



**PROCESSO LEGISLATIVO ELETRÔNICO Nº 2780/2025**

**Projeto de Lei Ordinária nº 152/2025**

**Ementa:** Altera a Lei 1.897, de 28 de dezembro de 2006 e revoga a Lei 2.980, de outubro de 2018

**Proponente:** Prefeito Municipal de Viana

**Consulente:** Presidente da Câmara Municipal de Viana

**PARECER JURÍDICO**

**EMENTA:** Processo Legislativo. Projeto de Lei nº 152/2025. Altera o Código de Posturas para regulamentar o uso de bens públicos municipais para a realização de eventos. Análise de Admissibilidade: 1. Competência municipal para legislar sobre interesse local e iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo devidamente observadas. Ausência de vícios formais subjetivos. 2. Análise de Mérito Material: Constitucionalidade e legalidade da matéria. Respeito à hierarquia normativa, com expressa subordinação à Lei Orgânica Municipal (art. 99) e alinhamento à legislação federal (Código Civil). Inexistência de vícios materiais. 3. Análise de Técnica Legislativa: Imperfeições formais objetivas identificadas. Redação do art. 87-A passível de aprimoramento para maior clareza e prevenção de ambiguidades. Aglutinação das cláusulas de vigência e de revogação no art. 2º em desacordo com a boa técnica legislativa (LC 95/98). Vícios sanáveis. 4. Parecer pela constitucionalidade e juridicidade do projeto, com recomendação de tramitação em rito ordinário e de acolhimento das emendas de redação sugeridas para adequação do texto final à melhor técnica legislativa.

**1. RELATÓRIO**

Inicialmente cumpre ser registrar, que o Projeto de Lei Ordinária nº 152, de 05 de dezembro de 2025, encaminhado pelo Prefeito através do OF/PMV/SEMGOV/Nº 244/2025, foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal de Viana em 05 de dezembro de 2025 (cf. recebimento à fl. 06/07), sob o nº de Protocolo 2785/2025.

A leitura do projeto ocorreu na 40ª Sessão Ordinária, a primeira realizada após sua protocolização (conforme consta no andamento processual às fls. 10/11).

Projeto de Lei nº 152/2025 tem por objetivo autorizar o Município de Viana a conceder, de forma gratuita, o uso de espaços públicos municipais a particulares para a realização de eventos de natureza recreativa, social, comunitária, cultural, religiosa, educacional ou





artística. Para tanto, propõe a inclusão do art. 87-A na Lei Municipal nº 1.897/2006 (Código de Posturas), no capítulo referente aos divertimentos públicos.

A iniciativa busca fomentar o exercício dos direitos sociais, promovendo a utilização dos equipamentos públicos como espaços democráticos de lazer, cultura, educação e cidadania, em consonância com o art. 6º da Constituição Federal. O projeto prevê, ainda, que a regulamentação da concessão de uso seja realizada por ato administrativo do Poder Executivo, que disciplinará os requisitos, o procedimento e as sanções aplicáveis, bem como implica a revogação da Lei Municipal nº 2.980/2018, por estabelecer disciplina mais ampla e adequada à matéria.

Por derradeiro, registre-se que o Projeto de Lei Ordinária nº 152/2025 tramita pelo rito ordinário, como será abordado adiante em tópico próprio.

## **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 quaisquer responsabilidade solidária, conforme entendimento do STF*<sup>1</sup>.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes<sup>2</sup>:

*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 a doutrina Maria Silvia Zanella Di<sup>3</sup>:

*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.*

<sup>1</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parágrafo. 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)

<sup>2</sup> *Direito Administrativo Brasileiro*. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

<sup>3</sup> *Direito administrativo*. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.





Portanto, o parecer jurídico tem apenas caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação da proposta legislativa, nem tampouco a sua aprovação, conforme tem entendido o STF (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello – STF):

*“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.”*

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 se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Mello<sup>4</sup>:

*[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por 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. (HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010”.*

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. FUDAMENTOS JURÍDICOS**

A fundamentação está sendo dividida nos subitens abaixo, quais sejam: a) *aspecto formal*; b) *aspecto material*; c) *técnica legislativa* e; d) *conformação ao art. 246 do Regimento Interno*.

