



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 190/2018

**Assunto: Projeto de Lei nº 124/2018 – Autoria do vereador Alécio Maestro Cau – Determina que as empresas públicas e privadas que executarem obras de ruas e calçadas recuperem o pavimento danificado respeitando prazo estabelecido nesta Lei atentando aos padrões de qualidade e nivelamento original.**

**À Comissão de Justiça e Redação**  
**Presidente Vereadora Dalva Berto**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Determina que as empresas públicas e privadas que executarem obras de ruas e calçadas recuperem o pavimento danificado respeitando prazo estabelecido nesta Lei atentando aos padrões de qualidade e nivelamento original”*.

Ab initio, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não ser utilizados pelos membros desta Casa.

Assim, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Considerando-se o aspecto constitucional, legal ou jurídico, passa-se a **análise técnica** do Projeto em epígrafe solicitado.

A proposta em exame no que tange à matéria afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição, os Municípios foram dotados de



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, da CRFB).

Não obstante, no que tange à competência para deflagrar o processo legislativo o projeto padece de vício de iniciativa quanto às empresas públicas, concessionárias e permissionárias, consoante entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, senão vejamos:

*Direta de Inconstitucionalidade nº 2109268-96.2016.8.26.0000*

*Autor: Prefeito do Município de Catanduva*

*Réu: Presidente da Câmara Municipal de Catanduva*

*Comarca: São Paulo*

*Voto nº 19.226*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 5.741, DE 16 DE MARÇO DE 2016 - MUNICÍPIO DE CATANDUVA - INICIATIVA PARLAMENTAR – LEI QUE DISPÕE SOBRE PRAZO E CONDIÇÕES DE RESTAURAÇÃO DA PAVIMENTAÇÃO DANIFICADA POR SERVIÇOS REALIZADOS PELAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS E PRIVADOS, CONTRATADAS, PERMISSIONÁRIAS E CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS E PRIVADOS - INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO - VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, II, XIV E XIX E 144, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – OCORRÊNCIA, ADEMAIS, DE VÍCIO MATERIAL, POIS COMPETE PRIVATIVAMENTE À UNIÃO LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO, NOS TERMOS PREVISTOS PELO INCISO XXVII DO ARTIGO 22 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA – AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE, PARA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM REDUÇÃO DE TEXTO DO ART. 1º, CAPUT, DA NORMA, A QUAL DEVE SER APLICADA APENAS AOS PRESTADORES DE SERVIÇOS PRIVADOS DO MUNICÍPIO.**

*Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade promovida pelo Prefeito do Município de Catanduva, tendo por objeto a Lei Municipal nº 5.741, de 16 de março de 2016, de iniciativa de um dos Vereadores daquela Municipalidade e promulgada pelo seu Presidente, a qual "Dispõe sobre o prazo e condições de restauração da Pavimentação danificada por serviços realizados pelas prestadoras de serviços públicos e privados,*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*contratadas, permissionárias e concessionárias de serviços públicos e privados."*

*Alega o promovente que a indigitada norma seria inconstitucional em face dos artigos 5º, 25, 67, inc. VI, e 144 da Constituição Estadual, por violar a separação dos poderes, por conter vício de iniciativa e por não indicar os recursos necessários para cobrir o aumento das despesas públicas. Afirma que cabe ao Chefe do Executivo zelar pela conservação e regular utilização dos bens públicos e, por consequência, também pela manutenção da pavimentação e da fiscalização de eventuais reparos realizados por prestadoras de serviços públicos e privados. Acrescenta que a organização e o funcionamento da Administração Municipal é atribuição exclusivamente sua (art. 67, VI, da CE) e que a interferência do Poder Legislativo configura ofensa à separação dos poderes. Sustenta, outrossim, nessa mesma linha de argumentação, que a iniciativa de projeto de lei referente a matérias deste tipo cabe ao Prefeito Municipal, sendo certo que, no caso em tela, a proposta foi feita por Vereador, o que resulta em vício também formal da referida norma. Por fim, salienta que não houve indicação dos recursos disponíveis para cobrir o aumento das despesas públicas gerado pela aplicação da lei. Pedes, assim, a suspensão liminar dos efeitos da norma em debate e, ao final, o julgamento de procedência da ação, com a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal 5.741/16 de Catanduva.*

