



## CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul  
Fones (51) 51 34741887 / 3474-1226 - Fax 3474-1081



Processo nº 0147.001.0005914

Requerente: Vereadora Imilla de Souza

Súmula: Projeto de Lei: "Dispõe sobre a reconstituição da pavimentação das ruas, passeios e logradouros públicos que vierem a ser danificados em decorrência de obras

### RELATÓRIO

Versa o expediente sobre proposição de autoria de vereadora com assento nesta Casa Legislativa, cujo escopo encaminha à apreciação do Plenário projeto de lei que "Dispõe sobre a reconstituição da pavimentação das ruas, passeios e logradouros públicos que vierem a ser danificados em decorrência de obras visando a construção, reforma ou manutenção de edificações e dá outras providências". Vem o processo instruído com justificativas e projeto de lei anexo.

### PARECER

Para análise do quanto proposto no presente processo legislativo, adotaremos como paradigma o entendimento jurisprudencial esposado por ocasião das decisões exaradas em processo de controle concentrado de constitucionalidade cuja norma jurídica municipal atacada continha mérito similar ao presente. Vejamos,

O Município de Bento Gonçalves editou uma lei municipal que dispunha sobre a obrigatoriedade da realização de reparos por danos causados em razão de consertos e/ou obras nas vias públicas do Município. O Chefe do Executivo intentou ADIN. O Ministério público, em sua manifestação, opinou pela improcedência da ação nos seguintes termos

(...)

*Assim, ao exigir a sinalização das obras em execução nas vias públicas de Bento Gonçalves (art. 5º e parágrafo único), a Lei Municipal impugnada está tratando, sem dúvida, de **interesse local**. Da mesma forma, ao exigir os reparos dos danos eventualmente provocados pelas obras, também está regendo no âmbito do interesse local.*

*Por outro lado, como adverte HELY LOPES MEIRELLES (Ob. Cit., p. 403):*

*"O poder de polícia seria inane e ineficiente se não fosse coercitivo e não estivesse aparelhado de **sanções** para o caso de desobediência à ordem legal da autoridade competente.*

*(...) Estas sanções, em virtude do princípio da **auto-executoriedade** do ato de polícia, são impostas e executadas em **procedimentos administrativos** compatíveis com as*



## CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul  
Fones (51) 31 34741887 / 3474-1226 - Fax 3474-1081



*exigências do interesse público. O que se quer é a legalidade da sanção e a sua proporcionalidade à infração cometida ou ao dano que a atividade causa à coletividade ou ao próprio Estado. As sanções do poder de polícia são aplicáveis aos atos ou condutas individuais que, embora não constituam crime, sejam inconvenientes ou nocivos à coletividade, como previstas na norma legal. E o mesmo fato poder gerar, juridicamente, pluralidade de ilícitos e de sanções administrativas. (T.J. Ap. cível 125.348-1, j. 30 10 90)"*

*Na espécie, a lei questionada regra conduta no âmbito do poder ordenador da Administração Pública, denominação que alguns autores vêm preferindo adotar em vez do chamado poder de polícia, tido como arcaico, por exemplo, por CARLOS ARI SUNDFELD ("Direito Administrativo Ordenador", Malheiros, 1. ed., 2ª tiragem, 1997, pp.15/16).*

*SUNDFELD (Ob. Cit., p.21), a respeito da administração ordenadora, salienta que:*

*"São raros hoje em dia os setores não regulamentados pelo Estado. Cada vez mais a lei se ocupa em disciplinar diretamente as variadas facetas da vida privada. A lei pode prever ou não a interferência do Executivo em sua aplicação. Em caso positivo, estaremos diante de **normas de direito administrativo** (ex.: leis municipais sobre construções urbanas, regras de trânsito, disciplina dos preços na economia). Na hipótese contrária, as regras serão de direito privado (ex.: normas do Código Civil, tratando de direitos e obrigações dentro da família, da propriedade, dos contratos). A administração ordenadora surge apenas na primeira hipótese.*

*Assim, inexistente setor que lhe pertença, por natureza. **Só existirá administração ordenadora se, quando, como e na medida em que o legislador, ao regulamentar a vida dos indivíduos, houver cominado à Administração um papel ativo em seu cumprimento"**.*

*Assim, tem-se que a lei municipal, em exame, trata de matéria de direito administrativo, não invadindo a competência privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal, quanto à matéria de direito civil.*

*Também não está disposta sobre Direito Processual, que no art. 22, I, da Constituição Federal, diz respeito ao processo judicial.*

