



**Proposição:** PLEI - Projeto de Lei  
**Número:** 000174/2021  
**Processo:** 9154-00 2021

**Parecer - Marcelo Peres Guerson Medeiros Diretoria Jurídica**

**PARECER Nº: 188/2021.**

**PROCESSO Nº: 9.154/2021.**

**PROJETO DE LEI Nº: 174/2021.**

**EMENTA:** "Institui a obrigatoriedade de empresários, empreiteiras, construtoras do ramo da construção civil reparar danos por eles causados em via pública e dá outras providências".

**AUTORIA:** Vereadores Aparecida de Oliveira Pinto, Aparecido Reis Miguel Oliveira, Carlos Alberto Bejani Júnior, João Wagner de Siqueira, Kátia Aparecida Franco, Laiz Perrut Marendino, Nilton Aparecido Militão e Tallia Sobral Nunes.

**I. RELATÓRIO.**

Solicita-nos o ilustre Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa, parecer jurídico acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei nº 174/2021 que: "Institui a obrigatoriedade de empresários, empreiteiras, construtoras do ramo da construção civil reparar danos por eles causados em via pública e dá outras providências".

É o breve relatório. Passo a opinar.



## II. FUNDAMENTAÇÃO.

No que concerne à competência municipal sobre a matéria em questão, não há qualquer impedimento, visto que a Constituição Federal e Estadual dispõem sobre normas que autorizam os Municípios a legislarem sobre assuntos de interesse local. Senão vejamos:

### Constituição Federal:

"Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

### Constituição Estadual:

"Art. 171 - Ao Município compete legislar:

I - sobre assuntos de interesse local, notadamente:"

Por interesse local entende-se:

"todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local". (CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

A competência do Município, portanto, reside no direito subjetivo público de tomar toda e qualquer providência, em assunto de interesse local, isto é, em assuntos de seu peculiar interesse, legislando, administrando, tributando, fiscalizando, sempre nos limites ou parâmetros fixados pela Constituição da República e também pela Constituição Estadual.



Ademais, acrescente-se, o poder de polícia administrativa, que se manifesta tanto através de atos normativos e de alcance geral quanto de atos concretos e específicos, aptos a condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade.

A argumentação encontra respaldo no magistério do ilustre doutrinador Diógenes Gasparini, que nos ensina:

"O fundamento da atribuição de polícia administrativa está centrado num vínculo geral, existente entre a Administração Pública e os administrados, que autoriza o condicionamento do uso, gozo e disposição da propriedade e do exercício da liberdade em benefício do interesse público ou social. Alguns autores chamam-no de supremacia geral da Administração Pública em relação aos administrados. Assim, o exercício da liberdade e o uso, gozo e disposição da propriedade estão sob égide dessa supremacia, e por essa razão podem ser condicionados ao bem-estar público ou social".

O poder de polícia é inerente a toda Administração Pública e se reparte entre as esferas administrativas da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Todavia, segundo a técnica de repartição de competências adotada pela Constituição de 1988, há competências que são deferidas com exclusividade a determinada unidade federativa, enquanto outras são exercidas concorrentemente.

Como adverte Hely Lopes Meirelles:

"Em princípio tem competência para policiar a entidade que dispõe do poder de regular a matéria. Assim sendo, os assuntos de interesse nacional ficam sujeitos à regulamentação e policiamento da União; as matérias de interesse regional sujeitam-se às normas e à polícia estadual; e os assuntos de interesse local subordinam-se aos regulamentos edilícios e ao policiamento administrativo municipal. Todavia, como certas atividades interessam simultaneamente às três entidades estatais, pela sua extensão a todo o território nacional (v. g. saúde pública, trânsito, transportes, etc.), o poder de regular e de policiar se difunde entre todas as Administrações interessadas, provendo cada qual nos limites de sua competência territorial. A regra, entretanto, é a exclusividade do policiamento administrativo; a exceção é a concorrência desse policiamento." (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Revista dos Tribunais, 16ª edição).

Neste sentido a lição do professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

"A polícia administrativa manifesta-se tanto através de atos normativos e de alcance geral quanto de atos concretos e específicos. Regulamentos ou portarias - como as que regulam o uso de fogos de artifício...` (Curso de Direito Administrativo, 13ª ed., Ed. Malheiros, págs. 695/696).



Mais uma vez o Mestre Hely Lopes Meirelles, em sua obra "Direito Municipal Brasileiro", Editora Malheiros, demonstra que a Administração Pública pode e deve restringir determinados atos individuais em prol da coletividade, e não, proibir:

"O que a doutrina assinala uniformemente é a faculdade que tem a Administração Pública de ditar e executar medidas restritivas do direito individual em benefício do bem-estar da coletividade e da preservação do próprio Estado. Esse poder é inerente a toda Administração e se reparte entre todas as esferas administrativas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."

Toda essa conceituação doutrinária já foi absorvida pela nossa Legislação, valendo citar o art. 78 do Código Tributário Nacional (Lei 5.172/66):

"Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos."

Portanto, conforme se verifica, o Município, usando do seu poder de polícia e na defesa dos interesses da coletividade e do bem-estar social, pode regular a matéria, repita-se, inclusive por ser de interesse local, porém, sem ferir os direitos constitucionais do cidadão. Diante desta colocação, verifica-se que quando há possibilidade da Administração limitar o exercício de direitos individuais, presume-se que este seja feito por meio de lei. Portanto, a proposição sob comento enquadra-se no poder supramencionado, respeitando o princípio da legalidade.