*Foi retificada a representação processual do autor (fls. 21/22).*

*A liminar foi concedida para suspender a vigência e a eficácia da lei em debate até o julgamento desta demanda (fls. 24/25).*

*A Câmara Municipal de Catanduva, mesmo regularmente intimada, não prestou informações (fls. 28, 33 e 39).*

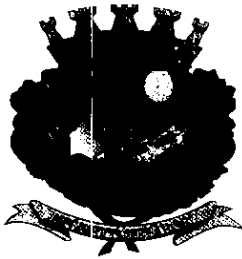
*A Procuradoria Geral do Estado manifestou falta de interesse na defesa do ato impugnado (fls. 35/38).*

*A D. Procuradoria de Justiça opinou pela procedência parcial da ação, sem redução de texto, a fim de que a aplicabilidade do ato normativo restrinja-se aos prestadores de serviços privados (parecer de fls. 41/53).*

**É o relatório.**

*A lei em debate tem a seguinte redação:*

*"Art. 1º - Ficam obrigadas a promoverem o reparo no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis após a conclusão do serviço, as prestadoras de serviços públicos e privados, contratadas, permissionárias e*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*concessionárias de serviços públicos e privados que, por razão da realização de seus serviços necessitem danificar calçamento, pavimento ou asfaltamento.*

*§1º - Deverá ser realizado o isolamento de segurança da área danificada, com sua devida sinalização, desde o início da obra até a conclusão do reparo.*

*§2º - O calçamento ou pavimento danificado deverá ser restaurado exatamente como originalmente se encontrava, ou de forma melhorada quando formalmente em comum acordo com o proprietário do mesmo.*

*§3º - Quando a via tiver seu asfaltamento danificado em área maior que 3m<sup>2</sup> (três metros quadrados), fica obrigado o recapeamento de toda sua largura, limitada pelas guias de sarjeta, se estendendo por 4 (quatro) metros medidos a partir de cada extremo do dano.*

*Art. 2º - O descumprimento de qualquer determinação deste dispositivo implicará na imposição de pena de multa diária no valor de 10 UFRC – Unidades Fiscais do Município.*

*Art. 3º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 4º - As despesas com a execução desta lei correrão por conta das verbas próprias do orçamento, suplementadas se necessário."*

*Da sua leitura depreende-se que, além de violar a separação de Poderes, ela incorre em vício material, já que invade a competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação.*

*A Constituição Estadual, em seus artigos 5º e 47, II, XIV e XIX, a, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, dispõe que:*

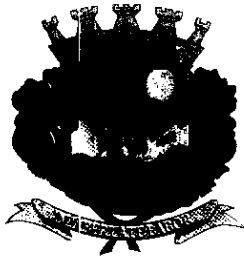
*"Artigo 5º- São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

*Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

*(...)*

*II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

*(...)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizam por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição."

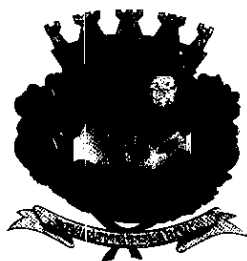
Extrai-se dos referidos artigos que os atos de gestão e administração competem ao Prefeito, com auxílio dos Secretários Municipais.

**E, no caso concreto, a lei em exame verdadeiramente promove intervenção na atividade relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo, ao tentar regulamentar a forma de prestação dos serviços públicos (inclusive a forma de reparos do calçamento/asfaltamento danificados para realização de tais obras), exercendo indevida influência na função de administrar (planejamento, direção, organização e execução de atividades).**

Citamos a lição de Hely Lopes Meirelles, que diz sobre o assunto:

"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 sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura, edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais, apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município, mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito".

