



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

## COMISSÃO PERMANENTE DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

PARECER Nº 159  
PROJETO DE LEI Nº 99/18 - ALESSANDRO MARACA - DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA PREFEITURA MUNICIPAL INSTITUIR NORMA TÉCNICA PARA REPAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA (TAPA-BURACOS), CONFORME ESPECIFICA.

A presente propositura, da lavra do nobre Vereador Alessandro Maraca, tem por objetivo que a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto institua e adote procedimentos de Normas Técnicas para todos os serviços de pavimentação asfáltica, recapeamento e operação tapa buracos, executados nas vias públicas do município, por empreiteiras, empresas concessionárias de serviços públicos ou realizados pela própria Prefeitura.

Nesse jaez, Iniciativa Regular. Veja-se:

Numa exegese vertical, não há de se falar em invasão da competência legislativa da União, pois a projeção não cuida de tema afeto ao direito civil (artigo 22, inciso I, da Constituição Federal), mas sobre direito urbanístico, cuja competência para legislar é concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do artigo 24, inciso I, da Constituição Federal.

Sob o prisma horizontal, a presente propositura se enfeixe no átrio de matérias de competência Legislativa desta Edilidade, porquanto não se insere no rol 'numerus clausus' do artigo 39 da LOM, do artigo 24, § 2º da Constituição Estadual ou do artigo 61 da Constituição da República.

De igual modo, a instituição da obrigação em questão não se caracteriza ato de gestão administrativa, não se cingindo, portanto, à chamada reserva de Administração, prevista no artigo 47 da Constituição Bandeirante, que norteia a atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo.

Seguindo o irreprochável escólio de Hely Lopes Meirelles: *in litteris*

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais” (v. “Direito Municipal Brasileiro”, 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, pp. 732/733).



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Outrossim, definiu o Excelso Pretório: *in verbis*

"Ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal, dispondo sobre matéria tida como tema contemplado no art. 30, VIII, da Constituição Federal, da competência dos Municípios. **Inexiste norma que confira a Chefe do Poder Executivo municipal a exclusividade de iniciativa relativamente à matéria objeto do diploma legal impugnado (lei municipal versando sobre loteamento, uso de lote, ocupação máxima e altura das edificações, uso e ocupação do solo urbano e zoneamento). Matéria de competência concorrente. Inexistência de invasão da esfera de atribuições do Executivo municipal. Recurso extraordinário não conhecido"** (v. RE nº 218.110-6/SP, 2ª Turma, relator Ministro NÉRI DA SILVEIRA, j. 02/04/2002, DJU 17/05/2002). (grifamos).

A presente lei é de caráter genérico e abstrato. Nesse sentido, é produtor socorreremo-nos, novamente, dos escólios de Hely Lopes Meirelles:

"Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os critérios suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental" ("Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Malheiros Editores/SP, 1990, p. 441)".

Insustentável, assim, a tese de ofensa à regra da separação das funções do Poder.

Noutro giro, as normas gerais que disciplinam o parcelamento do solo urbano estão insculpidas na Lei Federal nº 6.766/1979, que em seu artigo 2º, §5º, prevê que "a infraestrutura básica dos parcelamentos



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”, de sorte que não trata de forma específica sobre a pavimentação/recuperação asfáltica.

Curial lembrar que compete ao Município legislar sobre assuntos locais e, aliás, suplementar a legislação federal e a estadual no âmbito de sua competência (artigo 30, incisos I e II, da Constituição da república). Logo, inconstitucionalidade não há na criação, em lei municipal, de regras específicas sobre a pavimentação asfáltica efetuada na comuna, tal como faz esta legislação de regência.

Demais, o objeto da presente Lei está em consonância com a Lei Orgânica do Município, cabendo à esta Casa a deliberação sobre a matéria em crivo. Eis o que reza o inc. I, da letra “a”, do art. 8º, da LOM:

*“Art. 8º. - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado na letra “b” deste artigo, dispor sobre as matérias de competência do Município e, dentre outras atribuições, especialmente:*

*a) - COMPETÊNCIA GENÉRICA*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, no que couber;”*

A matéria é pertinente à Lei Ordinária, como no caso, pelo que se deduz da leitura dos incisos do §1º, do artigo 35 da Lei Orgânica do Município, vez que não modifica Lei complementar nem é núcleo temático da Lei de uso e Parcelamento do Solo, conforme alhures referido.

No tangente ao interesse local, a densidade populacional de nossa cidade é alta. Estima-se, pelo IBGE, que possui 682.302 habitantes (2017), numa área de 650,916 km<sup>2</sup>, sendo que 127,309 km<sup>2</sup> estão em perímetro urbano (84,4 hab/km<sup>2</sup>), com frota de mais de 490.000 (quatrocentos e noventa mil) veículos.

Entre migrantes, itinerantes e habitantes, nossa população é muito maior do que a estimada pelo IBGE.

