



# Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

Parecer n. G065/2023

Assunto: Projeto de Lei n.º 160/2023

Interessado: Comissão de Constituição e Justiça

Ementa: Projeto de Lei n.º 160/2023. Iniciativa parlamentar. Separação dos Poderes. Ingerência na prestação dos serviços de obras de pavimentação, recapeamento, reconstrução, tapa-buracos e demais serviços semelhantes de manutenção em passeios e vias públicas. Inconstitucionalidade da propositura.

1. Trata-se de parecer solicitado pelo Vereador Rogério Nascimento, na qualidade de membro da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal de Assis, a respeito do Projeto de Lei n.º 160/2023 que: *“Determina o nivelamento do pavimento asfáltico com tampões de bueiros, caixas de inspeção e tampas metálicas de telefonia, energia elétrica e esgoto, nos locais em que forem executadas obras de pavimentação, recapeamento, reconstrução, tapa-buracos ou quaisquer serviços semelhantes de manutenção em passeios e vias públicas, no Município de Assis, e dá outras providências.”*

2. Este é o relatório. Passo a opinar.

3. Com efeito, assim dispõe o texto do Projeto de Lei n.º 160/2023, “ipsis litteris”:

Art. 1º Fica determinado que qualquer pavimentação, recapeamento, reconstrução, tapa-buracos ou serviço semelhante de manutenção em passeios e vias públicas, realizado no Município de Assis, será concluído exclusivamente mediante o nivelamento do pavimento com tampões de bueiros, caixas de inspeção e tampas metálicas de telefonia, energia elétrica e esgoto.

§ 1º Em se tratando de o caput deste artigo referir-se a obra executada por empresa terceirizada, fica determinado que, no edital e no contrato, será explicitamente estabelecido o nivelamento do pavimento com tampões de bueiros, caixas de inspeção e tampas metálicas de telefonia, energia elétrica e esgoto como condição indispensável e imprescindível para a conclusão do serviço.



# *Câmara Municipal de Assis*

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

§ 2º O nivelamento determinado no caput deste artigo deve corresponder à mesma altura do piso do passeio ou da via pública, deixando a superfície do pavimento sem degraus ou ressaltos.

Art. 2º No que couber, o Poder Executivo regulamentará a presente Lei, de forma a garantir sua plena execução e fiscalização.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

4. Em que pese a boa intenção estampada na propositura legislativa, é verticalmente incompatível com a ordem constitucional, em virtude de impor a forma como a Prefeitura Municipal de Assis deverá gerir a prestação dos serviços de pavimentação, recapeamento, reconstrução, tapa-buracos ou outros serviços de manutenção em passeios e vias públicas.

5. Isso porque, dispõe a Constituição Estadual:

“Art. 5.º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(...)

Art. 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;

(...)

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

(...)”



# *Câmara Municipal de Assis*

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

6. Nesta esteira, cabe recordar uma distinção apontada pela doutrina quanto à inconstitucionalidade formal e material. Colhe-se do escólio do Professor Pedro Lenza:

“(…) Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, se verifica quando a lei ou o ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua ‘forma’, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente. (…)

Podemos, então, falar em inconstitucionalidade forma orgânica, em inconstitucionalidade formal propriamente dita e em inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato. (…)

Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à “matéria”, ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. (…)”<sup>1</sup>

7. Infere-se da propositura em questão, que ela não versa sobre matérias reservadas à iniciativa do Chefe do Poder Executivo haja vista que não disciplina (a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas (GIOVANI DA SILVA CORRALO "O Poder Legislativo Municipal" Ed. Malheiros 2008 p. 82/87)<sup>2</sup>.

8. Ademais, não contraria a orientação do e. Supremo Tribunal Federal consolidada no Tema n.º 917, resultante do Recurso Extraordinário 878.911:

"Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência

<sup>1</sup> LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 11ª Edição. Editora Método, p. 156 – 160.

