

CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

NOVO TEMPO, NOVAS IDEIAS!



PROCURADORIA JURÍDICA DO PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE PEDRO LEOPOLDO-MG

PARECER N.º 36/2026

ASSUNTO: Projeto de Lei n.º 13/2026, que “Dispõe sobre a padronização, fiscalização e aplicação de penalidades em obras que impliquem intervenção na malha viária do Município e dá outras providências”.

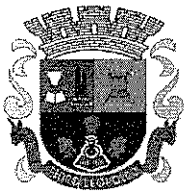
COMISSÕES COMPETENTES: JUSTIÇA E REDAÇÃO, FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A PROPOSTA DE LEI

1. A proposta em testilha, de autoria da vereador Alex Fabiano Moreira, pugna pela padronização, fiscalização e aplicação de penalidades em obras que impliquem intervenção na malha viária do Município de Pedro, dando outras providências. Na verdade, pelo teor do disposto no art. 1.º do Projeto, pretende o autor instituir o protocolo obrigatório de obras viárias, aplicável a todas as obras e serviços que impliquem intervenção no asfalto, fechamento total ou parcial de vias públicas, abertura de valar, cortes no pavimento ou geração de sujeira, poeira e resíduos.

2. O texto vem assim redigido em 7(sete) artigos, a saber: Art. 1º - institui o protocolo obrigatório de obras; Art. 2º - define a incidência da norma em obras executadas pela Administração Municipal ou concessionária; Art. 3º - define as exigências para a execução das obras; Art. 4º estabelece atribuições à Secretaria Municipal de Obras; Art. 5º - cominação de sanções por descumprimento às normas estabelecidas; Art. 6º - condicionante à liberação da via à aprovação do órgão fiscalizador; Art. 7º - previsão de cobertura orçamentária. A proposta não contém cláusula de vigência.

3. Como justificativa do projeto, o autor ressalta que a presente proposta legislativa visa a criar regras mínimas, tanto para a Administração Pública quanto para as



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

NOVO TEMPO, NOVAS IDEIAS!

concessionárias de serviços públicos, em especial a COPASA, que garantam segurança, organização e respeito ao cidadão durante a execução de obras em vias públicas, como a correta sinalização das vias, a sua lavagem com caminhão-pipa, quando necessário, a remoção de entulhos acumulados e a recomposição adequada do pavimento asfáltico.

O FUNDAMENTO

4. Em linhas gerais, o Processo Legislativo compreende um conjunto de disposições que disciplinam o procedimento a ser observado pelos órgãos competentes na elaboração das espécies normativas previstas no artigo 59, da Constituição Federal¹, do 67 da Lei Orgânica Municipal² e do art. 134, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo³.

5. Vê-se, então, que as regras do Processo Legislativo consignadas na Constituição da República também se aplicam por simetria aos Municípios, que as reproduzem na Lei Orgânica Municipal e, no caso de Pedro Leopoldo, no Regimento Interno da Câmara Municipal, regulando o procedimento a ser observado tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo no exercício da função estatal legislativa.

6. HELY LOPES MEIRELLES define o Processo Legislativo Municipal como sendo “[...] a sucessão ordenada de atos necessários à formação da lei, do decreto legislativo ou da resolução do Plenário. Desenvolve-se através das seguintes fases e atos essenciais à tramitação do projeto: iniciativa, discussão, votação, sanção e promulgação, ou veto.” (Meirelles, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 661).

7. Relativamente ao cumprimento destas fases citadas, no curso do Processo Legislativo, há que se analisar adicionalmente a constitucionalidade das espécies normativas no seu aspecto formal, tais como competência e iniciativa legislativa, bem como

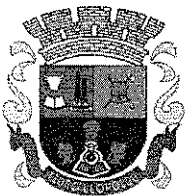
¹ Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções.

² Art. 67 O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emenda à Lei Orgânica; II - lei complementar; III - lei ordinária; VII - lei delegada; V - decreto legislativo; VI - resolução.

³ Art. 134[...]

[...]

§2º São consideradas proposições: I - a proposta de emenda à Lei Orgânica; II - os projetos de lei e de resolução; III - os projetos de decreto-legislativo; IV - o veto oposto à proposição de lei; V - o requerimento; VI - a autorização; VII - a representação; VIII - a indicação; IX - emenda.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

NOVO TEMPO, NOVAS IDEIAS!



em âmbito local.

