



Destinatário: Presidência da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

Referente : Projeto de Lei Ordinária nº 08/2026

**PARECER JURÍDICO AO PROJETO DE
LEI ORDINÁRIA Nº 08/2026 QUE OBJE-
TIVA INSTAURAR PROCEDIMENTOS
ADMINISTRATIVOS À APURAÇÃO DE
RESPONSABILIDADES NA PRESTAÇÃO
DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO MUNICÍ-
PIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

DO RELATÓRIO

Foi apresentado ao presente Setor Jurídico desta ilustre Câmara Municipal, para emissão de Parecer, o Projeto de Lei Ordinária nº 08/2026, de autoria do nobre Vereador Geovan dos Santos, devidamente acompanhado de sua “Mensagem”, da lavra do mesmo autor.

Destacado projeto almeja *“instituir, no Âmbito da Administração Pública direta e indireta do Município de Itaú de Minas, o procedimento administrativo destinado à apuração e ao ressarcimento de danos (...), sofridos por munícipes, sempre que (...) tais danos decorreram de (...) prestação de serviços públicos de responsabilidade municipal”*, nos termos de seu art. 1º.

É o sucinto Relatório.



DA INICIATIVA DE PROJETO DE LEI

A Lei Orgânica do Município de Itaú de Minas – MG, no tocante à iniciativa de processos legislativos para instituição de novas normas de caráter local, estabelece :

Artigo 56 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

De acordo com esse artigo, a “iniciativa” de Projeto de Lei no Município cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal ou, ainda, aos cidadãos, nas formas e requisitos consignados no ordenamento jurídico local.

No caso, foi obedecida tal disciplina norteadora da espécie, vez que o presente Projeto de Lei foi apresentado pelo nobre Vereador Geovan dos Santos, em sintonia, assim, ao comando legal acima apresentado.

Noutro ponto, a matéria tratada neste feito não fere, em tese, e por si só, a regra que regulamenta os assuntos que são da competência privativa do Prefeito Municipal para somente ele iniciar processos legislativos a seu respeito, nos termos do artigo 57 da Lei Orgânica Municipal, infra transcrito :

Art. 57. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre :

- I - orçamento anual (LOA), diretrizes orçamentárias (LDO) e plano plurianual (PPA);
- II - criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;
- III - regime jurídico dos servidores;
- IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

Informe-se, nesse ínterim, que o texto do Projeto de Lei em questão não trata da estrutura administrativa dos órgãos do Poder Executivo e nem cria a ele novas despesas mas, isso sim, estipula mais outros procedimentos a serem implementados quando da instauração de Processos Administrativos no âmbito da Administração Pública local, sem interferir, vale destacar, nas atribuições próprias e competências da Prefeitura local, já regularmente instituídas em lei.



Relevante registrar, no ponto, que o STF reafirmou, no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 878.911, consolidada tese de que *"não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)"*, exatamente como subsistente neste caso.

E some-se a isso, também, que análises de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, como no caso, não admitem “interpretações extensivas”, cabendo apenas aferição “estrita” da norma insculpida no texto constitucional, consoante lição jurisprudencial infra :

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA. NÃO CONSTATAÇÃO.

As matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo não admitem interpretação extensiva. Isso porque se trata de exceção à regra da iniciativa parlamentar. O colendo STF já firmou o posicionamento de que não se presume a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em "numerus clausus", as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis (ADI 776).

(TJMG; ADI 1.0000.17.087502-5/000, ÓRGÃO ESPECIAL, publ. 19/09/2018)

De todo o exposto, considerando então que o texto da proposição não cria nova função mas apenas acrescenta matérias à lista de procedimentos que deverão ser observados no âmbito da instauração de Processos Administrativos junto ao Poder Executivo local, sem nenhuma interferência na estrutura e na forma de exercer as competências próprias desse poder, têm-se então como obedecidos todos os comandos legais atinentes à “iniciativa” do presente Projeto de Lei, nenhuma mácula emergindo desta seara.

DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA

No tocante à competência outorgada aos Municípios para instituir norma legal voltada ao disciplinamento de matérias como a retratada nesta proposição, segue, inicialmente, texto do art. 30 de nossa Constituição Federal, o qual assevera, *in verbis* :

Art. 30. Compete aos Municípios :

I - legislar sobre assuntos de interesse local (...);

V - organizar e prestar (...) os serviços públicos de interesse local (...); (...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;



Some-se a isso, outrossim, os termos da Constituição do Estado de Minas Gerais que, além de reforçar a diretiva constitucional federal, acima, também reafirma a competência dos Municípios para reger os “*assuntos de interesse local*”, inclusive elencando como tal várias matérias que tangenciam e/ou tocam o objeto retratado nesta proposição, consoante passagens abaixo expressas :

Art. 169. O Município exerce, em seu território, competência privativa e comum ou suplementar, a ele atribuída pela Constituição da República e por esta Constituição.