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 de administração.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória à separação institucional de suas funções (CF, art. 2º). Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais, e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração (...).*

*Dáí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental" (Direito Municipal Brasileiro, 1ª ed, São Paulo, Malheiros. 2000. p. 506-507 - ADIN 152220-0/9-00).*

*E não é só: ao instituir obrigação a ser desempenhada pelas empresas e prestadoras de serviços públicos contratados (em sentido amplo) pela Municipalidade, a Câmara usurpou a competência da União para legislar sobre os princípios gerais de licitação, nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição Federal, norma que deve ser obedecida pelos Municípios por força do art. 29 da CF e do art. 144 da CE.*

*Com efeito, a estipulação de prazos e critérios para reparação do asfaltamento/pavimento danificado durante a prestação de serviços por permissionárias ou concessionárias é o mesmo que o estabelecimento de novas condições que deverão ser atendidas para terceiros contratarem coma Administração Pública, resultando inegavelmente em invasão da competência normativa da União para fixar normas gerais sobre o tema.*

*Isso porque o art. 22, XXVII, da CF prescreve competir à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratos administrativos. Seguindo o modelo de repartição de competência legislativa traçado pelo art. 24, §§ 1º a 4º, da CF, compete à União dispor sobre tais normas gerais e aos Estados e Distrito Federal, dispor sobre matéria de forma suplementar, desde que para atender a peculiar interesse local.*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*Assim, cumpre reconhecer a existência tanto de vício formal como de vício material na lei sob análise, o que torna imperiosa a sua declaração de inconstitucionalidade.*

*Em caso similar, já se pronunciou o Órgão Especial deste Tribunal de Justiça:*

*"Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 12.272, de 07 de março de 2016, do Município de Sorocaba, que "Dispõe sobre a proibição, por parte das empresas concessionárias prestadoras de serviços públicos e seus terceiros contratados, da execução de atos de deformação viária neste município, sem prévia autorização da municipalidade, e dá outras providências". Vício de iniciativa por desvio de poder legislativo. Proibição imposta a empresas concessionárias prestadoras de serviços públicos e seus terceiro contratados da execução de deformação viária. Se a competência que disciplina a gestão administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa do Legislativo imporia em violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais. Ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, 'a', e 144 da Constituição Paulista. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente.*

*(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2121217-20.2016.8.26.0000 Órgão Especial Rel. Des. PÉRICLES PIZA - j. 09.11.2016).*

***Sem prejuízo do acima exposto, o parecer oferecido pela D. Procuradoria de Justiça merece acolhida no tocante à constitucionalidade da norma quanto à disciplina da prestação de serviços privados.***

*Note-se que o art. 1º da Lei Municipal nº 5.741/2016 não se limitou a tratar da prestação de serviços públicos, estendendo sua aplicação também às "prestadoras de serviços privados".*

*E, como bem pontuado na manifestação do Parquet, "no que se refere às obrigações impostas aos prestadores de serviços privados, a lei não tratou de nenhuma matéria cuja iniciativa legislativa seja reservada ao Chefe do Poder Executivo, e tampouco houve violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa.*

*Em suma, neste aspecto, a lei impugnada não cria diretamente cargos, órgãos, ou encargos para a administração pública, nem regula diretamente a prestação de serviços pelo Poder Público, e tampouco gera diretamente qualquer despesa para a administração pública."*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Acrescente-se que os serviços privados não estão sujeitos aos mesmos rigores de execução/contratação dos serviços públicos, motivo por que também não há falar em vício material.*

*Demais disso, já decidiu esta E. Corte, em caso idêntico, não haver inconstitucionalidade no estabelecimento de regras de reparação de asfaltamento para prestadores de serviços particulares:*

### *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE*

*Lei Municipal nº 11.792, de 26 de agosto de 2015, de iniciativa parlamentar, obrigando os prestadores de serviços privados que, na realização dos serviços, necessitem danificar o calçamento, pavimento ou asfaltamento, a promover o reparo no prazo máximo de 5 (cinco) dias e dando outras providências.*

*Vício de iniciativa. Inocorrência. Matéria que não se encontra reservada ao Poder Executivo. Ausente o vício na modalidade organização administrativa. Não houve ofensa à independência e separação dos Poderes. Não há que se falar em interferência. Dever de fiscalizar. Decorre do poder de polícia geral da Municipalidade. Não acarreta a inconstitucionalidade da norma. Precedentes.*