<sup>2</sup> Conforme: TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2051614-15.2020.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/08/2020; Data de Registro: 13/08/2020



# Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." " Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber." (RE nº 878.911, Tema nº 917 v.u. j. de 30.09.16 DJ-e de 11.10.16 - Relator Ministro GILMAR MENDES)

9. Todavia, a presente propositura acaba por determinar o modo de atuação da Administração Pública municipal quanto aos serviços de que trata o Projeto de Lei n.º 160 /2023. Assim, interfere diretamente na gestão administrativa violando a regra da separação dos Poderes.

10. Nesta esteira, preleciona Hely Lopes Meirelles que: “a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Defende ainda que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15ª ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Neste sentido colhe-se da manifestação Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico nos autos da ADI n.º 0026430-38.2013.8.26.0000. Conforme:

[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria\\_Juridica/Controle\\_Constitucionalidade/ADIns\\_3\\_Pareceres/TJ%20-%200026430-38.2013.8.26.0000%20-%20GUARULHOS](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres/TJ%20-%200026430-38.2013.8.26.0000%20-%20GUARULHOS)



# Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

11. Em virtude disso, o c. Tribunal de Justiça de São Paulo reconheceu a inconstitucionalidade de norma semelhante à presente do Município de Arujá que dispunha sobre normas gerais e critérios para a manutenção da pavimentação urbana. Na oportunidade, a referida e. Corte de Justiça declarou a inconstitucionalidade da lei municipal de inciativa parlamentar em virtude de contrariar a regra de separação dos poderes. Vejamos:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Lei nº 3.217, de 5 de novembro de 2019, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre **normas gerais e critérios para a manutenção da pavimentação urbana**. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. **Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Imposição de obrigação onerosa aos prestadores do serviço público de pavimentação, afetando o necessário equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, em clara violação a preceito constitucional (art. 117 da Constituição Estadual).** Precedentes. Prazo regulamentar. Inadmissível a fixação pelo Legislativo de prazo para que o Executivo regule a norma. Afronta aos arts. 5º, 47, II e XIV e 144 da Constituição Bandeirante. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2051614-15.2020.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/08/2020; Data de Registro: 13/08/2020) - Destaquei

12. No mesmo sentido, destaca-se:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 8.111, DE 10 DE FEVEREIRO DE 2023, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS – PAVIMENTAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS COM ASFALTO ECOLÓGICO – INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO – AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO – INADMISSIBILIDADE.** 1. Lei nº 8.111, de 10 de fevereiro de 2023, do Município de Guarulhos, que dispõe sobre a pavimentação de vias com massa asfáltica produzida com borracha de pneumáticos inservíveis provenientes de reciclagem. **As decisões sobre a pavimentação de vias públicas dizem respeito ao planejamento, organização, direção e execução de gestão administrativa, sendo**



# Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

**vedado ao Poder Legislativo retirar do Administrador o juízo de conveniência e oportunidade sobre a melhor forma de proceder.** Precedentes. 2. Asfalto ecológico que é mais caro que o asfalto tradicional. Necessidade de apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT). Norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos. Parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade (Tema nº 484 do STF). Inconstitucionalidade. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2083099-28.2023.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/08/2023; Data de Registro: 10/08/2023) - Destaquei

Ação direta de inconstitucionalidade - Impugnação à Lei Municipal nº 14.627, de 19 de novembro de 2021, que "Institui o Programa Ruas Vivas em Ribeirão Preto, conforme especifica" – Matéria inerente à atividade típica do Poder Executivo, qual seja, de gestão administrativa, cuja organização, funcionamento e direção competem exclusivamente ao Prefeito Municipal, auxiliado por seus colaboradores – **Norma impugnada, de origem parlamentar, que criou obrigação à Administração, usurpando, ainda que indiretamente, funções que não lhe competiam, vez que tal matéria, instituição de "ruas de lazer", diz respeito à prestação de serviço público municipal, que deve ser idealizada e realizada pelo próprio Poder Executivo** – Violação aos princípios da reserva da Administração e da separação de poderes – Inconstitucionalidade configurada – Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2298246-81.2021.8.26.0000; Relator (a): Ademir Benedito; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/07/2023; Data de Registro: 27/07/2023) - Destaquei

13. Não obstante isso, a referida norma acabará por onerar os concessionários de serviços públicos prestadores dos serviços de obras de pavimentação, recapeamento, reconstrução, tapa-buracos e demais serviços semelhantes de manutenção em passeios e vias públicas que venham que estejam ou venham a ser contratados pelo Município de Assis o que poderá implicar em desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos.

