



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Petrópolis/RJ, 31 de maio de 2022.

PARECER

CMP DL 1338/2022 – DAJ 139/2022

EMENTA: DISPÕE SOBRE A
IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DA
CÂMERA DE RÉ NOS CAMINHÕES
DE COLETA DE LIXO DA
COMPANHIA MUNICIPAL DE
DESENVOLVIMENTO DE
PETRÓPOLIS- COMDEP -

I- INTRODUÇÃO:

Trata-se de parecer acerca da legalidade e constitucionalidade de Projeto de Lei, de autoria do nobre vereador **DUDU**, que DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DA CÂMERA DE RÉ NOS CAMINHÕES DE COLETA DE LIXO DA COMPANHIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DE PETRÓPOLIS- COMDEP -

É o sucinto relatório.

Passo à análise jurídica.

Praça Visconde de Mauá, 89, Centro, Petrópolis-RJ
Tel/fax (24) 2291-9200

www.cmp.rj.gov.br



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

II- DO MÉRITO:

O autor do Projeto de Lei tem por objetivo estimular o Executivo Municipal implantar as medidas necessárias para instalação de câmeras de ré em todos os caminhões de coleta de lixo da Companhia Municipal de Desenvolvimento de Petrópolis - COMDEP que vierem a ser adquiridos pelo município.

Assim sendo, cumpre necessário mencionar o **Artigo 30, inciso I e II da Constituição Federal**:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Como se vê, o projeto de lei em questão não viola o padrão constitucional vigente, por tratar-se de matéria de interesse local e não privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos dos arts. 16, §3 e 60, da LOM:

Art. 16. Compete ao Município, na promoção de tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população:

§ 3º As competências previstas neste artigo não esgotam o exercício privativo de outras, na forma da lei, desde que atendam ao peculiar interesse do Município e ao bem-estar de



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

sua população e não conflitem com a competência federal e estadual.

Art. 60. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos da Administração direta, indireta e fundacional, seu regime jurídico, provimento de cargo, horário de trabalho, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos e Diretorias ou órgãos equivalentes da Administração Pública;

IV - matéria orçamentária e financeira, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções.

Nas palavras do **Ministro Alexandre de Moraes** em afirmar que:

"interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)" (in Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740).



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Com base nesses fundamentos e na jurisprudência, a proposição está inserida no âmbito das normas de garantia dos direitos dos trabalhadores garis, bem como a segurança do trabalho dos mesmos, configurando a norma de competência local e de acordo com a iniciativa para deflagrar o processo legislativo.

Cumpre esclarecer, não há qualquer limitação constitucional à propositura de projeto de lei versando sobre a matéria aqui tratada, pois que faculta ao poder público editar medidas necessárias para instalação de câmara de ré nos caminhões de coleta de lixo da Companhia Municipal de Desenvolvimento de Petrópolis - COMDEP.

O presente PL dispõe que o Poder Executivo regulamentar a lei, editando as medidas necessárias para a instalação de câmeras em todos os caminhões de coleta de lixo que vierem a ser adquiridos. Nos caminhões já existentes, a instalação do sistema poderá ser feita de forma gradativa, no prazo de três meses.

A medida prevê ainda que a câmara poderá ser integrada ao sistema de comunicação central da COMDEP para geração e transmissão de imagens dos caminhões em formato digital. As imagens poderão ser arquivadas por um período mínimo de um ano para atender a demanda judicial e administrativa.

O autor da proposta, o vereador Dudu afirma que, muitas vezes, os trabalhadores da COMDEP se sentem inseguros, temendo



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

possíveis acidentes com os caminhões de coleta. "Enquanto recolhem o lixo, o motorista que conduz o caminhão por muitas vezes não consegue enxergar os trabalhadores na parte traseira do veículo, o que segundo relatos, já ocasionou sérios acidentes destes trabalhadores. Destarte, uma medida simples com a instalação de câmeras de ré poderá evitar acidentes e até mesmo óbitos destes trabalhadores, trazendo mais segurança para os mesmos, defende o parlamentar.

Portanto, tem-se que não há qualquer inconstitucionalidade na previsão do projeto de lei, posto que a presente proposição apenas visa a segurança dos trabalhadores garis que relatam a insegurança que vivem no dia a dia da coleta de lixo pela cidade, bem como da segurança viária de Petrópolis em conformidade com entendimento pacífico pelos tribunais de não invadir a competência do executivo municipal, pois não se trata de interferência nos órgãos administrativos ou nos contratos de serviços públicos, como decidiu o STF:

Plenário Virtual

MANIFESTAÇÃO

Trata-se de recurso extraordinário com agravo, interposto pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 102, III, a, da Constituição, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, assim ementado:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE MONITORAMENTO DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E CERCANIAS. VIOLAÇÃO AO ARTIGOS 7º, 112, § 1º, INCISO II, ALÍNEA d E 145, INCISO VI, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. MATÉRIA ATINENTE À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS DA REDE EDUCACIONAL DA



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO (eDOC 1).