A polícia administrativa de maneira preferencialmente preventiva age por intermédio de ordens e proibições, conforme o objetivo desse projeto de lei, que visa sanções caso seja descumprido a ordem.

Assim, a função legislativa da Câmara Municipal estende-se, via de regra, a todos os assuntos e matérias de competência do município, como é o caso do Código de Posturas do Município de Juiz de Fora (Lei nº 11.197, de 03 de agosto de 2006), prevê:



"Art. 1º Esta Lei institui o Código de Posturas do Município, definindo as condições necessárias para a promoção do bem-estar e da qualidade de vida no ambiente municipal por meio do ordenamento dos comportamentos, das condutas e dos procedimentos dos cidadãos em Juiz de Fora, devendo o Executivo exercer o seu poder de polícia para garantir a aplicabilidade desta Lei.

(...)

§ 2º Considera-se o exercício do poder de polícia, para efeito desta Lei, o somatório das atividades administrativas gerais e abstratas, ou concretas, específicas do Poder Executivo.

"Art. 3º Esta Lei ampara o cidadão, em suas diversas manifestações, priorizando os fatores geradores de qualidade de vida, de comodidade, de mobilidade, de higiene, de saúde pública, de habitabilidade, de segurança, de moralidade, de aperfeiçoamento pessoal e social, de desenvolvimento da produção e utilização do modo de produzir e consumir bens culturais, econômicos e sociais, sem detrimento das demais atividades e interesses públicos."

Art. 5º Para assegurar o disposto neste título, nos padrões definidos por esta Lei, o Poder Executivo atuará e fiscalizará, segundo critérios definidos, no que segue:

g) fiscalização, procedimentos e penalidades, dispondo sobre advertência ou penalidade alternativa, multa, apreensão dos bens e sua destinação, suspensão e cassação de licença e revogação de autorização, embargo de obra ou construção, interdição e procedimentos de aplicação de penalidades;

Portanto, conforme se verifica, o município, usando do seu poder de polícia e na defesa dos interesses da coletividade e do bem-estar social, **pode regular a matéria.**

Observa-se que a Projeto de Lei trata de direito civil nos artigos 3º e 4º ao dispor sobre contratos e a responsabilidade civil de prestadores de serviços privados que tenham causado danos nas vias públicas, invadindo competência exclusiva da União.

A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias. Trata-se de um dos pontos caracterizadores e asseguradores da existência e de harmonia do Estado Federal.



A base do conceito do Estado Federal reside exatamente na repartição de poderes autônomos, que, na concepção tridimensional do Estado Federal Brasileiro, se dá entre a União, os Estados e os Municípios. É por meio desta distribuição de competências que a Constituição Federal garante o princípio federativo. O respeito à autonomia dos entes federativos é imprescindível para a manutenção do Estado Federal.

Dessa forma, conclui-se que a **iniciativa** para iniciar o processo legislativo, **há vício nos artigos 3º e 4º**, eis que se trata de matéria de **iniciativa exclusiva da União, pois somente ela poderá legislar sobre contratos e responsabilidade civil, com fundamento no Art. 22, I da CR, senão vejamos:**

"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

I - **direito civil**, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS em casos análogos, conclui que se trata de matéria de iniciativa exclusiva da União, sendo, portanto, inconstitucional, veja-se:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ISENÇÃO DO PAGAMENTO DOS ESTACIONAMENTOS PÚBLICOS - INCONSTITUCIONALIDADE NÃO RECONHECIDA - **RESPONSABILIDADE CIVIL - MATÉRIA AFETA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA**. Tratando-se de matéria atinente à política pública social e não restrita à iniciativa do Chefe do Executivo, não é de se reconhecer a inconstitucionalidade por vício de iniciativa, tampouco de afronta ao princípio da separação e independência entre os Poderes, em relação à Lei nº 3.207/2016, do Município de Passos. **Em relação à Lei Municipal nº 3.224/2016, que trata de responsabilidade civil nos estacionamentos rotativos, observa-se que padece de vício de inconstitucionalidade, pois dispõe sobre direito civil, que é matéria afeta à competência exclusiva da União**. Procedência parcial do pedido é medida que se impõe.

## CONCLUSÃO

Ante o exposto, sem adentrarmos no mérito da proposição, arrimados nas disposições constitucionais, legais, doutrinárias e jurisprudenciais apresentadas, concluímos que o projeto de lei é **CONSTITUCIONAL e LEGAL, porém se faz necessário excluir os artigos 3º e 4º que dispõem**

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço [www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador](http://www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador), código verificador: P210439



**sobre contratos e a responsabilidade civil, pois se trata de matéria de iniciativa exclusiva da União, conforme Art.22, I da CR.**

É o nosso parecer, s.m.j., o qual submetemos, sub censura, à consideração da digna Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa.



Palácio Barbosa Lima, 09 de setembro de 2021.

Marcelo Peres Guerson Medeiros  
Assessor Técnico

Aprovo o parecer em 09/09/2021  
Luciano Machado Torrezio  
Diretor Jurídico Adjunto