

PARECER Nº 8929/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER Nº 253/2025

Processo: 8929/2025

Autoria: Vereadora Maria Avalone

Ementa: Projeto de Lei que: **“FIXA COMO REGRA COGENTE NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ, QUE TODA OBRA DE INTERVENÇÃO URBANA, PÚBLICA, QUE NECESSITE DE PARALIZAÇÃO PARCIAL DO FLUXO DE TRÂNSITO DE PESSOAS OU DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, SE DÊ NO PERÍODO NOTURNO”.**

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei que estabelece que toda obra de intervenção urbana, pública, que necessite de paralisação parcial do fluxo de trânsito de pessoas ou de veículos automotores, se dê no período noturno, compreendido das 20 h às 04 h.

A propositura ainda normatiza sobre a necessidade de paralização total do trânsito de pedestres e veículos no local da obra, sob pena de multa administrativa e demais responsabilidades; bem como dispõe sobre atribuições à Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (SEMOB)

A autora aduz na **Justificativa (fls. 03 - 04) que:**

“A presente lei visa normatizar a execução das obras de intervenção urbana no perímetro urbano do município, onde ocorra parcial paralização do fluxo no trânsito das vias da cidade, garantindo aos munícipes menor estresse decorrentes das obras e garantir menor sacrifício físico e orgânico dos operários uma vez que, como se sabe, a exposição ao sol e o calor diurno e vespertino em nossa cidade é por demais extenuante, o que irá se agravar com a chegada dos meses mais quentes em nosso município.”.

A propositura foi encaminhada para esta Comissão, nos termos do artigo 49, inciso I, do Regimento Interno desta Casa de Leis, para a análise dos aspectos legais, constitucionais, regimentais e técnicos do projeto de lei.

É a síntese do necessário.



II – EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Inicialmente, cumpre salientar que não cabe a esta CCJR qualquer análise de mérito e/ou política dos projetos de lei, sendo que tal atribuição é destinada aos Agentes Políticos envolvidos.

Portanto, a análise aqui externada cuida apenas da exigência de compatibilidade do projeto de lei com o ordenamento jurídico pátrio.

Neste escopo, temos a ressaltar que, quanto aos requisitos de constitucionalidade e legalidade, o projeto de lei em comento não atende tais balizas, portanto havendo mácula ou vício no processo legislativo.

A priori, verifica-se que o objetivo da propositura é tratar sobre o horário de realização das obras públicas que necessitem de paralisação parcial do fluxo de trânsito de pessoas ou de veículos automotores, de forma que determina que sejam realizadas das 20 h às 04 h.

Nesse sentido, observa-se que as disposições atinentes a obras municipais, inclusive públicas, estão regulamentadas pelo Código de Obras do Município de Cuiabá – a LC nº 516/2022:

Art. 2º Toda e qualquer construção, reforma, demolição ou ampliação de edifícios, efetuada por particulares ou entidades públicas, a qualquer título, é regulada por este Código, obedecida a Legislação Federal e Estadual pertinente a matéria, e em especial a Lei Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico e a Lei de Uso e Ocupação do Solo.

(...)

Dessa forma, **entendemos que a matéria proposta seria adequadamente regulamentada com a alteração da LC 516/2022, a fim de que fosse resguardada a técnica legislativa e a segurança jurídica.** Ressalta-se que este é o mandamento legal disposto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto-Lei nº 4.657/42:

***Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.
(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)***



Nesse sentido também estão as diretrizes do Guia Orientativo de Boas Práticas para Códigos de Obras e Edificações, disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) - (<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/ambiente-de-negocios/competitividade-industrial/construa-brasil/2209ConstruaBrasilGuiaOrientativodeBoasPraticasParaCodigosdeEdificacoes1.pdf>), que assim orienta:

“O COE integra um arcabouço de instrumentos jurídicos e de planejamento urbano, os quais devem estar em consonância entre si e que devem ser orientados pelas diretrizes estabelecidas pela lei do plano diretor. É recomendado, portanto, que este conjunto de leis urbanísticas seja elaborado, revisado, atualizado e aplicado de forma conjunta e integrada, para que seja possível um efetivo controle das atividades edilícias nos municípios”. (pg. 41).