14. Nesta esteira, em situações análogas à presente, o c. Tribunal de Justiça de São Paulo reconheceu a inconstitucionalidade de normas municipais com base em ambos os fundamentos acima apontados. Vejamos:





# *Câmara Municipal de Assis*

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 6.125, de 05 de junho de 2017, do Município de Jacareí, que "dispõe sobre a orientação e auxílio aos usuários dos ônibus que integram o sistema de transporte coletivo urbano no Município de Jacareí, e dá outras providências" - Lei eivada do vício de iniciativa legislativa e que invade a reserva legal de atribuições do Poder Executivo - **Serviços públicos, em especial os delegados mediante concessão ou permissão, que estão sujeitos à regulamentação e fiscalização do Poder Público Lei impugnada, ademais, que trata da organização e administração de serviço público de transporte coletivo, cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo - Violação ao princípio da separação dos poderes** (artigos 5º, caput e § 2º, 47, incisos II, XI, XIV, e XVIII; e 119, todos da Constituição Estadual, de obediência obrigatória pelos Municípios, por força do artigo 144 da mesma Carta) - Pretensão procedente. Ação julgada procedente." (grifei - ADIn nº 2140647-21.2017.8.26.0000 - v.u. j. de 06.06.18 - Rel. Des. JOÃO CARLOS SALETTI). - Destaquei

"Ação direta de inconstitucionalidade. São José do Rio Preto. Lei municipal n. 12.930, de 25 de abril de 2018, de iniciativa parlamentar, que 'Dispõe sobre a obrigatoriedade de fixação de adesivos com o telefone do 'Disque-denúncia 197' nos ônibus do transporte coletivo urbano' no âmbito daquele Município. Vício de iniciativa caracterizado. **Ofensa ao princípio da separação dos Poderes.** Lei impugnada que importou a prática de atos de governo e de caráter administrativo, próprios do Poder Executivo. Matéria cuja regulamentação está inserida na esfera privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação dos arts. 5º e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Carta Paulista. - Destaquei

Norma impugnada que, ademais, importou violação à garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. Dever do Poder Público de manter as condições do contrato no curso de sua execução, até seu termo final. Caracterização de ofensa aos arts. 117, 120 e 159, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação procedente." (...) "... a Lei n. 12.930, de 25 de abril de 2018, do Município de São José do Rio Preto, invadiu a competência privativa do Chefe do Executivo Municipal ao dispor sobre a obrigatoriedade de afixação de adesivos na frota de ônibus que realizam o transporte coletivo municipal. Não há dúvida de que o tema em questão se insere na organização administrativa do Município e na regulamentação do serviço público de transporte, o que não autoriza a iniciativa por parte do Legislativo local." "De fato, a matéria tratada pela



# *Câmara Municipal de Assis*

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

lei em questão, relativa à disciplina dos transportes públicos municipais, situa-se na chamada 'reserva da administração', que compreende as competências próprias de gestão atribuídas exclusivamente ao Poder Executivo (art. 47, II e IX, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força de seu art. 144)." (...) "Tratando-se de contrato administrativo desta natureza, é inegável a incidência do princípio do equilíbrio econômico-financeiro, que deve ser observado pela Administração. A medida imposta pela lei em questão (afixação de adesivos nos ônibus do transporte coletivo municipal) indubitavelmente gerará uma despesa extra para as concessionárias para ser implementada, o que surtirá como efeito a majoração do custo do serviço prestado e a direta afetação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo." (ADIn nº 2.142.720-29.2018.8.26.0000 v.u. j. de 03.10.18 Rel. Des. ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ).

15.                   Ante o exposto, opina-se pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei n.º 160/2023, em virtude contrariar os arts. 5º e 47, II e XIV, da Constituição Estadual.

16.                   Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Assis – SP, 01/09/2023.

---

**Guilherme Francisco Alves Ribeiro Dias**

OAB/SP 300.090

Procurador Jurídico