



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
CASA NAPOLEÃO LAUREANO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

PARECER

PROJETO DE LEI 121/2025, QUE DISPÕE SOBRE O USO DE CÂMERAS DE MONITORAMENTO E DE DRONES, ALÉM DE PLATAFORMA ONLINE COMO FERRAMENTA AUXILIAR DE FISCALIZAÇÃO PARA DESCARTE IRREGULAR DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA E ADOTA OUTRAS

I - RELATÓRIO

2. Fundamentação Jurídica

2.1 Inexistência de Vícios de Técnica Legislativa

Preambularmente, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”. Neste contexto, é oportuno enaltecer que, no Projeto de Lei em referência, **não foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada.**

2.2 Inexistência de Vícios de Iniciativa

De igual modo, **não existe vício de iniciativa**, visto que a matéria é de interesse local. Ademais, o tema se insere na previsão dos artigos **162 inciso IV do Regimento Interno desta Casa Legislativa e artigo 29 Caput da Lei Orgânica Municipal**, os quais dispõem que **qualquer dos vereadores pode iniciar o processo legislativo**. Convém ressaltar que apenas as competências privativas se excetuam a essa regra geral (tal como as competências privativas do Poder Executivo e da Mesa Diretora da Casa Legislativa, por exemplo), o que, contudo, não é o caso do presente projeto de lei. Em outras palavras, não se trata de competência privativa, podendo o processo legislativo ser deflagrado por qualquer dos vereadores.

É dizer, portanto, que **os vereadores podem dispor sobre a instalação de Câmeras de monitoramento e de drones**, além de plataforma online como ferramenta auxiliar de fiscalização para descarte irregular de resíduos sólidos no município de João Pessoa, **o que não usurpa competência do Poder Executivo, como se verá**.

Portanto, a matéria objeto do projeto de Lei **não se inclui no rol de competência privativa do Poder Executivo**.

Por estas razões, **não foram detectados vícios de competência ou iniciativa**.



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
CASA NAPOLEÃO LAUREANO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

3 Análise da Juridicidade, Legalidade e da Constitucionalidade

É inegável que, a partir da Constituição Federal de 1988, o município **consolidou sua importância do ponto de vista político, econômico e social, como centro de tomadas de decisões fundamentais para nosso cotidiano**, haja vista ser detentor de competências próprias. Destacam-se os assuntos de interesse local e demais competências outorgadas pelo texto constitucional.

Neste cenário, o **Poder Legislativo Municipal é imprescindível para a efetivação dos serviços públicos municipais**, materializando a autonomia do município frente aos demais entes federados. Muitos dos serviços públicos municipais **carecem da atividade legislativa para sua efetivação ou melhoramento**, o que inegavelmente **justifica uma atuação proativa desta Casa Legislativa**.

A organização dos serviços públicos deve ter sempre em vista o interesse público e o bem-estar coletivo, visando precípua mente ao seu melhoramento. **Desta forma, nada obsta que o Poder Legislativo legisse visando ao melhoramento da prestação dos serviços públicos**, o que não é função exclusiva do Executivo. Aliás, a função executiva básica é de **efetivação dos serviços públicos, materializando e instrumentalizando o objeto das leis**. Iniciar o processo legislativo cabe ao Executivo apenas **excepcionalmente**, não como regra geral, como ponderam alguns.

As competências legislativas **cuja iniciativa privativa é do Poder Executivo estão elencadas taxativamente no artigo 61, § 1º**, da Constituição da República, o qual versa:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
CASA NAPOLEÃO LAUREANO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

As matérias privativas, portanto, se restringem – sucintamente – a: efetivos de forças armadas; criação ou extinção de cargos; aumento de remuneração de cargos; organização administrativa, judiciária, tributária e orçamentária, além dos serviços públicos e pessoal **dos territórios** (a alínea b do inciso II do artigo 61 **não é aplicável aos municípios**, restringindo-se aos territórios); provimento de cargos e regime jurídico dos servidores; organização da Defensoria Pública da União e normas gerais e do Ministério Público e da Defensoria Pública (**a alínea d do inciso II não é aplicável aos municípios**); criação e extinção de ministérios e órgãos da Administração Pública (aplicável aos municípios por simetria); militares das forças armadas e regime jurídico.

