalidade presente também na disposição acerca da autorização ao Poder Executivo para celebração de convênios no intuito de atingir a finalidade da norma. Condutas relacionadas à celebração de convênios, consórcios e instrumentos equivalentes que são típicas matérias administrativas, enquadrando-se dentro da gestão que é de competência exclusiva do Poder Executivo, que delas se valerá à luz do princípio da legalidade, através do poder discricionário, com deliberação da oportunidade e da conveniência ao interesse público. Alegação de ausência de fonte de custeio que não serve, por si só, de fundamentação para a apontada inconstitucionalidade, porquanto somente impede a aplicação do diploma legal impugnado no mesmo exercício financeiro. Precedentes deste Órgão Especial em casos análogos, nos quais houve reconhecimento da inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação de poderes e vício de iniciativa. Procedência da representação." (TJRJ, ADI*

00641052020198190000, Pleno, Rel. Des. Marco Antônio Ibrahim, j. 14.09.2020). – grifo nosso –

Embora a tese de repercussão geral firmada no Tema 917 do STF admita a constitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que implique despesas, desde que não interfiram na estrutura administrativa nem em competência exclusiva do Executivo, a sua aplicação é limitada.

No caso concreto, há invasão da esfera de atuação privativa do Chefe do Executivo, pois o projeto impõe obrigações diretas ao Executivo, sem margem para regulamentação discricionárias, violando os preceitos estabelecidos na Constituição Federal e Lei Orgânica do Município.

III – CONCLUSÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA À RESERVA DE INICIATIVA, À SEPARAÇÃO DOS PODERES. PARECER PELA NÃO APROVAÇÃO DA MATÉRIA.

Em síntese, embora o mérito da proposta seja louvável e atenda a uma causa social de grande relevância, a proposta não observou 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, razão pela qual **voto pela REJEIÇÃO da matéria.**

É o parecer.

Sala das Comissões, Câmara Municipal de Natal, 08 de outubro de 2025.

Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa
Vereador Membro da CLJRF