



PROCURADORIA-GERAL

Processo Administrativo nº: 1548/2023

Requerente: Vereadora Etienne Coutinho Musso

Assunto: Emendas ao Projeto de Lei nº 044/2023

Parecer nº: 217/2025

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. OBRIGA AS CONCESSIONÁRIAS E PERMISSIONÁRIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS A REALIZAREM O CONERTO DE BURACOS E VALAS ABERTAS. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS. EMENDAS PARLAMENTARES. INCONSTITUCIONALIDADE. PARCIAIS.

1. RELATÓRIO

Trata-se da análise jurídica do Projeto de Lei Legislativo nº 044/2023, que *“dispõe sobre a obrigatoriedade do conserto de buracos e valas abertos nas vias públicas no âmbito do Município de Aracruz e dá outras providências”*. Cumpre registrar, inicialmente, **a ressalva de que o Parecer nº 130/2023 da Procuradoria Legislativa desta Câmara Municipal opinou pela INCONSTITUCIONALIDADE do referido Projeto de Lei, o qual ora se ratifica em todos os seus termos**, apontando vício de iniciativa (usurpação da competência privativa do Poder





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Executivo) e violação ao princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos vigentes.

Sem prejuízo desse entendimento preliminar, passa-se a examinar individualmente as emendas apresentadas ao PL nº 044/2023, nos aspectos de constitucionalidade, legalidade, técnica legislativa e compatibilidade com o ordenamento jurídico vigente.

É o que importa relatar.

2. DAS EMENDAS

Esta são as emendas objeto desta análise:

1. **Emenda de Redação nº 101/2025, ao art. 1º** – visa clarificar a obrigação de comunicação prévia à secretaria municipal competente antes da execução de obras em via pública, suprimindo expressões redundantes;
2. **Emenda Modificativa nº 102/2025, ao parágrafo único do art. 3º** – insere referência legal expressa (arts. 186 e 927 do Código Civil) para fundamentar a responsabilidade solidária da concessionária ou permissionária por prejuízos causados por obras mal executadas por empresas terceirizadas;
3. **Emenda Modificativa nº 103/2025, ao caput do art. 5º** – aprimora a redação quanto ao prazo e forma de notificação para reparo, estabelecendo que a concessionária/permissionária (ou sua terceirizada) será notificada a cumprir a obrigação de restaurar a via pública no prazo de 10 dias, segundo padrões de qualidade definidos em regulamento;
4. **Emenda Aditiva nº 104/2025, ao art. 5º** – acrescenta os §§ 1º a 4º ao art. 5º, prevendo multa administrativa (valor mínimo de R\$ 5.000,00 e máximo de R\$ 50.000,00) graduável conforme gravidade, dano e reincidência; atualização monetária anual da multa pelo IPCA; obrigação de ressarcimento de despesas suportadas pelo Município





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

na execução subsidiária do reparo; e inscrição do débito em dívida ativa não tributária em caso de não pagamento.

Passa-se à análise pormenorizada das uma das emendas descritas acima.

2.1 Emenda de Redação nº 101/2025

A Emenda de Redação nº 101/2025 substitui a redação do art. 1º do projeto, estabelecendo que *“a execução de obras de reparos e consertos em vias públicas, decorrentes de serviços de engenharia executados por concessionárias e/ou permissionárias de serviços públicos ou suas terceirizadas, que impliquem intervenções sobre o pavimento da via e passeio público, a qualquer título, deverá ser obrigatoriamente comunicada à secretaria competente, por protocolo, anexando registro fotográfico anterior ao início das obras”*.

A nova redação elimina termos repetitivos e torna mais clara a obrigação de comunicação prévia ao órgão municipal antes do início da obra, incluindo a exigência de foto do local antes da intervenção.