#### **3.1. ASPECTO FORMAL – ADMISSIBILIDADE (COMPETÊNCIA MUNICIPAL (INTERESSE LOCAL E SUPLEMENTAR) E DO PODER DE POLÍCIA**

Compreendendo a constitucionalidade formal como a compatibilidade do projeto de lei com as regras do processo legislativo insculpidas na Constituição Federal, o primeiro pressuposto a ser verificado é, precisamente, a competência do ente federativo para

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





iniciar tal processo. A validade de qualquer norma jurídica depende, primordialmente, da autoridade de quem a edita.

No caso em tela, o projeto de lei atende a este requisito formal basilar, uma vez que a alteração do Código de Posturas do Município de Viana para regulamentar o uso de bens públicos para eventos insere-se na esfera de competência legislativa que a Constituição da República atribuiu aos Municípios, tanto em seu aspecto principal (interesse local) quanto suplementar.

O aspecto formal está sendo subdividido nos subitens: *a) competência; e b) iniciativa.*

### **3.1.1. COMPETÊNCIA LOCAL**

Cumpra desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 152/2025 é *iminentemente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que: *"A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribuída à União e aos Estados"*.

No mesmo sentido, leciona MEIRELLES, Hely Lopes, que *"[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira."*<sup>5</sup> e, ainda, BASTOS, Celso Ribeiro, para quem *"O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União"*.<sup>6</sup>

Ainda sobre a competência dos municípios, MEIRELLES acentua que *"Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. [...] Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário*

<sup>5</sup> *Direito Municipal Brasileiro*, 16 edição, ano 2008, p. 111/112.

<sup>6</sup> *Curso de Direito Constitucional*, 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.





*Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais)."*

No mesmo passo, CRETELLA JÚNIOR, José<sup>7</sup>, *"O Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez situado dentro do País, que é a união indissolúvel dos Estados-Membros, e não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais. O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade."*

A Constituição Federal estabelece um sistema de repartição de competências legislativas entre os entes da federação, conhecido como federalismo cooperativo. Nesse modelo, a proteção à infância e à juventude é tratada no art. 24, inciso XV, que a insere na competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal.

No caso vertente a competência municipal se dá em interesse local (principal) e pela competência legislativa suplementar.

## **I – COMPETÊNCIA PRINCIPAL SOBRE O INTERESSE LOCAL**

O art. 30, inciso I, da Constituição Federal é claro ao estabelecer que compete aos Municípios "legislar sobre assuntos de interesse local". O conceito de "interesse local" abrange todas as matérias que dizem respeito mais diretamente à vida da comunidade local. A organização do espaço urbano, a definição das regras de convivência na cidade e a disciplina do uso dos bens públicos são a mais pura expressão do interesse local.

Essa competência se materializa por meio do **Poder de Polícia Administrativa**, que é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade. *O Código de Posturas é, por excelência, o instrumento legal que codifica as normas decorrentes desse poder.*

## **II - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR**

Além da competência expressa sobre o interesse local, o art. 30, inciso II, da Constituição confere aos Municípios a atribuição de "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber".

Isso significa que, mesmo em matérias de competência concorrente (como direito urbanístico, proteção ao meio ambiente e defesa da saúde, previstas no art. 24 da CF), o Município pode e deve legislar para adaptar as normas gerais às suas realidades e

<sup>7</sup> Comentários à Constituição de 1988. v. IV, p. 1.889.





peculiaridades. A regulamentação do uso de espaços públicos para eventos toca diretamente em todas essas áreas:

- **Direito Urbanístico:** Ao organizar o uso de praças e outros equipamentos.
- **Proteção ao Meio Ambiente:** Ao controlar os impactos de eventos (como ruído e resíduos).
- **Saúde e Segurança:** Ao estabelecer condições para a realização de eventos que garantam a segurança dos participantes e da vizinhança.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é clara ao permitir que os municípios, no exercício dessa competência, estabeleçam padrões de proteção até mais elevados que os da União e dos Estados, desde que para atender a uma necessidade local.

