

PARECER Nº 44/2026

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 22.489/2025

Autoria: Vereador Dídimio Vovô

Ementa: Projeto de Lei que: ***“DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA FRESAGEM TOTAL DO PAVIMENTO ASFÁLTICO PRÉ-EXISTENTE ANTES DA APLICAÇÃO DE NOVA CAMADA ASFÁLTICA NAS VIAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”***

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Vereador Dídimio Vovô. Com a seguinte **Justificativa:**

“Atualmente, é comum observar que a prática de apenas sobrepor novas camadas de asfalto sobre pavimentos já desgastados e irregulares tem gerado uma série de problemas. Essa metodologia, além de ser um desperdício de dinheiro público em longo prazo, compromete a segurança e o conforto dos cidadãos que utilizam nossas vias.

A ausência da fresagem total do asfalto pré-existente resulta em diversas irregularidades na nova superfície, como ondulações, buracos que ressurgem rapidamente e desnivelamentos. Dessa feita, a médio e longo prazo, essa prática leva ao acúmulo de camadas asfálticas, fazendo com que o nível da rua se eleve progressivamente até se encontrar com o meio-fio, dificultando o escoamento da água da chuva, causando alagamentos e prejudicando o acesso a imóveis. [...]

*Em suma, este Projeto de Lei busca estabelecer um padrão de excelência na pavimentação de Cuiabá, **transformando a forma como as obras são executadas** e garantindo que cada centavo do dinheiro do contribuinte seja investido de forma eficiente e duradoura. Com efeito, a adoção da fresagem total como prática obrigatória é um passo fundamental para uma infraestrutura viária mais moderna, segura e eficiente em nossa capital.”*



Não há qualquer documentação e/ou estudo de viabilidade técnica, impacto financeiro, orçamentário, etc. instruindo o processo.

É a síntese do necessário.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.

Cabe a esta *Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR* – se pronunciar sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do presente projeto de lei, a teor do disposto no artigo 49, *caput*, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Cuiabá.

O exercício da competência legislativa municipal não é absoluto, encontrando limites rígidos no sistema de repartição de competências estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), pela Constituição do Estado de Mato Grosso (CE/MT) e pela Lei Orgânica do Município de Cuiabá (LOM/Cuiabá). A análise a seguir dissecará a propositura sob os prismas da **inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa)**, **inconstitucionalidade material (violação à separação de poderes e reserva de administração)** e **ilegalidade administrativa (ofensa às normas gerais de licitação)**.

A pedra angular do processo legislativo brasileiro repousa no **princípio da iniciativa reservada**. Embora a regra geral seja a iniciativa concorrente, o constituinte originário, visando proteger a gestão da coisa pública, **atribuiu privativamente ao Chefe do Poder Executivo a deflagração de processos legislativos que versem sobre a organização administrativa, serviços públicos e orçamento**.

O **Supremo Tribunal Federal (STF)** possui entendimento pacificado de que as regras de processo legislativo previstas na Constituição Federal, especialmente as relativas à iniciativa reservada (art. 61, § 1º), são normas de reprodução obrigatória pelos Estados e Municípios, por força do princípio da simetria.

No âmbito local, a **Lei Orgânica do Município de Cuiabá (LOM)**, em seu **Artigo 27**, cristaliza essa prerrogativa:

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; ([Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 11, de 24 de abril de 2003](#))

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções. ([Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 11, de 24 de abril de 2003](#))

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

Paralelamente, a **Constituição do Estado de Mato Grosso (CE/MT)**, em seu **Artigo 195, parágrafo único**, reforça que compete privativamente ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da administração e serviços públicos.

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;

IV - criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração.

O Projeto de Lei nº 490/2025, ao impor a obrigatoriedade da técnica de "fresagem total" em obras de pavimentação, incorre em vício de iniciativa insanável por dois motivos fundamentais:



Ingerência na Gestão de Serviços Públicos: A pavimentação e a manutenção de vias são serviços públicos típicos, cuja execução e gestão competem à **Secretaria Municipal de Obras Públicas (SMOP)** ou à **Empresa Cuiabana de Zeladoria e Serviços Urbanos (Limpurb)**. Ao ditar *como* o serviço deve ser executado (método construtivo), o **Legislativo invade a esfera de competência do Executivo**.

Alteração de Atribuições de Órgãos: A lei impõe uma nova atribuição obrigatória aos órgãos técnicos da Prefeitura: a de realizar fresagem em *todas* as obras, **retirando-lhes a competência técnica para decidir, caso a caso, a solução de engenharia mais adequada**.

A doutrina administrativista clássica corrobora a inconstitucionalidade da proposição. O saudoso mestre **Hely Lopes Meirelles**, autoridade máxima em Direito Municipal brasileiro, leciona de forma lapidar:

*"A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município (...). A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. **Não executa obras e serviços públicos**; (...) advirta-se, ainda, que, para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura (...) **não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito.**"*

Ao determinar que "fica estabelecida a obrigatoriedade da remoção completa" (Art. 1º), o PL 490/2025 **não estabelece uma norma geral e abstrata**, mas sim uma **ordem concreta de serviço, uma diretriz técnica de engenharia que aniquila a discricionariedade técnica do Executivo**, configurando o que a doutrina denomina de "administração por via legislativa".