Por se tratar de emenda de redação, não há inovação material no ordenamento, mas apenas aperfeiçoamento do texto. Por esse motivo, não configura em si inovação constitucional; entretanto, **não corrige o vício de constitucionalidade e ilegalidade do projeto, que advém da natureza do tema tratado (normas sobre execução de serviços públicos concedidos).**

Dessa forma, por se tratar de emenda de redação, **OPINA-SE pela LEGALIDADE da referida emenda.**

2.2 Emenda Modificativa nº 102/2025

A Emenda Modificativa nº 102/2025 dá nova redação ao parágrafo único do art. 3º, estabelecendo expressamente que, *“em se tratando de obras executadas por empresas terceirizadas pelas prestadoras de serviços públicos, a concessionária e/ou permissionária do serviço responderá solidariamente pelos prejuízos causados ao patrimônio público, decorrentes da má execução dos serviços, conforme preconizam os arts. 186 e 927 do Código Civil Brasileiro”*.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Em síntese, a emenda explicita que a empresa concessionária (ou permissionária) do serviço público **não se exime de responsabilidade quando terceirizar a obra**, respondendo solidariamente por quaisquer danos decorrentes da má execução, com fulcro nos dispositivos do Código Civil que consagram o dever de reparar o dano (art. 186) e a obrigação de indenizar (art. 927).

Materialmente, a emenda reflete o princípio geral da responsabilização por dano já consagrado na Constituição (CF, art. 37, § 6º, quanto à responsabilidade da administração e de pessoas a ela vinculadas, e o dever de indenizar terceiros) e na legislação infraconstitucional. De fato, a Lei Federal nº 8.987/1995 (Lei de Concessões) já determina, em seu art. 25, *caput*, que **incumbe à concessionária executar o serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros**.

No § 1º do referido dispositivo, consta que, **sem prejuízo da responsabilidade da empresa contratada, a concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido**. Ou seja, especifica que o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, conforme previsto no art. 175 da Constituição Federal, a terceirização não exclui a responsabilidade da empresa contratada.

Por essa razão, inclusive, entende-se que a redação original do dispositivo, bem com a redação proposta na Emenda Modificativa nº 102/2025, estão em confronto com o regime de direito público inerente aos contratos administrativos, eis que regidos, no caso das concessões e permissões, notadamente pelas disposições da Lei nº 8.987/1995. Nos contratos administrativos a Administração Pública se posiciona em condição de superioridade em relação ao particular, haja vista que tais contratos possuem características específicas como a predominância do interesse público, cláusulas exorbitantes e um desequilíbrio de poder entre as partes.

Portanto, diferentemente dos contratos civis e comerciais que são regidos pelas normas de Direito Privado, com destaque para o Código Civil, os contratos





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

administrativos seguem outra sistemática (direito público), motivo pelo qual não se justifica a menção ao Código Civil.

Dessa forma, **opina-se pela ILEGALIDADE da Emenda Modificativa nº 102/2025**, a qual pode ser sanada mediante edição de subemenda a fim de especificar que a responsabilidade das empresas terceirizadas ocorrem “conforme preconiza a lei”.

Ressalva-se, contudo, que a edição da subemenda **não corrige o vício de inconstitucionalidade e ilegalidade do projeto, que advém da natureza do tema tratado (normas sobre execução de serviços públicos concedidos)**.

2.3 Emenda Modificativa nº 103/2025

A Emenda Modificativa nº 103/2025 substitui integralmente o *caput* do art. 5º do projeto. A nova redação proposta dispõe que, “*em caso de descumprimento do disposto nesta Lei, inclusive quanto à qualidade do serviço realizado, a empresa concessionária e/ou permissionária do serviço público responsável pela obra, e/ou sua terceirizada, será notificada pela Secretaria Municipal competente para, no prazo de 10 (dez) dias, cumprir integralmente a obrigação de reparar a via pública segundo padrões de qualidade estabelecidos em regulamento*”.

Ou seja, estabelece-se um procedimento de fiscalização e cumprimento: constatado o descumprimento das obrigações (p.ex., se a via pública não for devidamente reparada após a obra, ou se a qualidade do reparo for deficiente), o órgão municipal notificará a concessionária/permissionária responsável (ou a terceirizada envolvida) para que, em até 10 dias, realize a plena correção do pavimento, conforme os padrões técnicos definidos em regulamento municipal.

Esta emenda traz à tona o principal ponto de atenção constitucional levantado no **Parecer nº 130/2023**: a definição, por lei de iniciativa parlamentar, de **procedimentos e prazos para a execução de serviços públicos concedidos ou permitidos**, o que caracteriza ingerência indevida do Poder Legislativo em atribuições típicas do Poder Executivo.

Ao impor às concessionárias e permissionárias um **prazo fixo de 10 dias** para reparar a via pública e ao determinar que a Secretaria Municipal adote





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

providência (notificação) nesse sentido, o legislador municipal está atuando em detalhe operacional na gestão do serviço público (reparo de vias após obras), área concernente à gestão administrativa do Poder Executivo.