Dispor sobre serviços públicos, portanto, NÃO integra as competências legislativas privativas do Chefe do Executivo.

A Constituição Federal, por outro lado, elenca o rol de atribuições privativas do presidente da República no seu artigo 84, **o qual se aplica, por simetria, aos prefeitos municipais, por quanto chefes locais do Poder Executivo. Dentre estas atribuições, igualmente nenhuma é óbice ao objeto do presente projeto de lei, como se verá. In verbis:**

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

- I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;
- II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;
- III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
- IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
- V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;
- VI - dispor, mediante decreto, sobre: a) Organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) Extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;
- VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;
- VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;
- IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;
- X - decretar e executar a intervenção federal;



XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;

XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;

XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;

XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei;

XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União; XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado Geral da União;

XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;

XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;

XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;

XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas;

XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;

XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.



Ao mencionar a expressão “funcionamento da Administração Pública”, o legislador constituinte se referiu às questões internas (horários de funcionamento, criação e estruturação de órgãos, realocação de servidores etc.), mas, nem de longe pretendeu se referir aos serviços públicos. A prestação de serviços educacionais se insere no âmbito dos serviços públicos e, como restou evidenciado, não se trata de matéria privativa do Poder Executivo.

Aliás, a função constitucionalmente atribuída ao Poder Executivo é a de “execução dos serviços públicos” (**redundância intencional e necessária**). Por isso, **conferir-lhe, ao mesmo tempo, poder de legislar sobre aquilo que executa contraria as disposições constitucionais**. Ao prestar os serviços públicos o Executivo está, na verdade, **cumprindo a lei, o que não lhe legitima a iniciar (com exclusividade) o processo legislativo** (sob o frágil argumento de que toda lei teria impacto na Administração)

O Poder Executivo **deverá executar os serviços públicos nos termos da lei**, mas, **não lhe compete, ao mesmo tempo em que executa, deflagrar todo processo legislativo relativo aos serviços públicos**, pois, se assim fosse, **a atuação do Poder Legislativo seria usurpada e totalmente desnecessária**. Noutro dizeres, **competirá ao Executivo cumprir aquilo que for legislado pelo Poder Legislativo**, e não o que ele próprio deseje.

O projeto de lei em referência **não interfere na atividade administrativa municipal, visto que a matéria não se inclui na gestão exclusiva do prefeito**. Bem ao contrário disso, **a norma se limita a dispor sobre organização, requisitos e funcionamento dos serviços públicos, visando seu melhoramento**, o que não viola as prerrogativas do Poder Executivo Municipal.

A Constituição Federal, em seu artigo 175, estabeleceu que: **“Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação dos serviços públicos”**. Como já referendado pelos argumentos anteriores, o “Poder Público” mencionado no caput do artigo 175 abrange todos os Poderes do Estado, os quais estão obrigados à prestação dos serviços públicos relacionados à sua função. **Em momento algum o texto constitucional outorga ao Poder Executivo a competência privativa de dispor sobre o serviço público, tampouco este argumento pode ser usado como esquivo para o cumprimento das leis** (sob alegação de não possuir disponibilidade financeira), visto que o Executivo foi historicamente **“concebido” para cumprir as leis, não para questionar sua validade** (conforme dogmas já previstos por Platão e Aristóteles).

Por fim, o inciso IV do já citado artigo 175 da Constituição estabelece a obrigação **de manter os serviços públicos sempre adequados**, o que reclama a necessidade de edição de legislações atualizadas.

A questão relativa ao aumento de despesa (ou criação de despesa) será abordada no item seguinte.



2.3.2 Competência do Poder Legislativo para criar Despesas e Obrigações Diretas ao Poder Executivo

O Supremo Tribunal Federal já pacificou entendimento no sentido de possibilidade do Poder Legislativo Municipal de estabelecer despesas diretas ao Poder Executivo, excetuando-se, apenas, as matérias relativas às competências privativas.