Art. 170 – A autonomia do Município se configura no exercício de competência privativa, especialmente : (...)

VI – organização e prestação de serviços públicos de interesse local (...).

Parágrafo único – No exercício da competência de que trata este artigo, o Município observará a norma geral respectiva, federal ou estadual.

Art. 171 – Ao Município compete legislar :

I – sobre assuntos de interesse local, notadamente:

- a) o plano diretor;
- b) o planejamento do uso, parcelamento e ocupação do solo, a par de outras limitações urbanísticas gerais, observadas as diretrizes do plano diretor;
- c) a polícia administrativa de interesse local (...);
- d) a matéria indicada nos incisos (...) VI do artigo anterior; (...)
- f) a organização dos serviços administrativos;

E em sintonia às acima apontadas normas hierarquicamente superiores, a Lei Orgânica do Município de Itaú de Minas disciplina, por sua vez, que o objeto desta proposição encontra-se sob a órbita da competência municipal, na linha das passagens abaixo, *in verbis* :

Art. 10. Compete ao Município prover a tudo quanto respeite a seu interesse, e entre outras atribuições:

- I- legislar sobre assuntos de interesse local;
- II- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (...); (...)
- V- organizar e prestar (...) os serviços públicos de interesse local (...); (...)
- XII- organizar, regulamentar e executar seus serviços administrativos; (...)
- XXXI- estabelecer e impor penalidades por infrações a suas leis e regulamentos.



Assim, como o texto da proposição versa sobre “*assuntos de interesse local*” (inciso I) e sobre a execução de “*serviços públicos de interesse local*” (inciso V), dentre outras passagens do art. 10 da Lei Orgânica local, supra, vê-se pacífico, enfim, a permissão dada à municipalidade para legislar sobre a questão posta a exame, na forma disposta neste feito.

DA ANÁLISE DA MATÉRIA

O texto do presente Projeto de Lei, como já ressaltado, supra, volta-se à instituição, “*no Âmbito da Administração Pública direta e indireta do Município de Itaú de Minas, o procedimento administrativo destinado à apuração e ao ressarcimento de danos materiais, morais e/ou pessoais sofridos por munícipes, sempre que comprovado que tais danos decorreram de falhas, omissões ou deficiências na prestação de serviços públicos de responsabilidade municipal*”, nos exatos termos do art. 1º da proposição.

Com efeito, atento aos termos consignados no bojo da proposição, emerge certo não haver norma federal e/ou estadual a rechaçar a disciplina apresentada a exame, totalmente voltada à instauração de procedimentos de higidez, razoabilidade e legalidade no âmbito da Administração Pública local, precisamente como permitido em casos tais.

Importante também destacar, noutro ponto, que apesar da proposição tratar de Processos Administrativos de âmbito municipal, assunto disciplinado em Leis Complementares locais (Estatuto dos Servidores, Código Tributário Municipal, etc), certo é que não há necessidade de promover alteração da classificação do presente PL nº 08/2026 para o perfil de Lei Complementar, A UMA, em respeito ao critério da taxatividade a asseverar que matérias que exigem Lei Complementar encontram-se taxativamente expressas (na Constituição Federal e/ou na Lei Orgânica Municipal), A DUAS, pois este feito institui procedimentos que apenas norteiam os exames de responsabilidade civil aqui apontados, sendo que, A TRÊS, tais questões processuais encontram-se devidamente expressas nas Lei Complementares regradoras da espécie.

Nesse mesmo sentido o egrégio STF consolidou o entendimento de que leis que criam procedimentos administrativos ou geram despesas para a Administração, sem alterar a estrutura dos órgãos ou o regime jurídico dos servidores, são constitucionais e podem ser de iniciativa parlamentar, via lei ordinária, consolidando enfim a permissão jurídica à instauração e tramitação da matéria cravada no bojo desta proposição, conforme abaixo expresso :



DIREITO ADMINISTRATIVO. ADIN. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 966/2020.

O art. 37, § 6º, da CF não impõe um dever absoluto de responsabilidade em caso de qualquer espécie de culpa. É competência do legislador ordinário dimensionar adequadamente a culpa juridicamente relevante para fins da responsabilidade civil regressiva do agente público. Essa definição deve respeitar o princípio da proporcionalidade, em especial na sua vertente de vedação à proteção insuficiente. A restrição da responsabilidade pessoal do agente público às hipóteses de dolo ou erro grosseiro não é, em tese, inconstitucional. Eventuais situações de incompatibilidade com a Constituição serão verificadas, caso a caso, na qualificação do que seja erro grosseiro, que deve abranger as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves. Fixação da seguinte tese de julgamento: “1. *Compete ao legislador ordinário dimensionar o conceito de culpa previsto no art. 37, § 6º, da CF, respeitado o princípio da proporcionalidade, em especial na sua vertente de vedação à proteção insuficiente.* 2. *Estão abrangidas pela ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves.*”