**STF — RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 1210727 SP** — Publicado em 17-05-2023

*O Município é competente para legislar concorrentemente sobre meio ambiente, no limite de seu interesse local e desde que esse regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados, assim como detém competência legislativa suplementar quanto ao tema afeto à proteção à saúde (art. 24, VI e XII, da CRFB/88).*

No mesmo sentido, o STF já decidiu que a competência suplementar permite ao município legislar sobre relações de consumo para atender ao interesse local, o que se aplica, por analogia, à relação entre a prefeitura e o cidadão que utiliza um serviço ou bem público.

**STF — AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 1378744 RN** — Publicado em 23-02-2023

*Os municípios possuem competência legislativa suplementar para normas que tratem de interesse local relativo a direito do consumidor, por força dos art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal.*

Portanto, a iniciativa de alterar o Código de Posturas para aprimorar a regulamentação do uso de bens públicos não apenas é legítima com base no interesse local, como também representa o exercício regular da competência suplementar do Município para adaptar as normas gerais de urbanismo, meio ambiente e saúde à realidade de Viana, cumprindo assim seu dever constitucional de zelar pela ordem urbana e pelo bem-estar de sua comunidade.

### 3.1.2. INICIATIVA – PRIVATIVA – PREFEITO





Analizada a competência material, passa-se à verificação da iniciativa do processo legislativo. A Constituição Federal, em respeito ao princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º), estabelece um rol de matérias cuja faculdade de propor leis é reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo. Essa reserva visa proteger a autonomia administrativa e a gestão orçamentária, impedindo que o Poder Legislativo crie, por conta própria, novas estruturas, atribuições ou despesas para a Administração Pública.

Pelo princípio da simetria, os municípios devem observar obrigatoriamente as regras de iniciativa privativa previstas no art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, comando este que a Lei Orgânica do Município de Viana reproduz em seu art. 31, parágrafo único, inciso II. Como bem preleciona o jurista Ives Gandra da Silva Martins Filho, no quadro institucional vigente, o poder de iniciativa é sempre limitado, e para certos temas, essa limitação o restringe a um órgão específico.

As hipóteses de iniciativa privativa do Prefeito, em geral, abrangem projetos que:

- Criam ou extinguem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem sua remuneração;
- Tratam do regime jurídico dos servidores públicos;
- Dispõem sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

É fato incontestável que a matéria prevista na proposta legislativa ora sob exame — a gestão e o uso de bens públicos — se enquadra dentre aquelas de natureza administrativa, cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. A jurisprudência confirma essa tese:

**TJ-RS — Direta de Inconstitucionalidade: ADI 261576820218217000 PORTO ALEGRE** — Publicado em 20/01/2022

*A concessão de uso de bens municipais é matéria de competência legislativa privativa do Chefe do Executivo Municipal, pois está contida no conceito de organização e funcionamento da Administração. (...) A gestão dos bens públicos é matéria essencialmente administrativa, que se insere no rol das competências reservadas ao Poder Executivo.*

Ocorre que, no caso concreto, o Projeto de Lei nº 152/2025 foi proposto pelo próprio Prefeito Municipal. A iniciativa partiu, portanto, da autoridade competente, o que afasta qualquer questionamento sobre vício de iniciativa.





Portanto a propositura pelo Chefe do Poder Executivo demonstra o correto funcionamento do processo legislativo e o pleno respeito à separação de poderes, conferindo-lhe total validade sob este aspecto da análise de constitucionalidade.

## **3.2. ANÁLISE DE MÉRITO | ASPECTOS MATERIAIS**

### **3.2.1. DA RESERVA LEGAL | A EXIGÊNCIA DE LEI EM SENTIDO FORMAL**

Um dos pilares do Direito Administrativo brasileiro é o *princípio da legalidade estrita*, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Diferentemente dos particulares, a quem é permitido fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração Pública só pode agir quando, como e nos limites que a lei autoriza.

A matéria tratada no Projeto de Lei nº 152/2025 — a disciplina do uso de bens públicos por terceiros para a realização de eventos — toca diretamente no núcleo desse princípio. A cessão de uso de um bem público, ainda que temporária e para fins de interesse coletivo, representa uma disposição do patrimônio público e a criação de uma relação jurídica específica entre o particular e o Município, gerando direitos e obrigações para ambas as partes.