Convém abordar a **jurisprudência do STF** relativa ao tema em cotejo:

No ARE 878911/RJ, com repercussão geral reconhecida por unanimidade, o STF julgou constitucional a Lei Municipal n.º 5616/2013 da cidade do Rio de Janeiro, de iniciativa parlamentar e que instituiu a obrigação de instalação de câmeras de monitoramento de seguranças nas dependências e cercanias de todas as escolas municipais. O STF, no julgado, abordou explicitamente a questão relativa à criação de despesa ao Executivo, razão pela qual transcrevo alguns trechos do julgado, conforme segue:

“Inicialmente, registro que a discussão relativa ao vício de iniciativa no processo legislativo é de inegável relevância (...), mormente quando se cogita desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Considerando, ainda, que a lei em questão tem o condão de acarretar despesa aos cofres municipais. (...) Discute-se, portanto, a aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com consequente aumento de despesa”.

(...)

Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de Lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa. (Trecho do Relatório do Doutor Ministro Gilmar Mendes) (A manifestação do relator pelo reconhecimento da repercussão geral foi seguida por unanimidade no Plenário Virtual. Quanto ao mérito, no sentido de reafirmar a jurisprudência consolidada do Tribunal, a decisão foi majoritária, vencido o ministro Marco Aurélio). (A decisão transitou em julgado em 02 de fevereiro de 2017) Grifos Meus

A transcrição acima é necessária para demonstrar de maneira inequívoca que o acórdão enfrentou a questão relativa ao aumento de despesa imposto ao Executivo em Lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal. Registre-se, portanto, que o STF, por quanto órgão de cúpula do Judiciário pôtrio, já firmou posicionamento sobre o tema, como se verá.

Cite-se, ainda, a ADI 2672-1/ES, na qual o STF julgou constitucional Lei de iniciativa parlamentar que estabeleceu isenção ao pagamento de taxa de concurso público, reconhecendo que o tema não é relativo a servidores públicos, mas, versa acerca de condição de ingresso no serviço público. Logo, o Poder Legislativo é competente, segundo a excelsa corte, para legislar sobre a matéria, com iniciativa própria, visto não invadir a seara de atuação privativa do Executivo.



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
CASA NAPOLEÃO LAUREANO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

Doutra banda, avoco, também, a ADI 3394/AM, na qual o plenário do STF **julgou como constitucional Lei de iniciativa parlamentar que criou despesa para o Estado/Executivo** ao estatuir programa de gratuidade para exames de DNA. Neste julgado, aliás, o STF ponderou que:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigos 1º, 2º e 3º da Lei n.º 50, de 25 de maio de 2004, do Estado do Amazonas. (...) Lei de Iniciativa Parlamentar que cria despesa para o Estado-Membro. Alegação de inconstitucionalidade formal não acolhida. (...) 1. **Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As Hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo.** Precedentes.

Conclui-se, portanto, a partir da análise acurada da jurisprudência do STF, que:

- a) As leis municipais de iniciativa do Poder Legislativo podem prever obrigações diretas ao Poder Executivo,** desde que não alterem a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração Pública local, nem tratem do regime jurídico de servidores públicos;
- b) As leis municipais de iniciativa do Poder Legislativo podem criar despesa ao Executivo, desde que a matéria objeto do projeto de Lei não seja de iniciativa reservada ao Poder Executivo.** Essa conclusão consta de maneira taxativa no acórdão do ARE 878911/RJ, ipsius litteris:

Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que 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 dos servidores públicos. (Trecho do Relatório do Douto Ministro Gilmar Mendes) (A manifestação do relator pelo reconhecimento da repercussão geral foi seguida por unanimidade no Plenário Virtual. Quanto ao mérito, no sentido de reafirmar a jurisprudência consolidada do Tribunal, a decisão foi majoritária, vencido o ministro Marco Aurélio).

(A decisão transitou em julgado em 02 de fevereiro de 2017) Grifos Meus.

Resta claro, desta forma, que **somente nas hipóteses previstas no artigo 61, § 1º, da Constituição Federal é que o Poder Legislativo estará impedido de criar despesas** (limitando-se às matérias de iniciativa privativa do Poder Executivo).