A análise material do projeto revela uma **afronta direta ao Artigo 2º da Constituição Federal e ao Artigo 190 da Constituição do Estado de Mato Grosso**, que consagram o princípio da separação e harmonia entre os poderes.

O **conceito de Reserva de Administração**, amplamente desenvolvido por doutrinadores como **José dos Santos Carvalho Filho** e **Celso Antônio Bandeira de Mello**, delimita um **núcleo de funções estatais que são imunes à interferência legislativa**.

Este núcleo compreende a gestão ordinária dos bens e serviços públicos, a escolha das técnicas de execução, a definição de cronogramas físico-financeiros e a avaliação de conveniência e oportunidade (mérito administrativo).



Ao impor uma técnica de engenharia específica (fresagem), o Legislativo substitui a análise técnica dos engenheiros da Prefeitura pela vontade política dos vereadores!

A escolha entre fresagem, reperfilamento, microrevestimento ou reconstrução total é uma decisão técnica que depende de sondagens do solo, análise de deflexão (viga Benkelman) e grau de comprometimento da base (patologia do pavimento).

O Projeto de Lei 490/2025 também padece de **vício por invadir a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação**, prevista no Art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal.

Art. 22. **Compete privativamente à União legislar** sobre:

[...]

XXVII - **normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais** da União, Estados, Distrito Federal e **Municípios**, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

[...]

A atual **Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021)** estabelece um rito rigoroso para a definição do objeto a ser contratado. Esta definição ocorre na **fase preparatória** da licitação e deve ser consubstanciada nos **Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e no Termo de Referência ou Projeto Básico**.

A escolha da solução técnica (no caso, se haverá fresagem total, parcial ou apenas recapeamento) **é o cerne do ETP**. A lei federal determina que a Administração deve escolher a solução mais vantajosa e eficiente.

Ao impor a fresagem por lei municipal, o Vereador está:

Suprimindo a Fase Preparatória: O PL torna inútil o ETP, pois a solução técnica já foi decidida aprioristicamente pelo legislador, independentemente da realidade fática da rua.

Violando a Competência Técnica: A definição de especificações técnicas de obras **é matéria de engenharia, não de legislação**. O **Tribunal de Contas da União (TCU)** entende que especificações excessivas ou inadequadas, que não decorram de estudos técnicos, restringem a competitividade e violam a economicidade.

Jurisprudência do STF: No julgamento da **Ação Cautelar 3058**, o



STF suspendeu lei municipal de Belo Horizonte que obrigava o uso de asfalto com borracha de pneus, entendendo que tal imposição legislativa limitava a competição e invadia a competência executiva de definir o objeto da licitação.

A definição de "método construtivo" (como a fresagem) **integra o núcleo da discricionariedade técnica do administrador, balizada pelas normas da ABNT e do DNIT.**

O legislador não possui expertise técnica para determinar, em abstrato, que todas as ruas de Cuiabá necessitam de fresagem total.

O aspecto financeiro do projeto é outro ponto de insuperável inconstitucionalidade. O Artigo 4º do PL 490/2025 limita-se a dizer que as despesas correrão por conta de dotações próprias.

Contudo, a técnica de fresagem total é significativamente mais onerosa que o recapeamento simples, exigindo maquinário pesado (fresadoras), transporte de resíduos e maior tempo de execução.

A Emenda Constitucional nº 95/2016 introduziu o **Artigo 113 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)**, que estabelece:

"A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

O projeto em análise **não traz qualquer estimativa do impacto financeiro que a obrigatoriedade da fresagem causará aos cofres de Cuiabá.** Obrigar a fresagem em "todas as vias" (Art. 1º) pode multiplicar o custo das obras de pavimentação, inviabilizando o orçamento da pasta de Obras.

A ausência desta estimativa configura vício formal de constitucionalidade, além de **afrontar os arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).**

Em que pese a excelente intenção e espírito do projeto, **os motivos jurídicos determinantes** acima elencados obstam a sua aprovação.

É o parecer, salvo diferente juízo.

2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto atende as exigências regimentais.



3. REDAÇÃO.

O Projeto não atende as exigências estabelecidas na Lei Complementar nº. 95/1998.

O artigo 4º do projeto de lei não poderia realizar uma indicação genérica/subjetiva das despesas decorrentes da lei.

4. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, opinamos pela **REJEIÇÃO** da matéria.

5. VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 12 de fevereiro de 2026



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 3100370033003500340031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em 13/02/2026 17:35

Checksum: **2253C68C4298A93717F5669D038FC123DE07CBB71F0F8584868A03E32B44085B**



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 3100370033003500340031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.