



Processo Eletrônico nº 1994/2025

Projeto de Lei nº 106/2025

Proponente: Wanderson Borghardt Bueno – Prefeito Municipal

Consulente: Presidente da Câmara Municipal

PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei nº 106/2025. Altera a ementa, o art. 1º, art. 2º e o inciso II do art. 6º da lei nº 3.433, de 02 de janeiro de 2025. Alteração do tipo de cessão de uso. Remissão ao parecer jurídico do PL 53/2024. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa desde que atendidas as recomendações.

1. RELATÓRIO

Cuida-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, que tem por objeto a alteração da Lei Municipal nº 3.433, de 02 de janeiro de 2025, a fim de substituir a modalidade de concessão de direito real de uso por concessão de uso em relação ao imóvel cedido ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC/ES.

Segundo a justificativa apresentada, a medida visa adequar o instrumento jurídico às orientações da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC, por se tratar de instituto de natureza obrigacional, e não de direito real.

As alterações propostas concentram-se na ementa, no art. 1º, no art. 2º e no inciso II do art. 6º da Lei nº 3.433/2025, preservando-se os demais dispositivos. Mantém-se, assim, a autorização para utilização parcial do Centro de Qualificação Profissional localizado no Município de Viana/ES pelo SENAC, estabelecendo-se prazo inicial de 20 (vinte) anos, prorrogável por iguais períodos, condicionada a avaliação do interesse público e da conveniência administrativa.

Registre-se, por oportuno, que os demais aspectos jurídicos e administrativos já foram analisados por ocasião do Parecer emitido quando da tramitação do Projeto de Lei nº 53/2024, que resultou na edição da Lei nº 3.433, de 02 de janeiro de 2025, aos quais se faz remissão.

É o relatório.





2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo qualquer responsabilidade solidária*, conforme entendimento do STF¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

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.

De igual maneira leciona Maria Silvia Zanella Di Pietro³:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme entendimento pacífico jurisprudencial do STF, conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscara correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, pará. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Mallheiros, 2001, p.377). II - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF - DISTRITO FEDERAL - MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

² Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010.





agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1 COMPETÊNCIA E INICIATIVA

Inicialmente, quanto à análise da competência local e da iniciativa do Projeto de Lei, esta Procuradoria limita-se a remeter ao Parecer Jurídico exarado no âmbito do Projeto de Lei nº 53/2024 (Processo Administrativo nº 1822/2024 – evento 6.2), disponível para consulta no portal do Processo Legislativo Eletrônico.⁵

3.1. ASPECTO MATERIAL

Conforme narrado, trata-se de projeto de lei, proposto pelo Poder Executivo, que objetiva substituir o tipo de cessão: *de uso real para cessão de uso simples*.

A cessão de uso real - também conhecida como concessão de direito real de uso - constitui um direito real limitado, previsto no art. 7º do Decreto-Lei nº 271/1967 e reconhecido no art. 1.225 do Código Civil.

Trata-se de instituto que confere ao particular maior “estabilidade jurídica”, uma vez que o título pode ser registrado em cartório de imóveis, transmitido aos herdeiros e até utilizado como garantia. Em regra, é utilizado em políticas habitacionais ou de regularização fundiária, dada sua natureza mais duradoura e robusta.

Por sua vez, a cessão de uso (simples) é um direito pessoal concedido pelo Poder Público ao particular para utilização de um bem público, por prazo certo ou indeterminado, podendo ser gratuita ou onerosa. É instituto de caráter mais flexível, mas também mais precário, pois admite revogação quando o interesse público assim exigir.

⁵ [https://cmviana.splonline.com.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=207006&arquivo=Arquivo/Documents/SGI/207006-202412101542414343767MFUH9\(271\).pdf&identificador=3200300037003000300036003A005000&tipoid=P207006#P207006](https://cmviana.splonline.com.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=207006&arquivo=Arquivo/Documents/SGI/207006-202412101542414343767MFUH9(271).pdf&identificador=3200300037003000300036003A005000&tipoid=P207006#P207006) – Acesso em 08/09/2025





Dessa forma, constata-se que o presente Projeto de Lei se limita a substituir a modalidade de cessão de uso real pela de cessão de uso, mantendo-se inalterados os demais elementos da disciplina legal, não se verificando qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade capaz de macular a proposição.

Por esse motivo, quanto aos demais elementos, remetemos às considerações constantes do Parecer emitido quando da análise do Projeto de Lei nº 53/2024, que originou a Lei nº 3.433, de 02 de janeiro de 202

4. TÉCNICA LEGISLATIVA

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho, *"A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei."*

Com efeito, a técnica legislativa não se restringe à correção gramatical ou sintática, mas representa uma forma de racionalização da atividade normativa, garantindo clareza, precisão e coerência ao ordenamento jurídico. Trata-se de uma exigência vinculada à segurança jurídica e ao pleno funcionamento do Estado Democrático de Direito, conforme reconhece Perpétuo, ao afirmar que os atributos da técnica redacional "devem ser obrigatórios aos textos legislativos, uma vez que fazem com que a norma possa contribuir para a segurança jurídica".

No caso em exame, verifica-se que o texto do Projeto de Lei nº 106/2025 apresenta estrutura formal adequada, atendendo, em linhas gerais, aos parâmetros da Lei Complementar nº 95/1998, com divisão em artigos e linguagem clara. Contudo, merece destaque a necessidade de ajuste, por ocasião da elaboração do autógrafo de lei, para correção de erro material quanto à referência à norma originária, devendo constar a menção correta: Lei nº 3.433, de 02 de janeiro de 2025.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** constitucionalidade, legalidade e regularidade de técnica legislativa do Projeto de Lei nº 106/2025, desde que observadas e implementadas as recomendações consignadas no corpo deste parecer.

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "Papa João Paulo II"

Procuradoria

Por fim, cumpre registrar que este parecer foi emitido em atenção as diretrizes contidas no estudo temático de jurisprudência do Tribunal de Contas do Espírito Santo.⁶

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 08 de setembro de 2025.

Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento

Procurador
Matrícula 000053

Luana do Amaral Peterle

Procuradora
Matrícula 1341

Bruno Deorce Gomes

Assessor Jurídico Legislativo

Matrícula 1663

⁶ Estudo temático: revisão geral anual / Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Vitória: Núcleo de Jurisprudência e Súmula, 2024.



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 310030003300320034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 08/09/2025 14:50

Checksum: **2250356AB5F9C89E99CC07E819B88725A619D1DC7372CA7709D20A85B312D6C8**

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 08/09/2025 14:51

Checksum: **0256F5E4D42E6014C3335E2743B385899B5B8F11585A55C628882FADAE46A00A**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 11/09/2025 10:57

Checksum: **0A8ACBFE0CAC613C30AD96ACAAECC636A67C3D4B10CBAC03F931BB6CF91F6229**