*Finalmente, quanto à alegação de que a Lei Municipal não possibilita a garantia do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, além do direito de ser processado e sentenciado apenas pela autoridade competente, deve ser observado que tal situação, conforme se depreende, não está autorizada no texto legal. O responsável por qualquer dano provocado na via pública, em razão de obra ou conserto realizado, será notificado para o devido reparo, sob pena de multa. Esta última é perfeitamente admitida, **quando fixada em lei**, para situações como a*



## CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51 - Centro - CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul  
Fones (51) 51.3474-1887 / 3474-1226 - Fax 3474-1081



*prevista, em que a Administração exerce sem poder de polícia. Já o prazo de 72 horas para o reparo do dano, após a notificação do responsável, é coerente e tem amparo jurídico, tendo em vista o **interesse público** predominante sobre o privado, pois a Administração não pode ser condicionada a aguardar o término de um processo administrativo ou judicial, para que a via pública, bem de uso comum do povo, permaneça danificada, criando insegurança à coletividade, que por ela necessita transitar.*

*Outrossim, a lei questionada não impede que haja sua regulamentação, até porque deixa margem nesse sentido.*

*Evidentemente que a ampla defesa e o contraditório, no caso de insurgência do administrado, devem ser viabilizados pela Administração. Em não o sendo, caberá, ainda, o recurso à Justiça.*

**3. Ante o exposto, o parecer do Ministério Público é pela improcedência da ação.**

Quando da análise do e. Tribunal de Justiça do RS, o pleno entendeu pela procedência parcial da ação em julgamento assim ementado (não está disponível o inteiro teor).

*Ementa: ADIN OBRIGATORIEDADE DE REPARACAO DE DANOS CAUSADOS EM VIAS PUBLICAS. AUSENCIA DE INTERESSE. LEI DE EFEITO CONCRETO. INOCORRENCIA POR SE TRATAR DE NORMA GENERICA E ABSTRATA, DIRECIONANDO-SE A TODOS OS ADMINISTRADOS. AUTUACAO E IMPOSICAO DE MULTA. NORMAS QUE IMPLICAM INTERFERENCIA DO PODER LEGISLATIVO, ONDE O DIPLOMA TEVE NASCEDOURO, NO PODER EXECUTIVO, INCLUSIVE AO CRIAR SANCIONAMENTO NAO PREVISTO NO ART-156, CF. SINALIZACAO DE OBRAS. PODER DE POLICIA POSSIVEL DE SER EXERCIDO PELA MUNICIPALIDADE COMO ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL (INC-I, ART-30, CF). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE EM PARTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70004461653, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo Augusto Monte Lopes, Julgado em 02/12/2002)*

Como se observa, os julgadores entenderam que a norma em questão interferia em prerrogativas do Poder Executivo, inclusive pela questão da criação multa, posicionamento do qual comungamos, tendo sido adotado em várias oportunidades com fundamento em decisões judiciais similares.



## CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul  
Fones (51) 51 34741887 / 3474-1226 - Fax 3474-1081



Ocorre que, desta decisão foi interposto recurso extraordinário pelo Exmo. Dr. Procurador Geral de Justiça do RS, o qual acabou decidido monocraticamente pelo relator, Exmo. Ministro Ricardo Lewandowsky, cujo despacho reproduzimos:

*Trata-se de recurso extraordinário contra acórdão que declarou a inconstitucionalidade dos arts. 1º a 4º da Lei 3.193/2002, do Município de Bento Gonçalves/RS, sob o argumento de que, ao estabelecer a obrigatoriedade da reparação dos danos causados em vias públicas municipais, o legislador local adentrou área afeta ao direito civil, matéria de competência legislativa privativa da União (art. 22, I, CF).*

*Eis a ementa do acórdão impugnado (fl. 65):*

*“ADin. OBRIGATORIEDADE de REPARAÇÃO DE DANOS CAUSADOS EM VIAS PÚBLICAS MUNICIPAIS.*

*AUSÊNCIA DE INTERESSE. LEI DE EFEITO CONCRETO. Inocorrência por se tratar de norma genérica e abstrata, direcionando-se a todos os administrados.*

*AUTUAÇÃO E IMPOSIÇÃO DE MULTA. Normas que implicam interferência do Poder Legislativo, onde o diploma teve nascedouro, no Poder Executivo, inclusive ao criar sancionamento não previsto no art. 156, CF.*