“O Código de Obras e Edificações é o instrumento legal que estabelece diretrizes para a execução dos diversos tipos de construção, sempre observando as características e tipologias de cada edificação; além de definir os responsáveis e os procedimentos de aprovação de projetos e de licenças para realização de obras, os parâmetros para fiscalização, liberação de uso e ocupação, bem como a aplicação de penalidades a quem descumprir suas determinações”. (pg. 46).

“A proposta de redação do conteúdo do COE deve ser elaborada de forma clara e objetiva, visando assegurar que os regimentos e os procedimentos sejam definidos com maior segurança jurídica para todas as partes envolvidas. Uma linguagem acessível garante maior legibilidade e evita interpretações subjetivas, reduzindo conflitos, prazos de análises, embargos ou até mesmo a paralisação das obras”. (pg. 79).

Portanto, entendemos que dispor sobre o horário de realização de obras públicas não pode se dar por meio de legislação isolada, posto que a matéria é atinente ao Código de Obras do Município de Cuiabá e as legislações urbanas devem estar em consonância.

Ademais, para além da atecnia legislativa exposta, resta ainda o entrave da competência parlamentar para legislar sobre a matéria, posto que se trata de criar e



impor outras atribuições às secretarias da administração pública municipal, em especial à Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (SEMOB), conforme se observa no Projeto de Lei:

*Art. 3º A Paralisação prevista do artigo anterior deverá ser requerida à **Secretaria Municipal competente (SEMOB), que se encarregará de garantir o cumprimento da presente lei.***

*Art. 5º Caberá ao **chefe do poder executivo municipal editar decreto próprio para fixar o valor e critérios da multa administrativa** prevista no artigo 2º, desta lei.*

*Art. 6º Deterá as **Secretarias de Mobilidade Urbana do Município (SEMOB) e Defesa de Ordem Pública competência concorrente para aplicar a multa** administrativa prevista no artigo 2º, desta lei.*

(...)

*§ 3º Fica autorizado ao **Poder Executivo Municipal, em caso da aplicação de multa administrativa, realizar a glosa do valor da multa administrativa no pagamento da medição da obra no período compreendido da multa**, se obra pública decorrente de contrato administrativo, ainda que pendente de julgamento do recurso administrativo interposto.*

*§ 4º Em caso de provimento ao recurso administrativo a multa aplicada, **deverá a administração pública devolver o valor glosado no pagamento da medição posterior ao trânsito em julgado do recurso administrativo.***

*Art. 7º Caberá à **Secretaria de Mobilidade Urbana do Município julgar os recursos administrativos interpostos contra a sanção de multa previsto nesta lei.***

Ademais, versa sobre a execução de serviços públicos, ou ingerência nos contratos administrativos. Dessa forma, o projeto caracteriza uma **invasão no mérito administrativo do gestor municipal**, qual seja, o Prefeito. Vejamos as disposições da **Lei Orgânica do Município de Cuiabá:**

Art. 27 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, autárquica e fundacional e sua remuneração;



***II - servidores públicos**, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

***III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública;** (NR) (Nova redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 011 de 24 de abril de 2003).*

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções. (NR) (Nova redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 011 de 24 de abril de 2003).

Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

(...)

Seção II

Das Atribuições do Prefeito

***Art. 40 Ao Prefeito, como chefe da administração**, compete dar cumprimento às deliberações da Câmara, **dirigir, fiscalizar e defender os interesses do Município, bem como adotar, de acordo com a lei, todas as medidas administrativas de utilidade pública**, sem exceder as verbas orçamentárias.*

Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

I - a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

II - representar o Município em Juízo e fora dele;

(...)

VI - expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;



(...)

XVIII - resolver sobre os requerimentos, reclamações ou representações que lhe forem dirigidas;

(...)