11. Deste modo, a proposta do vereador Alex Fabiano Moreira em regular a execução de obras em vias públicas, criando protocolos e procedimentos a serem adotados para resguardar a qualidade da prestação do serviço público e a tranquilidade e segurança do cidadão, constitui matéria de competência legislação local, como demonstrado acima, não havendo neste particular qualquer óbice jurídico quanto à sua tramitação nesta casa legislativa.

12. Lado outro, segundo a Teoria da Separação dos Poderes⁶, adotada pelos Estados Democráticos e de Representação Popular, o Poder Legislativo passou a exercer protagonismo quanto à sua missão de legislar, através do devido Processo Legislativo, cumprindo assim a sua função primordial e típica de produção das normas, devendo o seu proponente, no entanto, observar também as regras atinentes à titularidade da iniciativa para apresentar proposta legislativa junto ao Parlamento e, assim, deflagrar o Processo o devido Legislativo.

13. Neste particular, observa-se que a Constituição da República e, por sua vez, a Lei Orgânica Municipal, estabelecem expressa e taxativamente as matérias de iniciativa privativa do Poder Executivo, sendo as demais, em regra, de iniciativa concorrente quanto a seu titular (Executivo e Legislativo).

14. Assim, a Constituição Federal, em seu artigo 61, § 1º, estabelece as matérias em que a iniciativa do processo legislativo é privativa do Presidente da República⁷, sendo

⁶ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

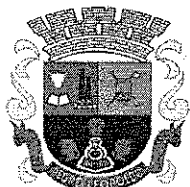
⁷ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

- criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

NOVO TEMPO, NOVAS IDEIAS!

material, que compreende a observância das regras e princípios constitucionais atinentes ao conteúdo e teor da norma proposta.

PRELIMINARES PROCESSUAIS QUANTO À COMPETÊNCIA E INICIATIVA

LEGISLATIVA PARLAMENTAR

8. No que tange ao aspecto formal, o texto constitucional republicano brasileiro estabelece duas regras básicas em Processo Legislativo: a **competência do ente federativo para tratar da matéria objeto da proposta legislativa e a titularidade do autor da proposta para deflagrar o seu trâmite junto ao Poder Legislativo**.

9. Quanto à competência legislativa, ao Município a CRFB/88 estabeleceu a prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive para *“organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos públicos de interesse local”* [...], constituindo tal prerrogativa a afirmação da sua autonomia administrativa, política e financeira, conforme disposto nos arts. 18 e 30, I e V do referido estatuto legal⁴. A Lei Orgânica do Município de Pedro Leopoldo, em seu art. 59, V, prescreve como sendo atribuição da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo dispor sobre a organização dos serviços públicos locais e a instituição de políticas públicas estruturantes⁵.

10. Impende ressaltar que a autonomia municipal para legislar sobre assuntos de sua competência representa a insubmissão do governo municipal a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições próprias, sendo que as leis municipais vertentes sobre assuntos de competência expressa e exclusiva dos municípios prevalecem sobre as leis estaduais e federais, inclusive sobre a constituição estadual, em caso de conflito, ressalvadas, neste caso, as exceções daquelas de reprodução obrigatória

⁴ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

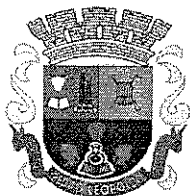
[...]

V — organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local[...];

⁵Art. 59 Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente:

[...]

V - organização dos serviços públicos e instituição de políticas públicas estruturais;



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

NOVO TEMPO, NOVAS IDEIAS!



tal disciplina de observância obrigatória para os demais Entes Federativos, tendo em vista o princípio da simetria. Por este princípio devem ser observadas, no âmbito estadual, distrital e municipal, as mesmas hipóteses de reserva de iniciativa legislativa previstas na Constituição Federal cometidas ao Presidente da República, para os demais chefes do Poder Executivo. A Lei Orgânica do Município de Pedro Leopoldo, no caso, reproduz a mesma regra em seu art. 69, §2º, II.⁸

15. Sobre o tema leciona o memorável Prof. 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 leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.” (Lopes Meirelles, Hely. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 607. Grifos nossos)

- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

(grifos nossos)

⁸ Art. 69.A iniciativa de projeto de lei cabe:

[...]

