

PARECER JURÍDICO 65/2026 – PARA AS COMISSÕES PERMANENTES

Projeto de Lei Ordinária: Nº 015/2026

Autoria: Vereador Tiago Cardoso Alves

Assunto: Obrigatoriedade de recomposição de vias por concessionária de saneamento.

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. VÍCIO DE INICIATIVA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. INTERFERÊNCIA NA GESTÃO DE CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PARECER PELA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E PELA REJEIÇÃO DA PROPOSIÇÃO.

Excelentíssimos Senhores Vereadores,

Na qualidade de Assessor Jurídico desta Casa, submeto à apreciação das Comissões competentes o parecer técnico referente ao Projeto de Lei Ordinária nº 015/2026, que cria a obrigatoriedade de recomposição de vias por concessionária de saneamento no Município de Santa Helena de Goiás.

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise do PLO nº 15/2026, de autoria parlamentar, que impõe à concessionária de saneamento básico (SANEAGO) a obrigação de recompor pavimentos em 24 horas após intervenções, sob pena de multas e execução subsidiária. Embora a intenção seja a preservação do patrimônio público.

Após lido em plenário, a referida proposta foi encaminhada às Comissões Permanentes e a esta Assessoria Jurídica para parecer.

É o Relatório.

Passo a opinar:

2. DAS FUNÇÕES DA ASSESSORIA LEGISLATIVA

A Assessoria Legislativa da Câmara Municipal de Santa Helena de Goiás, órgão consultivo, exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa, das Comissões Permanentes e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e de aconselhamentos. Trata-se de órgão que, embora não

detenha competência decisória, orienta juridicamente o gestor público e os setores legislativos, sem caráter vinculante.

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Assessoria Legislativa, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme Hely Lopes Meirelles na obra *Direito Administrativo Brasileiro*, 41ª ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2015, p. 204, “O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador”. (in Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Marco Aurélio de Melo – STF).

Cumprе esclarecer, conclusivamente, que todo o exposto se trata de **PARECER OPINATIVO**, ou seja, tem caráter unicamente **TÉCNICO-OPINATIVO**.

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Assessoria Legislativa **não é vinculante**, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os nobres Vereadores formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

Neste momento do processo legislativo, essa Assessoria fará análise da situação atual do Projeto de Lei, indicando, às Comissões seu entendimento e fazendo sugestões para adequação, emendas, correções técnicas, auxiliando na formação dos pareceres das respectivas comissões.

Vale ressaltar que a emissão de parecer por esta assessoria jurídica não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos

representantes do povo e constituem-se em manifestação efetiva legítima do parlamento.

3. DA LINGUAGEM ADOTADA

Para assegurar a plena compreensão do presente parecer, optou-se por uma **linguagem clara e acessível**, distanciando-se, sempre que possível, de termos excessivamente técnicos e jargões jurídicos. Nosso objetivo é facilitar a assimilação das informações por todos os leitores, independentemente de sua familiaridade com o direito.

4. ANÁLISE JURÍDICA - TÓPICOS MERITÓRIOS POR COMISSÃO

4.1 DA CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E REDAÇÃO

A análise revela um "insanável vício de iniciativa". O projeto interfere diretamente na gestão de um contrato de concessão de serviço público, matéria que é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

A imposição de obrigações, prazos e sanções à concessionária avança sobre a "reserva de administração", usurpando a competência do Prefeito para gerir e fiscalizar contratos administrativos.

O entendimento consolidado do STF e de Tribunais Estaduais indica que leis de iniciativa legislativa que criam obrigações para concessionárias de serviço público afrontam o princípio da Divisão dos Poderes, sendo inválidas e ineficazes.