Atos dessa natureza, que afetam o uso da propriedade pública e criam faculdades para os administrados, não podem ser originados por um mero ato administrativo infralegal, como um decreto ou uma portaria. Tais atos são instrumentos de regulamentação, destinados a dar fiel execução a uma lei preexistente, detalhando seus procedimentos. Eles não possuem a força para inovar na ordem jurídica, ou seja, para criar direitos e obrigações de forma primária.

Apenas a lei em sentido formal — aquela que emana do Poder Legislativo, após o devido processo de deliberação pública e democrática, com a sanção do Chefe do Executivo — possui a legitimidade e a força normativa para estabelecer as condições gerais para o uso privativo de bens públicos.

No caso específico do Município de Viana, essa exigência é ainda mais explícita. O art. 99 da própria Lei Orgânica Municipal estabelece que o uso de bens municipais por terceiros se dará por "concessão, permissão ou autorização", e seu § 1º exige, para a concessão, "autorização legislativa" prévia. Isso demonstra que o próprio legislador constituinte municipal reconheceu a relevância da matéria e a submeteu à reserva legal.

Portanto, a escolha de um Projeto de Lei como instrumento para disciplinar o tema não é uma mera opção, mas uma imposição do Princípio da Legalidade. A futura lei criará o fundamento jurídico geral, e somente após sua vigência poderá o Poder Executivo, se necessário, expedir decretos para regulamentar os detalhes procedimentais para a solicitação e formalização dos eventos, sempre em estrita subordinação aos comandos da lei aprovada.





### 3.2.2. DA FINALIDADE DA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA

Conforme se extrai da Justificativa que acompanha o Projeto de Lei nº 152/2025, a proposta legislativa não se resume a uma simples alteração textual, mas persegue finalidades administrativas e sociais de grande relevância para o Município. A alteração visa modernizar, unificar e ampliar a regulamentação sobre o uso de bens públicos, alinhando a legislação municipal a objetivos de interesse público primário, que podem ser sintetizados nos seguintes pontos:

- a) Promoção dos Direitos Sociais e da Função Social dos Bens Públicos:** A principal finalidade social do projeto é dar efetividade ao art. 6º da Constituição da República, que elenca o lazer e a cultura como direitos sociais. Ao regulamentar e facilitar o uso dos equipamentos públicos (como praças, ginásios e centros comunitários) para eventos de natureza cultural, recreativa, religiosa e artística, a norma fomenta a apropriação democrática desses espaços pela comunidade. A medida transforma o patrimônio público, muitas vezes ocioso, em um instrumento ativo para a promoção da cidadania, do convívio social e do bem-estar coletivo.
- b) Unificação e Segurança Jurídica:** A proposta busca corrigir uma dispersão legislativa. Atualmente, a Lei nº 2.980/2018 trata de forma específica e limitada o uso das praças. O projeto tem o mérito de revogar essa norma específica e inserir no Código de Posturas — o diploma legal adequado para o tema — uma regra geral, mais ampla e coerente. Essa consolidação abrange não apenas as praças, mas "todos os espaços públicos", conferindo maior segurança jurídica e clareza tanto para a Administração Pública quanto para os cidadãos que desejam realizar eventos.
- c) Adequação dos Instrumentos de Outorga e Eficiência Administrativa:** A justificativa aponta que, uma vez aprovada a lei, o Chefe do Executivo poderá editar um ato administrativo (decreto) para detalhar os procedimentos. Esta é uma finalidade de grande importância prática, pois a lei estabelece a norma geral e abstrata, enquanto o decreto cuidará dos aspectos procedimentais (requisitos, ritos, pastas responsáveis, etc.). Essa técnica confere eficiência à gestão administrativa, permitindo que os detalhes operacionais sejam ajustados com maior agilidade, sem a necessidade de um novo processo legislativo para cada ajuste procedimental.

### 3.2.3. DO ART. 87-A | HIERARQUIA À LEI ORGÂNICA | ADEQUAÇÃO AO CÓDIGO CIVIL

#### I – SUBORDINAÇÃO EXPRESSA À LEI ORGÂNICA

Projeto de Lei e a Lei Orgânica Municipal (LOM) revela uma perfeita harmonia, baseada nos princípios da hierarquia e da complementaridade das normas.