XXII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;

(...)

XXXV – dispor, mediante Decreto, sobre: (Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)

a) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)

(...)

Dessa forma, esta Comissão entende que **a propositura disciplina sobre planejamento, organização, direção e execução de serviços públicos, além de interferir e estabelecer novas atribuição às secretarias municipais, matérias que competem ao gestor municipal.**

Nesse sentido, imperativo se faz respeitar o Princípio da Separação dos Poderes. A propósito, dispõe a Constituição do Estado de Mato Grosso:

Art. 9º São Poderes do Estado, independentes, democráticos, harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. É vedada a qualquer dos Poderes a delegação de competência.

(...)



Art. 190. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

(...)

Art. 195 O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

I - matéria orçamentária e tributária;

II – servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal;

Diante do exposto e para trazer a prática forense a respeito da matéria, colacionamos os seguintes julgados **com conteúdo semelhante ao ventilado neste projeto lei.**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.489, de 16 de julho de 2015, do Município de Santana de Parnaíba, editada a partir de **proposta parlamentar, que fixou "horários para serviços de fresa e aplicação de capa asfáltica em vias públicas" no âmbito daquele Município – Legislação que versa acerca do planejamento, da organização, da direção e da execução dos serviços públicos, tratando de questões relativas a atos de governo, de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo local – Inobservância da iniciativa reservada conferida ao Prefeito que acabou por implicar em afronta ao princípio da separação dos poderes** – Previsão legal, ademais, que acarreta o aumento de despesas do Município, com vistas à implementação das medidas ali previstas, sem que se tivesse declinado a respectiva fonte de custeio – Vícios de inconstitucionalidade aduzidos na exordial que, destarte, ficaram evidenciados na espécie, por afronta aos preceitos contidos nos artigos 5º, 25, 47, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo – Precedentes desta Corte – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (TJ-SP - ADI:



22106593120158260000 SP 2210659-31.2015 .8.26.0000, Relator.: Paulo Dimas Mascaretti, Data de Julgamento: 02/03/2016, Órgão Especial, Data de Publicação: 03/03/2016)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 7.371, de 20 de março de 2015, do Município de Guarulhos, de iniciativa parlamentar, que dispõe que "os serviços de obras públicas que exijam a instalação de tubulações de cabos subterrâneos, dutos ou assemelhados, executados por entidades públicas ou privadas no Município, preferencialmente deverão ser realizadas pelo método executivo não destrutível". Legislação que disciplina sobre planejamento, organização, direção e execução de serviços públicos . Atos de governo. Competência exclusiva do Chefe do Executivo. Vício de iniciativa. Ofensa ao princípio da separação dos poderes . Violação aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV da Constituição Estadual. Ação julgada procedente. (TJ-SP - ADI: 22354644820158260000 SP 2235464-48.2015 .8.26.0000, Relator.: Sérgio Rui, Data de Julgamento: 11/05/2016, Órgão Especial, Data de Publicação: 16/05/2016)

Ação direta de inconstitucionalidade. Prefeita do Município de Ubatuba que questiona a **Lei Municipal nº 4.456, de 13 de dezembro de 2021, que "dispõe sobre a divulgação prévia, por meio da internet, do cronograma de obras e serviços de pavimentação, tapa-buracos, poda de árvores, roçagem de mato em áreas verdes, troca de lâmpadas e conservação de praças, parques e dá outras providências".** Violação ao princípio constitucional de Separação dos Poderes e da "reserva de administração" . Lei impugnada, de iniciativa parlamentar, que invade esfera privativa do Poder Executivo, interferindo na liberdade dos atos de gestão da Administração. Violação de preceitos constitucionais (art. 5º e 47, XIV, e art. 144, ambos da Constituição do Estado de São Paulo) . Ação direta julgada PROCEDENTE. (TJ-SP - ADI: 21086608820228260000 SP 2108660-88.2022.8 .26.0000, Relator.: Fábio Gouvêa, Data de Julgamento: 07/12/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 19/12/2022)