*SINALIZAÇÃO DE OBRAS. Poder de polícia possível de ser exercido pela Municipalidade como assunto de interesse local (inc. I, art. 30, CF).*

*Ação julgada procedente em parte”.*

*Neste RE, fundado no art. 102, III, a, da Constituição Federal, alegou-se, em suma, ofensa aos artigos 2º, 22, I, 30, I, e 156 da mesma Carta, sob o argumento de que a lei, “ao impor a obrigatoriedade de reparação de danos efetuados em vias públicas, inclusive com imposição de multa, apenas tratou de regradar matéria incluída no poder de polícia do Município” (fls. 97-98).*

*A Subprocuradora-Geral da República Maria Caetana Cintra Santos opinou pelo provimento do recurso extraordinário.*

*A pretensão recursal merece acolhida. É que o acórdão recorrido não está em consonância com a jurisprudência deste Tribunal a qual, em diversas situações, baseado no art. 30, I, da CF, atesta que o município possui competência para legislar em razão do seu interesse local.*

*Nesse sentido, o Tribunal já se manifestou pela competência municipal para legislar sobre tempo de atendimento ao público nas agências bancárias (AI 367.192-AgR/PB, Rel. Min. Eros Grau), sobre horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais (ADI 3.691/MA, Rel. Min. Gilmar Mendes), sobre instalação de sanitários nas agências bancárias (AI 453.178 AgR/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia), dentre outros.*

*Por oportuno, transcrevo parte da ementa do parecer da Procuradoria-Geral da República (fls. 126-127):*



## CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº 51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul  
Fones (51) 51.34741887 / 3474.1228 - Fax: 3474-1081



*"(...)  
a norma legislativa local reflete típica  
regulamentação administrativa, simplesmente estabelecendo a  
disciplina concernente à atuação do poder de polícia inerente à  
Administração Municipal.*

*Parece-nos, de fato, que o quadro assim descrito  
corresponde à realidade. O exame do diploma legal em comento  
demonstra a correção da tese recursal, especialmente no que diz  
respeito à observância dos limites da esfera privativa da União.  
Assim, para melhor compreensão, observemos o art. 1º da Lei  
municipal nº 3.193/2002, a seguir transcrito, que expõe o seu objeto:*

*Art. 1º - Ficam obrigadas as Empre-  
sas, sejam Públicas ou Privadas, e/ou as pessoas fi-  
sicas a providenciarem a realização de reparos por  
danos de qualquer espécie, causados por consertos  
e/ou obras, nas vias públicas do Município' (fls. 51).*

*Acrescente-se que os demais preceitos que integram  
o diploma legal sub examen dispõem, apenas, sobre a forma de  
atuação da Administração, podendo-se afirmar que o substrato  
objetivo da disciplina da matéria concentra-se efetivamente no  
aludido art. 1º. Assim sendo, afigura-se equivocada a conclusão da  
Egrégia Corte a quo, pois as normas postas na lei municipal  
representam temática insita ao Direito Administrativo, suscetível,  
portanto, de regulamentação concorrente pelo Poder Legislativo  
local".*

*De fato, é de interesse local a conservação e preservação de vias  
públicas, uma vez que possíveis danos causados por empresas ou pessoas físicas  
onerariam o Poder Público Municipal.*

*Não se trata aqui de norma cujo comando retrate questões de  
responsabilidade civil, como afirmou o acórdão vergastado, mas sim de fiscalização  
e conservação de vias públicas, matéria de patente interesse local, em pleno  
exercício do poder de polícia municipal.*

*Isso posto, conheço do recurso para dar-lhe provimento (CPC, art.  
557, § 1º-A).*

*Publique-se.*

*Brasília, 28 de outubro de 2009.*

**Ministro RICARDO LEWANDOWSKI**  
*- Relator -*

Como se observa, o recurso extraordinário foi provido, ficando restabelecida a  
vigência da Legislação em questão.



## CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul  
Fone: (51) 51.3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081




Pelo exposto, encaminhamos o parecer no sentido do prosseguimento do projeto à sua tramitação regimental. À consideração superior, e com a aprovação, encaminhe-se o processo à Diretoria Legislativa para conclusão às comissões competentes na estrutura desta Câmara de Vereadores.

Sapucaia do Sul, 23 de junho de 2017

  
**Pablo José Cambolim de Souza**  
OAB/RS 50.493  
Matrícula 881

Aprovo .

  
**João Roberto da Fonseca Junior**  
Procurador Chefe  
OAB/RS 69.257