Assim, considerando as circunstâncias acima, acrescendo-se o fato de tentar impor a obrigação ao Poder Executivo de editar regulamento para a escorreita aplicação da lei, **reputa-se que a Emenda Modificativa nº 103/2025 padece de vício de INCONSTITUCIONALIDADE e ILEGALIDADE**, por vício de iniciativa, nos mesmos moldes apontados no Parecer nº 130/2023.

2.4 Emenda Aditiva nº 104/2025

A Emenda Aditiva nº 104/2025 acrescenta quatro parágrafos ao art. 5º do projeto, disciplinando de forma pormenorizada a penalidade administrativa e medidas correlatas. Os dispositivos incluídos são, em resumo, os seguintes:

- **§ 1º:** Prevê que, caso persista a inércia após a notificação (ou seja, não sendo cumprida a obrigação de reparar no prazo de 10 dias), será aplicada multa administrativa, no valor mínimo de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e máximo de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para essa multa, nos termos de regulamento;
- **§ 2º:** Esclarece que a multa não exime a empresa infratora de cumprir a obrigação de reparar a via pública, nem dispensa o ressarcimento integral de eventuais despesas suportadas pelo Município para executar subsidiariamente os serviços;
- **§ 3º:** Determina que o valor da multa será atualizado anualmente pelo índice IPCA ou outro índice que o substitua, garantindo a recomposição monetária do valor para evitar defasagem da multa pela inflação;
- **§ 4º:** Estabelece que o não pagamento da multa ou o não ressarcimento das despesas no prazo regulamentar implicará a inscrição do débito em Dívida Ativa não tributária do Município, para fins de cobrança administrativa ou judicial.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Em termos gerais, a iniciativa parlamentar para estabelecer sanções administrativas municipais em prol do interesse local é, em regra, admitida, desde que não invada competência exclusiva do Executivo. No caso, a multa destina-se a coagir concessionárias a cumprir obrigações concernentes a um serviço público, o que **certamente constitui um ônus financeiro potencial às concessionárias**.

A aplicação dessas penalidades a contratos em curso acarreta a necessidade de revisão contratual para evitar enriquecimento sem causa do poder concedente ou inviabilidade do contrato, o que afeta o direito ao equilíbrio da empresa contratada, **o que já foi objeto de análise no Parecer nº 103/2023, nos termos a seguir:**

O direito ao equilíbrio está previsto expressamente no art. 37, XXI, da CF/88, que dispõe sobre os contratos administrativos em geral:

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Isto posto, considerando que a proposta institui novas obrigações às empresas concessionárias do serviço público, e tende a criar desequilíbrio em relações jurídicas pré-estabelecidas de natureza contratual, sem indicar a fonte de custeio das despesas, entendo que o Projeto de Lei viola os arts. 37, XXI, e 175 da Carta da República.

Destarte, com base nas breves considerações supra, **opina-se pela INCONSTITUCIONALIDADE e ILEGALIDADE da Emenda Aditiva nº 104/2025**, inclusive, salientando-se o fato de também tentar impor a obrigação ao Poder Executivo de editar regulamento para a escorreita aplicação da lei.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

3. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, pelos fundamentos jurídicos supracitados, entendemos que, **ressalvando-se a Emenda de Redação nº 101/2025, as Emendas Modificativas nº 102/2025 e 103/2025 e a Emenda Aditiva nº 104/2025 estão eivadas de INCONSTITUCIONALIDADE e ILEGALIDADE**, ao tempo em que se ratifica o inteiro teor do Parecer nº 103/2023, exarado por esta Procuradoria.

É o parecer, *s.m.j.*, à superior consideração.

Aracruz/ES, 24 de novembro de 2025.

ALINE M. GRATZ

Procuradora-Geral – mat. 900288
OAB/ES 10.951

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237
OAB/ES 14.760



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 340031003100350039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Aline Maria gratz** em **24/11/2025 14:05**

Checksum: **6DA977F23000894E120E011D7AD7984137BA1E9DC956A146CFAF6F8CB843B5E0**

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em **24/11/2025 14:07**

Checksum: **E25B47201D858398A7550EC20AFD36361B4486090B1BC96C73A431EAC99B4238**



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 340031003100350039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.