Além da asoberbada quantidade de veículos e pessoas, dada a qualidade questionável de nosso asfalto, Ribeirão Preto também ficou famigerada como a capital dos buracos, com matérias de repercussão nacional ou regional:

MENU



BOM DIA BRASIL

Edição do dia 26/01/2016

26/01/2016 07h59 - Atualizado em 26/01/2016 08h21

## Buracos nas ruas se multiplicam por Ribeirão Preto (SP); veja

Como o asfalto é mal feito, buracos estão cada vez maiores e está ficando impossível desviar deles. Motoristas e ciclistas sofrem com essa realidade.

Bom Dia Br  
veja tudo sobre .

Mercado imobiliari  
redução de juros d



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

## Idoso cai de bicicleta e acaba hospitalizado ao tentar desviar de buraco em Ribeirão

Homem de 60 anos teve ferimentos no rosto após cair na Avenida Ivo Pareschi, na zona norte.

Prefeitura informou que vai avaliar condições no asfalto no local.

Por Jornal da EPTV 2ª Edição

02/05/2017 09:55 - Última modificação: 02/05/2017 10:15

## Acidente de trânsito envolvendo buraco mata mulher de 52 anos em Ribeirão Preto

Segundo testemunhas, ela seguia na garupa de uma moto e condutor tentou desviar do obstáculo, mas não conseguiu. 'Se eles [prefeitura] não tomarem providência, vai acontecer mais', diz irmão.

Por G1 Ribeirão e Franca

15/07/2017 13:40 - Última modificação: 16/07/2017 18:19

Calha colacionar texto jornalístico que matiza os padecimentos amargados pelos motoristas e ciclistas de nossa urbe<sup>1</sup>:

*A chuva deste verão e a crise na economia multiplicaram uma praga no trânsito brasileiro. Como o asfalto é mal feito, os buracos estão cada vez maiores e está ficando impossível desviar deles. Em Ribeirão Preto, difícil é achar uma rua sem buraco. Em uma avenida da cidade, o repórter João Carlos Borda encontrou uma sequência de buracos. E quanto maior o buraco, mais grave o acidente. Um tinha mais de 3 metros e quase 10 cm de profundidade. Motoristas e ciclistas sofrem com essa realidade.*

No entendimento de Roque Carrazza (Curso de Direito Constitucional Tributário, 3ª edição, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1991, p. 109):

*“interesse dos municípios são os que atendem, de modo imediato, às necessidades locais, ainda que com alguma repercussão sobre as necessidades gerais do Estado ou do País”.*

Celso Ribeiro Bastos (Curso de Direito Constitucional, 19ª edição, São Paulo, Saraiva, 1998) leciona que:

*“Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais”.*

<sup>1</sup> <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2016/01/buracos-nas-ruas-se-multiplicam-por-ribeirao-preto-sp.html>, acessado em 08/05/2018, às 13:41h.



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Trata-se, em verdade, de postura municipal, que se insere no poder-dever do Poder Público local, inafastável *per se*. De tal modo, não merece amparo o argumento de que cria novo ônus e obrigação a órgãos do Poder Executivo.

Nessa senda de entendimento, em caso análogo a este, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo decidiu (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0006247-80.2012.8.26.0000, relator Desembargador Guerrieri Rezende): *in verbis*

*"o dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem, no caso, efeito de gerar despesas ao Município (...)"*.

O Supremo Tribunal Federal vem julgando: *in litteris*

*"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" (RT 866/112).*

A ignição do processo legislativo se insere nas funções típicas do Parlamento e de seus membros e, transferi-la a outros órgãos e pessoas significaria reduzi-la à Câmara Municipal.

Nesse sentido, colhe-se da Suprema Corte:

'A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca' (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001).

De igual sorte, assim decidiu O E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*"Ação declaratória de inconstitucionalidade. Lei Municipal. Iniciativa parlamentar. 1. Compete ao Executivo dispor a respeito dos serviços públicos criando-os, expandindo-os, reduzindo-os ou extinguindo-os consubstanciando, com exclusividade, a direção superior da administração (art. 47, II, CE). 2. A lei de iniciativa parlamentar, que não cria serviço oneroso por já existir, mas só dispõe inserção no site de dados objetivos da transparência da administração, quer em relação ao Executivo quer ao Legislativo, não viola os artigos 5º, 25 e 47, II, cc. 144 da CE. Ação julgada*



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

*improcedente." (TJSP - Ação direta de inconstitucionalidade nº 0196610-92.2010.8.26.0000, Relator Des. Laerte Sampaio, j. 0902/2011).*

De simples intelecção, o fato da norma ser direcionada ao Poder Executivo não indica que ela deva ser de iniciativa privativa, inexistindo, repita-se, afronta ao princípio da reserva da administração. Igualmente, a simples imprevisão orçamentária não é motivo para decretar a inconstitucionalidade da normativa.