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 5.558, de 02.12.19, que trata da " ... **reserva de percentual das vagas de trabalho em serviços e obras públicas para pessoas em situação de rua**". **Inconstitucionalidade. Usurpação da competência legislativa da União. Poder Legislativo local, ao contemplar inovação relacionada a condições licitatórias – além daquelas taxativamente previstas na norma federal (Lei nº 8 .666, de 21.06.93)– exorbitou da competência legislativa a ele conferida pelo Poder Constituinte. Violação ao pacto federativo . Afronta aos arts. 22, inciso XXVII e 30, I e II da Constituição Federal e art. 144 da Constituição Estadual. Procedente a ação . (TJ-SP - ADI: 23007751020208260000 SP 2300775-10.2020.8.26 .0000, Relator.: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 15/09/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 30/09/2021)**

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.408/2023 DO MUNICÍPIO DE IMBÉ. ANÁLISE DE PROJETOS RESIDENCIAIS . PRELIMINAR DE CARÊNCIA DA AÇÃO. INTERESSE PROCESSUAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL . SEPARAÇÃO DOS PODERES. 1. Lei nº 2.408/2023, do Município de Imbé, que dispõe sobre a instituição de procedimento de análise simplificada de projetos residenciais no âmbito municipal . 2. A análise do conteúdo da Lei no que toca à criação de novas atribuições para o Poder Executivo local se confunde com o mérito da demanda. Presente interesse processual. Afastada a preliminar de carência da ação . 3. **A Lei de iniciativa parlamentar, ao dispor sobre a organização procedimental da Secretaria de Finanças e Planejamento Estratégico no que diz respeito à análise de projetos residenciais, afrontou o disposto nos arts. 8º, 10, 60, II, d, e 82, II, III, e VII, da CE/89. Inconstitucionalidade formal por desrespeito à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo e suas competências exclusivas . Afronta ao princípio da separação dos Poderes Estruturais.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085798080, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator.: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 15-03-2024)" (TJ-RS - Direta de Inconstitucionalidade: 70085798080 PORTO ALEGRE, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Data de Julgamento: 15/03/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 02/04/2024)



Conforme vimos, quanto ao projeto de lei em comento é **patente sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro, pois a propositura interfere em atribuições da Administração Pública municipal, bem como versa sobre a execução de serviços públicos, ou configura ingerência nos contratos administrativos, o que caracteriza uma invasão no mérito administrativo do gestor municipal e fere o princípio da separação entre os poderes.**

Ademais, afronta a técnica legislativa e a segurança jurídica ao regular matéria atinente ao Código de Obras do Município de Cuiabá.

Para encerrarmos, importante lembrar que a observância dos preceitos constitucionais e legais deve ser a primeira preocupação do legislador ao propor qualquer espécie normativa. Esta não pode contrariar as normas superiores ou extrapolar a competência do Órgão Legislativo, devendo ser conforme o ordenamento jurídico, sob pena de inconstitucionalidade ou nulidade, declarada pelo Poder Judiciário.

É o parecer, salvo diferente juízo.

2. REGIMENTALIDADE

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO

O projeto **não** atende as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998; alterada pela Lei Complementar 107/01; 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, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

III - CONCLUSÃO



O projeto de lei ora analisado merece **REJEIÇÃO, pois interfere em atribuições da Administração Pública Municipal, bem como versa sobre a execução de serviços públicos, ou configura ingerência nos contratos administrativos, o que caracteriza uma invasão no mérito administrativo do gestor municipal e fere o princípio da separação entre os poderes.**

Ademais, afronta a técnica legislativa e a segurança jurídica ao regular matéria atinente ao Código de Obras do Município de Cuiabá.

IV - VOTO

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 28 de maio de 2025



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100310035003800310037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em **28/05/2025 17:51**

Checksum: **6A77784E91D646B4D2565E9A3A69665B6CC47BD2F0DC7E8668E9428A9670945A**



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 3100310035003800310037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.