E não poderia ser diferente! A Constituição Federal estabelece que:



Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º; II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público

Não há óbice algum para que determinada legislação – como no caso em análise – **prevê o aumento de despesa**, muito embora a criação de despesa reclame o apontamento da receita respectiva (o que será abordado em tópico próprio). Aliás, **estranho seria que determinada lei não contivesse o aumento de despesa, pois, toda norma criará – direta ou indiretamente – uma despesa ao Poder Executivo.**

Não existe lei sem que haja uma despesa correspondente (ainda que indireta) e, ademais, **isso não pode ser avocado como fundamento para negar legitimidade ao projeto de lei em referência.**

Portanto, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, a vedação de atuação do Legislativo (por iniciativa própria) se limita aos casos de alteração de estrutura/atribuição dos órgãos administrativos e que versem sobre servidores públicos. **No vertente caso, não houve alteração ou criação da estrutura ou atribuições dos órgãos administrativos ou dos servidores, não incidindo, por isso, a vedação à iniciativa parlamentar.**

Por isso, **aferir se a instalação de Câmeras de monitoramento e de drones**, além de plataforma online como ferramenta auxiliar de fiscalização para descarte irregular de resíduos sólidos no município de João Pessoa **constitui o mérito do projeto, a ser debatido pelos edis, o que não atinge sua cristalina legalidade.**

II - CONCLUSÃO

À luz do que fora exposto, **conclui-se pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Ordinária n.º 121/2025**, atendendo, também, aos requisitos de boa técnica legislativa, estando apto à tramitação e deliberação plenária, o que decorre das seguintes conclusões:

- a)** O Poder Legislativo Municipal é competente para legislar sobre serviços públicos, visto que este objeto não se inclui no rol de competências privativas do Poder Executivo, à luz da Constituição Federal e conforme demonstrado no item 2.3.1 e dada a necessidade de adequação constante dos serviços públicos, em sintonia com o artigo 175, inciso IV da Constituição Federal;
- b)** As leis municipais de iniciativa do Poder Legislativo podem prever obrigações diretas ao Poder Executivo, desde que não alterem a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração Pública local, nem tratem do regime jurídico de servidores públicos, conforme demonstrado no item 2.3.2 do Parecer Jurídico e ancorado na jurisprudência do STF;



c) As leis municipais de iniciativa do Poder Legislativo podem criar despesa ao Executivo, desde que a matéria objeto do projeto de Lei não seja de iniciativa reservada ao Poder Executivo. Essa conclusão consta de maneira explícita no acórdão do ARE 878911/RJ do STF, com repercussão geral reconhecida, já julgado e com trânsito em julgado, citando, ainda, para reforço de fundamentação, a ADI 3394/AM, julgada no STF e no mesmo sentido e, por fim, a ADI 2672-1/ES.

d) Por fim, é bom ressaltar que, como não foi indicada a receita correspondente às despesas, a execução da norma dependerá de adequação orçamentária.

e) OPINA-SE pelo Parecer favorável AO PROJETO DE LEI 121/2025.

f) DEVOLVO o presente Projeto de Lei QUE DISPÕE SOBRE O USO DE CÂMERAS DE MONITORAMENTO E DE DRONES, ALÉM DE PLATAFORMA ONLINE COMO FERRAMENTA AUXILIAR DE FISCALIZAÇÃO PARA DESCARTE IRREGULAR DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA E ADOTA OUTRAS PROVIDÊNCIAS para Mesa Diretora desse Egrégio Parlamento, para que o mesmo seja deliberado em Plenário.

É como vota o Relator

É o parecer

Sala das Comissões, 14 de Maio de 2025.



Marcos Vinícius Nóbrega
Vereador - PDT



III - PARECER DA COMISSÃO

A comissão de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa, opinou pelo PARECER FAVORÁVEL ao Projeto de Lei Ordinária 121/2025, em conformidade com o Parecer do relator

Sala das Comissões, 14 de Maio de 2025.

Damásio Franca
Presidente

Valdir Trindade
Vice Presidente

Durval Ferreira
Membro

Carlão Pelo Bem
Membro

Milanez Neto
Membro

Odon Bezerra
Membro

Marcos Vinicius Nóbrega
Membro