Compulsando a Jurisprudência pátria podemos encontrar vários exemplos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ESTADO DE SANTA CATARINA. DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL. LEI ESTADUAL QUE OBRIGA O SEU FORNECIMENTO POR MEIO DE CAMINHÕES-PIPA, POR EMPRESA CONCESSIONÁRIA DA QUAL O ESTADO. DIPLOMA LEGAL QUE TAMBÉM DETÉM O CONTROLE ACIONÁRIO ESTABELECE ISENÇÃO TARIFÁRIA EM FAVOR DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS, PELO ESTADO-MEMBRO. INTERFERÊNCIA NAS RELAÇÕES ENTRE O PODER CONCEDENTE E A EMPRESA CONCESSIONÁRIA. INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO LOCAL. ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - Os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico contratuais estabelecidas entre o poder concedente local e a empresa concessionária, ainda que esta esteja sob o controle acionário daquele. II - Impossibilidade

de alteração, por lei estadual, das condições que se acham formalmente estipuladas em contrato de concessão de distribuição de água. III - Ofensa aos arts. 30, I, e 175, parágrafo único, da Constituição Federal. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/5/2013).

Observa-se da leitura do projeto de lei, que esse interfere na gestão de contrato administrativo entre a Administração municipal e a concessionária, ao determinar que esta proceda o fechamento dos buracos construídos nas vias públicas.

É pacífico na doutrina e na jurisprudência que cabe privativamente ao Poder Executivo a função administrativa, a envolver atos de planejamento, organização, direção e execução de políticas e de serviços públicos. Em outras palavras, os atos de concretude cabem ao Poder Executivo, enquanto ao Poder Legislativo estão deferidas as funções de editar atos normativos dotados de generalidade e abstração

Conforme lição de HELY LOPES MEIRELLES:

“O sistema de separação de funções executivas e legislativas impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (...) O prefeito atua sempre por meio de atos concretos e específicos, de governo (atos políticos) ou de administração (atos administrativos); ao passo que a Câmara desempenha suas atribuições típicas editando normas abstratas e gerais de conduta (leis). Nisso se distinguem fundamentalmente suas atividades. O ato executivo do prefeito é dirigido a um objetivo imediato, concreto e especial; o ato legislativo da Câmara é mediato, abstrato e genérico. Só excepcionalmente o prefeito edita normas através de decreto regulamentar e a Câmara pratica atos administrativos, de efeitos internos ou externos, consubstanciados em resolução ou em decreto legislativo. O prefeito provê in concreto, em razão de seu poder de administrar; a Câmara provê in abstracto, em virtude do seu poder de regular. Todo ato do Prefeito que infringir

prerrogativa da Câmara como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário. (in Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014, p. 735/736 e 739).

Assim, o Projeto de Lei ora analisado ao dispor acerca de contrato administrativo (art. 1º), usurpa a competência normativa alheia e, portanto, ofende o princípio federativo do qual se irradiam competências discriminadas aos entes da federação.

O Chefe do Poder Executivo é o único legitimado a iniciar, na forma da Constituição do Federal, Constituição do Estado e Lei Orgânica do Município de Santa Helena de Goiás, projetos de lei que disponham sobre organização e funcionamento da administração municipal, ordenando a prática de atos que resultem em realização de despesas sem a indicação da respectiva fonte de custeio.

Por essa linha de raciocínio, pode-se afirmar que a Lei Municipal que regula matéria de contrato administrativo, cuja competência é do Poder Executivo está, ao desrespeitar a repartição constitucional de competências, a violar o princípio federativo e, portanto, está eivada de vício formal de iniciativa.

Por fim, necessário analisar que norma que interfere em contrato administrativo, criando obrigação às concessionárias que inicialmente não estavam convencionadas no pacto, podem impactar na equação econômico-financeiro contratual, o que mais uma vez atrai julgados contrários a estas normas, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA. 1. **A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação. 2. **Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados.** 3. **Pedido de declaração de****

inconstitucionalidade julgado precedente. Destaco, nesse mesmo sentido, julgados de ambas as Turmas desta Suprema Corte: Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.166/05 do Município de Cascavel/PR. Lei de iniciativa parlamentar que concede gratuidade no transporte coletivo urbano às pessoas maiores de 60 anos. Equilíbrio econômico financeiro dos contratos. Reserva de Administração. Separação de Poderes. Violação. Precedentes. Recurso extraordinário parcialmente provido. 1. O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes. 2. Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal). 3. Agravo regimental não provido. (ARE 929591 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 27.10.2017) – g. n.

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.127/2015. MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE AR CONDICIONADO NOS VEÍCULOS DE TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PRIVATIVA. PODER EXECUTIVO. SERVIÇOS PÚBLICOS. 1. **O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos.** 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015. (ARE 1075713 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 01.8.2018). – g. n.