Nessa esteira, o posicionamento do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2234052-48.2016.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/05/2017; Data de Registro: 07/06/2017):

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei nº 11.880, de 26 de fevereiro de 2016, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação dos gastos relativos às publicidades impressas ou digitais da administração pública municipal, direta ou indireta". **ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.** Rejeição. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar que – diversamente de interferir em atos de gestão administrativa – busca apenas garantir efetividade ao direito de acesso à informação e ao princípio da publicidade e transparência dos atos do Poder Público, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, e art. 37, caput, da Constituição Federal. Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque "o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa" do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). Entendimento, portanto, que se justifica porque a matéria não versa sobre criação, extinção ou modificação de órgãos administrativos, nem implica na criação de novas atribuições para o Poder Executivo, senão na simples reafirmação e concretização de direitos reconhecidos pela Constituição Federal e que, inclusive, já foram objeto de regulamentação pela União em termos gerais, como consta da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com expressa ressalva da competência dos demais entes federativos para definir regras específicas sobre o tema (art. 45). Competência legislativa concorrente. Alegação de inconstitucionalidade afastada sob esse aspecto. **ALEGAÇÃO DE FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS** (art. 25 da Constituição Estadual). Rejeição. As despesas (extraordinárias) para proporcionar aquela pequena informação (cabível em uma simples linha do texto publicitário), se existentes, seriam de valor insignificante para o município e poderiam ser absorvidas pelo próprio orçamento da publicidade, sem custos adicionais ou com custos mínimos, de forma que a falta de previsão orçamentária, por si só não justifica o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma.



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

## Estado de São Paulo

Interpretação que decorre não apenas do princípio da razoabilidade, mas também de ponderação orientada pela regra contida no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, que reputa desnecessária a demonstração de adequação orçamentária e financeira de despesa considerada irrelevante. Posicionamento que foi prestigiado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014 e cuja orientação também é adotada no presente caso como razão de decidir. Ação julgada improcedente.

Traduz-se em medida de respeito à eficiência administrativa. É direito de todos vindicar do Estado a plena efetividade dos princípios encartados no caput do artigo 37 da Constituição da República: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência**.

Expresso na Carta Magna com o advento da Emenda Constitucional n. 19/1998, o princípio da **eficiência** é assim conceituado por Meirelles (2002, p. 9):

*“Dever de eficiência é o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, eu já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”.*

Siraque (2009, p. 64), ao nosso sentir de maneira acertada, crê que o princípio da eficiência administrativa:

*(...) é a utilização de todos os meios técnicos administrativos possíveis para concretizar os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil de acordo com a parcela de competência que tiver o agente público da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

Tamanha é a importância e ressonância da matéria, que o Decreto Municipal nº 033, de 05 de março de 2013, estabeleceu critérios de CRITÉRIOS ADICIONAIS PARA A EXECUÇÃO DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA URBANA NAS VIAS PÚBLICAS ABRANGIDAS POR PROGRAMAS DE PAVIMENTAÇÃO E RECAPEAMENTO ASFÁLTICO, BEM COMO PARA A REPARAÇÃO DE PAVIMENTOS DANIFICADOS POR OBRAS DE INFRAESTRUTURA URBANA EXECUTADAS EM TODAS AS VIAS PÚBLICAS E RECEBIMENTO DE OBRAS E SERVIÇOS DE PARTICULARES.

Contudo, não se tratam de disposições afetas à conveniência e oportunidade, já que adstritas ao princípio constitucional da eficiência e, dessarte, NÃO HÁ DE SE ARGUIR INGERÊNCIA NAS ATIVIDADES OU NA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO EXECUTIVO.



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Assim sendo, aprovada a presente propositura, o Executivo não poderá tanto se furtar de regulamentar quanto de cumprir tal regulamento de orientação.

Coaduna, outrossim, aos *mandamus* previstos nas:

1. Lei de Finanças Públicas: Lei Federal nº 4.320/1964;
2. Lei de Licitações: Lei Federal nº 8.666/93 que proclama, em vários dispositivos, a necessidade de qualificação e normatização técnica, o espírito do presente projeto também se amolda aos princípios hodiernos e salutarees de eficiência.
3. Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar Federal nº 101/2000

Não há de se alegar afronta ao art. 195 da Carta Magna, ao art. 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ao disposto no art. 25 da Constituição Bandeirante, vez que a prestação de serviços eficientes é ínsita aos serviços públicos e à lei.

Em suma, são medidas, apenas, de aperfeiçoamento e melhor desenvolvimento da aplicabilidade do múnus legiferante previsto no art. 30, inc. I e II, da Carta Magma por ensejar eficiência nos serviços prestados na municipalidade, todos de caráter público, no tocante à pavimentação e recuperação asfálticas.

Desta maneira, em face dos argumentos expostos, nosso **PARECER** é **FAVORÁVEL** à aprovação da presente propositura, com o descortino da decisão final a cargo do Egrégio Plenário desta Casa de Leis.

Sala das Comissões, 8 de maio de 2018.

  
MARINHO SAMPAIO

DADINHO

ISAAC ANTUNES  
Presidente

  
MAURÍCIO VILA ABRANCHES  
Relator

PAULO MODAS