*Inconstitucionalidade. Inexistência.*

*Improcedente a ação."*

*(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2192381-79.2015.8.26.0000 – Órgão Especial – Rel. Des. EVARISTO DOS SANTOS - j. 09.12.2015).*

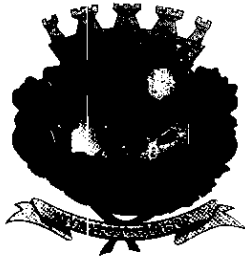
*Destarte, havendo possibilidade de manter a aplicabilidade da norma em determinadas condições, cabível a aplicação da técnica de declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, prevista na Lei 9.868/99 e amplamente aceita pela doutrina e pela jurisprudência.*

***Pelo exposto, a presente ação deve ser julgada PARCIALMENTE PROCEDENTE, para declaração de inconstitucionalidade, sem redução de texto, do art. 1º, caput, da Lei Municipal nº 5.741/2016 de Catanduva, restringindo a incidência da lei aos prestadores de serviços privados do Município, confirmando-se a liminar anteriormente concedida.***

**JOÃO NEGRINI FILHO**  
**Relator**

*(TJSP. ADI nº 2109268-96.2016.8.26.0000. Relator Des. João Negrini Filho. Data do julgamento: 15/03/2017).*





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Acrescente-se que os serviços privados não estão sujeitos aos mesmos rigores de execução/contratação dos serviços públicos, motivo por que também não há falar em vício material.*

*Demais disso, já decidiu esta E. Corte, em caso idêntico, não haver inconstitucionalidade no estabelecimento de regras de reparação de asfaltamento para prestadores de serviços particulares:*

### *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE*

*Lei Municipal nº 11.792, de 26 de agosto de 2015, de iniciativa parlamentar, obrigando os prestadores de serviços privados que, na realização dos serviços, necessitem danificar o calçamento, pavimento ou asfaltamento, a promover o reparo no prazo máximo de 5 (cinco) dias e dando outras providências.*

*Vício de iniciativa. Inocorrência. Matéria que não se encontra reservada ao Poder Executivo. Ausente o vício na modalidade organização administrativa. Não houve ofensa à independência e separação dos Poderes. Não há que se falar em interferência. Dever de fiscalizar. Decorre do poder de polícia geral da Municipalidade. Não acarreta a inconstitucionalidade da norma. Precedentes.*

*Inconstitucionalidade. Inexistência.*

*Improcedente a ação."*

*(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2192381-79.2015.8.26.0000 – Órgão Especial – Rel. Des. EVARISTO DOS SANTOS - j. 09.12.2015).*

*Destarte, havendo possibilidade de manter a aplicabilidade da norma em determinadas condições, cabível a aplicação da técnica de declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, prevista na Lei 9.868/99 e amplamente aceita pela doutrina e pela jurisprudência.*

***Pelo exposto, a presente ação deve ser julgada PARCIALMENTE PROCEDENTE, para declaração de inconstitucionalidade, sem redução de texto, do art. 1º, caput, da Lei Municipal nº 5.741/2016 de Catanduva, restringindo a incidência da lei aos prestadores de serviços privados do Município, confirmando-se a liminar anteriormente concedida.***

**JOÃO NEGRINI FILHO**  
**Relator**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

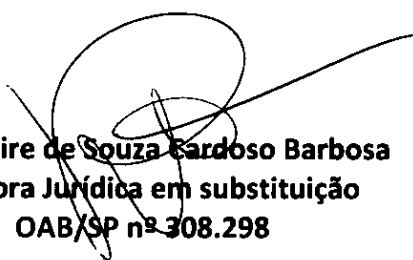
Deste modo, nos termos do entendimento da corte paulista, sugerimos a alteração do caput do art. 1º para excluir as empresas públicas, permissionárias e concessionárias do âmbito de aplicação do presente projeto.

Por fim, no que tange à forma em atenção aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, sugerimos a exclusão do § 1º do art. 1º que tem a mesma redação do caput do art. 2º do projeto.

Ante o exposto, desde que observadas às recomendações supracitadas, o projeto reunirá condições de legalidade e constitucionalidade. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

D.J., aos 11 de julho de 2018.

  
**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
Diretora Jurídica em substituição  
OAB/SP nº 308.298