Várias são as decisões que seguem na mesma senda:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de Porto Velho. Serviço de transporte de táxi individual. Inclusão de categoria de veículo. Organização da administração municipal.

Inconstitucionalidade formal. Matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Ação julgada procedente. **Padece de inconstitucionalidade formal e afronta o Princípio da Separação dos Poderes a lei ordinária, de iniciativa da Câmara Municipal, que interfere na gestão do contrato administrativo de concessão de transporte individual de passageiros em automóveis, acrescentando tipo de veículo aos autorizados pelos permissionários, tendo em vista a usurpação da competência privativa do chefe do Poder Executivo para iniciar processo legislativo que disponha sobre a organização da administração municipal.** ((ADI n. 0809411-50.2021.822.0000, Rel. Des. Alexandre Miguel, j. em 06.09.2021) – g. n.

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal. Serviço público de transporte urbano. Ausência de iniciativa do Chefe do Executivo. Inconstitucionalidade formal por via reflexa. Inconstitucionalidade material. Ocorrência. Princípio da simetria. Reconhece-se a inconstitucionalidade formal por via reflexa de Lei Municipal que regulamenta serviço de transporte público de passageiros, cuja iniciativa tenha sido do próprio Legislativo, porquanto, por obediência à própria Constituição Republicana - princípio da simetria constitucional - a iniciativa para deflagrar o processo legislativo de normas sobre esta matéria é do Chefe do Executivo. **Legislação que viola o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão das linhas de transporte público municipal padece de inconstitucionalidade material.** (ADI n. 0002076-57.2013.822.0000, Rel. Des. Isaías Fonseca Moraes, j. em 21.10.2013) – g. n

Assim sendo, a matéria atinente a serviços públicos, contratos administrativos e concessões de serviços compõe decisões intrinsecamente administrativas e que estão dentro dos limites das atribuições do administrador público, de modo que viola a simetria federal a transferência dessa iniciativa de lei ao poder legislativo.

4.2 DA ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA

Embora a proposta não crie despesas diretas imediatas, pois o ônus recai sobre a concessionária, há implicações financeiras indiretas. Devem ser avaliados os custos públicos para a estrutura de fiscalização do cumprimento da lei e os procedimentos para aplicação e recebimento de multas, que demandam análise de viabilidade orçamentária pela Comissão.

4.3 DO PLANEJAMENTO, OBRAS E MEIO AMBIENTE

No mérito técnico, o projeto visa a segurança viária e a qualidade do asfalto. Contudo, a eficácia dessas medidas depende da validade da norma. Como a competência para dispor sobre o funcionamento de serviços concedidos é do Executivo, a tentativa do Legislativo de reger minuciosamente a execução técnica do contrato compromete a harmonia administrativa.

5. JUSTIFICATIVA E ADMISSIBILIDADE

A justificativa do autor aponta riscos reais à população devido à demora nos reparos. Entretanto, a nobreza da causa não supre a falha constitucional da origem parlamentar da proposta.

6. TRAMITAÇÃO NAS COMISSÕES PERMANENTES.

Conforme as competências estabelecidas no Regimento Interno desta Casa de Leis (Art. 113), a matéria deve ser distribuída para as seguintes Comissões Permanentes:

- **Comissão de Legislação, Justiça e Redação:** Para análise de constitucionalidade e legalidade (Art. 114, I, do RI);
- **Comissão de Finanças e Orçamento:** Para conferência da adequação financeira (Art. 115, III, do RI); e
- **Comissão de Planejamento Urbano, Obras, Serviços Públicos, Acessibilidade e Mobilidade Urbana, Segurança Cidadã, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico:** Pelo mérito da matéria, conforme Art. 117, IV, do RI.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta assessoria jurídica **OPINA** pela **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL** do Projeto de Lei nº 015/2026. em razão do insanável vício de iniciativa. A matéria, por ser de competência privativa do Poder Executivo, não poderia ser proposta por membro do Poder Legislativos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Submeto à apreciação das Comissões Permanentes.

ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SANTA HELENA DE GOIÁS, em Santa Helena de Goiás, Estado de Goiás, 20 de março de 2026.

LUIZ GUSTAVO FRASNELI
OAB/GO 33129