(STF, ADI 6421-DF, Rel. Min. LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n - PUBLIC 17-04-2024)

Por fim, mostra-se igualmente certo, noutro ponto, que o ínclito TJMG consolidou seu entendimento de que manutenção de vias públicas e reparação de danos delas decorrentes são matérias de interesse local, na linha da presente pretensão legislativa, nada mais havendo a obstar o exame final da matéria em Plenário, consoante novo julgado amoldado ao caso, infra :

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. TEORIA OBJETIVA. DANOS MATERIAIS. QUEDA DE ÁRVORE SOBRE VEÍCULO AUTOMOTOR. MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DAS VIAS PÚBLICAS. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. OMISSÃO ADMINISTRATIVA, DANO E NEXO DE CAUSALIDADE. COMPROVAÇÃO. INDENIZAÇÃO DEVIDA.

A Constituição da República dispõe, em seu art. 37, § 6º, sobre a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, sob a modalidade do risco administrativo.

O Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de se aplicar a responsabilidade objetiva, inclusive no que concerne aos atos omissivos.

As vias públicas são bens de interesse público local, sendo dever legal do Município zelar pela manutenção e conservação dessas, evitando, assim, danos à coletividade.

Recai sobre o Poder Público o dever específico de realizar inspeções periódicas, exatamente para prevenir sinistros e consequentes danos a bens e pessoas. Daí porque, à luz da sobredita teoria da responsabilidade objetiva, lesões causadas a terceiros em decorrência, por exemplo, de quedas de árvores, buracos e bueiros abertos nas vias públicas, quando originados pela falta de manutenção e conservação dos logradouros públicos, acarretam a responsabilidade do Poder Público, ficando ressalva a possibilidade deste demonstrar a existência de alguma excludente do liame causal.

A queda de árvore podre em perímetro urbano traduz, sobejantemente, forte indício de omissão na sua devida conservação, não tendo o ente público, lado outro, comprovado a existência de eventual excludente do nexo de causalidade, em relação ao dano. (...) impõe-se a procedência da pretensão inicial, para condenar o Município apelado a indenizar a autora pelos danos materiais suportados em razão do acidente.

(TJMG, Apelação Cível 51783210420168130024, Rel. Des.(a) Wagner Wilson, 19ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 21/02/2025)



DO CARÁTER “OPINATIVO” E “NÃO VINCULANTE” DESTE PARECER

Importante ainda destacar, por pertinente, que o presente Parecer Jurídico não apresenta caráter “vinculante”, daqui não emergindo obrigatoriedade a que os nobres edis “sigam”, “escolham” ou “obedeçam” as análises apresentadas, posto cuidar de mero trabalho “opinativo” / “consultivo”, sem interferência na livre opção política entendida como a melhor ao caso.

Sobre o tema, segue pronunciamento do mestre Hely Lopes Meirelles que se amolda, por analogia, ao esforço laboral praticado pelo prolator do presente trabalho de opinião :

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.

(in “Direito Administrativo Brasileiro”, 41ª ed., Malheiros : São Paulo, 2015, p. 204)

Esse, inclusive, é o sentido do posicionamento adotado pelo egrégio STF que, de forma específica, expôs claramente que parecer não apresenta natureza jurídica de “ato administrativo”, nada mais sendo, conclui-se, que mera “opinião”, como abaixo transcrito, *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.

(STF; Mandado de Segurança nº 24.584-1 - DF – Rel. Min. Marco Aurélio Mello)

Outrossim, em “pareceres facultativos”, como no caso, seu prolator não compartilha a competência de decidir, sem responsabilização sua ao resultado final alcançado, *in verbis* :

RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA.

Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (...)

No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato.

(STF - MS: 24631 DF, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Julg.: 09/08/07, Tribunal Pleno, Publicação: DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008)



CONCLUSÃO

Com base em todo o exposto, conclui-se então que :

- 1º) O presente Parecer Jurídico esboça apenas a “opinião técnico-jurídica” de seu prolator sobre o trâmite deste processo legislativo e também sobre a matéria nele contida, não havendo “obrigatoriedade” a que os nobres edis decidam da forma exposta neste trabalho pois os “agentes políticos eleitos” são dotados da prerrogativa de deliberar, no caso, com base em elementos discricionários que entenderem, de forma livre e soberana, como os mais adequados e/ou convenientes.
- 2º) O Projeto de Lei não apresenta vício de iniciativa.
- 3º) O Projeto de Lei está de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro.

CONCLUSÃO FINAL :

Cabe aos ilustres Vereadores avaliar a oportunidade e a conveniência da “aprovação” ou da “não aprovação” do presente Projeto de Lei.

É O PARECER.

Itaú de Minas, 27 de abril de 2026.

VINÍCIUS ARAÚJO CUNHA
Advogado da C.M.I.M.
OAB/MG 94.056