IV - ao Prefeito;

§ 2º- São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

[...] II- do Prefeito:

- a) a organização administrativa, o quadro de pessoal e o regime jurídico dos servidores do Poder Executivo;
- b) o plano plurianual;
- c) as diretrizes orçamentárias;
- d) o orçamento anual
- e) a afetação e desafetação dos bens públicos;
- f) a aquisição e a alienação de bens públicos;
- g) a concessão de direito real de uso sobre imóveis públicos;
- h) a divisão regional da administração pública.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

NOVO TEMPO, NOVAS IDEIAS!

16. Deste modo, tanto Constituição da República quanto a Lei Orgânica do Município de Pedro Leopoldo, por simetria aplicável aos Municípios, estabelece reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo para leis que disponham sobre organização administrativa, atribuições de órgãos e regime jurídico e funcionamento da Administração Pública.

17. A análise do texto normativo evidencia que a proposição constante do Projeto de Lei 13/2026 ultrapassa o campo das diretrizes gerais, ingressando diretamente na esfera de atuação administrativa do Poder Executivo, o que a inquina de vício de iniciativa desde sua origem, conforme destaca-se a seguir:

17.1. Imposição de obrigações operacionais à Administração

O art. 3º estabelece exigências na execução de obras em vias públicas tais como lavagem de vias com caminhão-pipa; recomposição de pavimento; prazos de execução; limpeza e remoção de resíduos.

Tais comandos configuram detalhamento da execução de serviços públicos, caracterizando ingerência indevida na gestão administrativa dos serviços públicos de competência da Prefeitura ou de suas concessionárias.

17.2. Criação de atribuições para órgão do Executivo

O art. 4º do projeto dispõe que

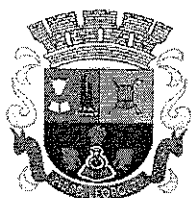
"Compete à Secretaria Municipal de Obras:

- I – fiscalizar o cumprimento desta Lei;
- II – estabelecer normas complementares e procedimentos técnicos;
- III – notificar os responsáveis em caso de irregularidades;
- IV – aplicar as penalidades previstas."

Tal dispositivo configura interferência direta na organização administrativa, ao atribuir funções específicas a órgão do Executivo, em especial à Secretaria Municipal de Obras Municipal.

17.3. Criação de regime sancionatório administrativo

O art. 5º ainda prevê a notificação; aplicação de multa e interdição de obra, no caso de inobservância da norma em apreciação. No caso, a instituição de penalidades administrativas, por integrar o núcleo de competência do Poder Executivo, em especial o



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

NOVO TEMPO, NOVAS IDEIAS!



poder de polícia administrativa, de igual modo configura interferência legislativa na esfera de atuação da Administração.

18. As prescrições dos citados trechos do texto normativo só poderiam ser feitas por iniciativa legislativa do próprio Prefeito Municipal, pois, conforme jurisprudência do STF, leis de iniciativa parlamentar não podem criar ou modificar atribuições de órgãos administrativos. Neste sentido, no **RE 878.911 (Tema 917 da Repercussão Geral)**, a Corte fixou a seguinte tese: **“Compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública”**.

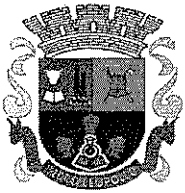
19. Neste ponto, o projeto não cumpre com a regra atinente à titularidade do proponente para deflagrar o Processo Legislativo, uma vez que a matéria versada é de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, incorrendo a proposta em vício de inconstitucionalidade formal.

DO MÉRITO DA PROPOSTA

20. Não obstante o vício de iniciativa acima apontado, a proposta legislativa apresenta plena compatibilidade material com a ordem constitucional, como já destacado acima, especialmente no que se refere à promoção do interesse público local, condizente à competência municipal prevista no art. 30, incisos I e II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 para legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que couber.