Opostos embargos de declaração, estes foram rejeitados (eDOC 2).

Nas razões do recurso extraordinário, apresenta-se, inicialmente, a preliminar de repercussão geral da matéria. Aponta-se violação aos arts. 24, XV; 30, I e II; 74, XV; e 227 da Constituição. Sustenta-se, em síntese, que a Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais e cercanias, trata de matéria de interesse local e, portanto, de competência legislativa municipal.

O prefeito do Município do Rio de Janeiro apresentou contrarrazões, nas quais reafirma que a Lei 5.616/2013 é inconstitucional, por tratar de matéria para a qual a iniciativa do processo legislativo é privativa do Poder Executivo (eDOC 4).

Observados os demais requisitos de admissibilidade, dou provimento ao agravo, conheço, desde logo, do recurso extraordinário e submeto o assunto nele veiculado à análise da existência de repercussão geral da questão constitucional.

Na espécie, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo prefeito do Município do Rio de Janeiro, com vistas à declaração de inconstitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais e cercanias, e possui a seguinte redação:

Art. 1º. Torna obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas municipais.

Parágrafo único. A instalação do equipamento citado no caput considerará proporcionalmente o número de alunos e funcionários existentes na unidade escolar, bem como as suas características territoriais e dimensões, respeitando as normas técnicas exigidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ABNT.

Art. 2º. Cada unidade escolar terá, no mínimo, duas câmeras de segurança que registrem permanentemente as suas áreas de acesso e principais instalações internas.

Parágrafo único. O equipamento citado no caput deste artigo apresentará recurso de gravação de imagens.

Art. 3º. As escolas situadas nas Áreas de Planejamento APs onde foram constatados os mais altos índices de violência terão prioridade na implantação do equipamento.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Art. 4º. Esta Lei entre em vigor na data da sua publicação.

Inicialmente, registro que a discussão relativa a vício de iniciativa no processo legislativo é de inegável relevância dos pontos de vista jurídico e político, 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, destaca-se também a relevância econômica da questão debatida. Ademais, os efeitos práticos da legislação, que incide sobre as escolas municipais e cercanias do Estado do Rio de Janeiro e com escopo protetivo dos direitos da criança e do adolescente, evidenciam que o tema tem repercussão social e, certamente, não se limita aos interesses jurídicos das partes recorrentes.

Feitas essas considerações, reputo importante frisar que somente é admissível recurso extraordinário contra decisão do tribunal a quo que declara a inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Estadual quando a matéria envolver norma da Constituição Federal de reprodução obrigatória pelos estados-membros. Nessa linha, a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas constituições dos estados-membros. Confirmam-se, a propósito, o RE 590.829, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.3.2015; o RE-Agr 246.903, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 19.12.2013; e o AI-Agr 694.299, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 17.2.2014.

No presente caso, o acórdão recorrido entendeu que apenas ao Prefeito cabe dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da rede educacional da Administração Pública municipal (eDOC 1, fls. 4/5). 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.

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. 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, cito 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, este último assim ementado, no que interessa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. 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.

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.

Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009).

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada.

Por fim, acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição.

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 de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).

Dessa forma, na linha da jurisprudência desta Corte, conheço do agravo para dar provimento ao recurso extraordinário e reformar o acórdão proferido pelo Tribunal



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a fim de declarar a constitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro.

Publique-se.

Brasília, 9 de setembro de 2016.

Ministro Gilmar Mendes

Relator

Documento assinado digitalmente

No que tange aos aspectos jurídicos, verificamos que o referido Projeto de Lei atende aos preceitos legais e regimentais pertinentes à matéria, como também não vislumbramos quaisquer vícios de ilegalidade ou de constitucionalidade do presente PL.

Por todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação.

Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-

Praça Visconde de Mauá, 89, Centro, Petrópolis-RJ
Tel/fax (24) 2291-9200

www.cmp.rj.gov.br



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.”
(Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal
- Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Assim sendo, em obediência às normas legais, este DAI opina pela **legalidade e constitucionalidade** do presente Projeto de Lei, devendo ser encaminhado ao Plenário desta Casa Legislativa para devida votação, ressalvando, contudo, seu caráter opinativo.

É o parecer.

À superior consideração.



SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matrícula nº 10.56061/11

OAB-RJ 91435

Praça Visconde de Mauá, 89, Centro, Petrópolis-RJ
Tel/fax (24) 2291-9200

www.cmp.rj.gov.br