



**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 PERMISSONÁRIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS A REALIZAREM O CONserto 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





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 inconstitucional; entretanto, **não corrige o vício de inconstitucionalidade 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, acrescentando-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, impessoalidade, 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**