21. A disciplina das intervenções em vias públicas, obras urbanas e uso do espaço viário insere-se diretamente nesse campo, sendo matéria tipicamente municipal. Neste sentido, o projeto encontra forte amparo no art. 37, caput, da Constituição Federal, que consagra o princípio da eficiência como vetor da atuação administrativa, buscando evitar retrabalho em obras públicas, garantir recomposição adequada da pavimentação urbana, reduzir impactos negativos à mobilidade urbana e assegurar limpeza e mobilidade nas vias públicas.

22. Tais objetivos concretizam o dever constitucional de uma Administração Pública eficiente, planejada e orientada a resultados. Neste sentido, a norma proposta atua como instrumento de racionalização da gestão urbana quanto à intervenção nas vias públicas para execução de obras, prevenindo o desperdício de recursos públicos, deterioração



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

NOVO TEMPO, NOVAS IDEIAS!

precoce do asfalto e maiores prejuízos à coletividade que se utiliza daquele espaço para transitar.

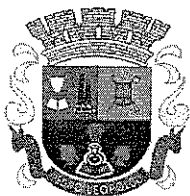
23. A proposta também se alinha a princípios urbanísticos contemporâneos, especialmente o direito à cidade, a função social do espaço urbano e a mobilidade urbana sustentável. Tais fundamentos encontram respaldo no art. 182 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que estabelece “A política de desenvolvimento urbano [que] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

24. Como bem ressaltado pelo autor em sua justificativa, a má execução de obras viárias gera degradação urbana, riscos à segurança dos transeuntes, prejuízo à mobilidade e impacto negativo na qualidade de vida dos moradores das cidades, o que exige o exercício do poder de polícia administrativa, que autoriza o Município a condicionar atividades de intervenção nas vias públicas, impondo padrões técnicos de atuação dos agentes públicos e privados, no caso, concessionárias e empresas contratadas, submetidas a regras mínimas de execução de obras que impactam o espaço público. A exigência de recomposição adequada do asfalto, limpeza da via e cumprimento de padrões técnicos têm impacto direto na preservação do patrimônio público municipal e constitui garantia à dignidade dos cidadãos na urbe.

25. Outrossim, o projeto possui dimensão relevante de segurança pública urbana, ao exigir sinalização adequada das vias, limpeza de resíduos gerados durante a execução das obras, recomposição do pavimento asfáltico removido e controle de riscos de acidentes nas vias.

26. Portanto, a proposta concretiza o dever estatal de proteção à coletividade, pois atende ao interesse local, concretiza o princípio da eficiência (art. 37, CF), promove a política urbana (art. 182, CF), protege o patrimônio público, fortalece a segurança viária e está alinhado ao poder de polícia administrativa do Poder Público local.

27. Em sendo válida a proposta do ponto de vista material, mas que esteja inquinada do vício de iniciativa parlamentar, melhor caminho deve adotar o proponente em convolar a presente proposta legislativa em proposição de “indicação” ao Chefe do Executivo, a fim de que sua proposta não se perca e, ao contrário, seja oportunizada à



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

NOVO TEMPO, NOVAS IDEIAS!



Administração implantar, via decreto ou outro meio normativo legítimo, políticas de padronização e adequação da execução de obras em vias públicas.

CONCLUSÃO

28. Diante de todo o exposto, esta procuradoria jurídica é de parecer contrário ao regular trâmite do Projeto de Lei n.º 13/2026, em razão de estar maculado pelo vício de iniciativa legislativa, não obstante gozar a mesma de constitucionalidade quanto ao mérito.

29. Não obstante isto, caso prossiga o seu trâmite junto às Comissões Permanentes desta Casa e venha a ser submetido à apreciação do seu Egrégio Plenário, dever-se-á observar os dispositivos quanto ao quórum e regime de votação: art. 70, *caput*, da Lei Orgânica Municipal c/c o art. 206 do Regimento interno (maioria simples) e art. 216, I c/c art. 217 do Regimento Interno (forma simbólica).

É o parecer.

Pedro Leopoldo, 18 de março de 2026.



Documento assinado digitalmente

RUBENS ALVES FERREIRA

Data: 18/03/2026 14:49:37-0300

Verifique em <https://validar.it.gov.br>



Rubens Alves Ferreira

Procurador Legislativo



Recebido CTR
26/03/26 8:00h
[Signature]