Devemos entender a função de cada diploma da seguinte forma:

- **Lei Orgânica (Art. 99):** É a norma superior no âmbito municipal, estabelecendo o regime jurídico geral para o uso de bens públicos por terceiros. Ela define quais são os instrumentos (concessão, permissão, autorização), quando se aplica cada um, e como devem ser formalizados (ex: concorrência, prazos máximos).
- **Projeto de Lei (futuro Art. 87-A do Código de Posturas):** É uma norma específica e subordinada. Sua função não é alterar o regime jurídico, mas sim atuar como uma ponte, cumprindo dois papéis essenciais:
- **Especificar a Finalidade:** Deixar claro que o uso de bens públicos é permitido para a realização de eventos (culturais, religiosos, etc.), amparando o direito de usar o espaço para essa finalidade específica.
- **Remeter à Norma Correta:** Indicar que o procedimento para tal uso deve, obrigatoriamente, seguir o regime geral já estabelecido.

Essa subordinação é explicitada textualmente pela expressão-chave "na forma do artigo 99". Este é um comando de subordinação inequívoco. Ele significa que o novo artigo não cria regras próprias para a concessão, permissão e autorização, mas, ao contrário, determina que a utilização de um desses três instrumentos deverá obedecer rigorosamente a todo o procedimento e a todas as exigências já estabelecidas no art. 99 da Lei Orgânica.

Dessa forma, o projeto de lei foi redigido com a devida cautela técnica, respeitando a hierarquia das normas. Ele não cria um conflito, mas sim se encaixa perfeitamente na estrutura normativa já existente, servindo como uma ponte entre a finalidade específica (eventos) e o regime geral de uso de bens públicos (art. 99 da LOM).

## II – DA ATUALIZAÇÃO TÉCNICA FRENTE À VEDAÇÃO DO AFORAMENTO

Observa-se que o art. 99 da Lei Orgânica Municipal (LOM) veda o uso de bens públicos por meio de locação, comodato e aforamento. O projeto de lei, ao propor a redação do art. 87-A, veda a locação e o comodato, mas omite o termo "aforamento".

Essa omissão não constitui um erro ou uma contradição, mas sim uma atualização de técnica legislativa, que demonstra o alinhamento do novo projeto com o ordenamento jurídico nacional. A justificativa para tal reside na hierarquia das normas e na evolução do Direito Civil brasileiro.

### II.A - A HIERARQUIA DAS NORMAS E A SUPERVENIÊNCIA DO CÓDIGO CIVIL DE 2002





O aforamento (ou enfiteuse) de bens públicos era um instituto previsto no Código Civil de 1916. Contudo, o novo Código Civil (Lei Federal nº 10.406/2002), em seu art. 2.038, proibiu expressamente a constituição de novas enfiteuses, incluindo as de bens públicos.

Pelo princípio da hierarquia das normas, o Código Civil, por ser uma lei federal de caráter nacional, prevalece sobre a legislação municipal. Isso significa que, desde 2002, todos os municípios já estão proibidos de constituir novos aforamentos, independentemente do que suas Leis Orgânicas digam.

Portanto, a vedação contida no art. 99 da LOM, embora correta à época de sua promulgação (anterior a 2002), tornou-se redundante após a entrada em vigor da lei federal. A proibição do aforamento já emana de uma norma superior, à qual o município está estritamente vinculado.

## **II.B - A JUSTIFICATIVA PARA A OMISSÃO NO ART. 87-A:**

Com base no exposto, a decisão de não incluir a vedação ao aforamento no novo art. 87-A é tecnicamente correta e recomendável. A razão é simples: não se proíbe aquilo que já é juridicamente impossível.

Incluir o termo "aforamento" na nova lei seria um ato ineficaz, que apenas poluiria o texto com um instituto extinto do ordenamento jurídico. A boa técnica legislativa preza pela clareza, concisão e atualização das normas.

Assim, a ausência do termo "aforamento" no projeto de lei não cria qualquer conflito normativo. Pelo contrário, demonstra o cuidado do legislador em redigir uma norma moderna e "limpa", que reflete o estado atual do direito e respeita a hierarquia normativa, ao não mencionar um instituto já vedado por lei federal superior.

## **III – DA ANÁLISE DO PODER DE POLÍCIA E DO PODER REGULAMENTAR (§§1º E 2º)**

Os parágrafos propostos para o art. 87-A tratam de dois instrumentos essenciais para a eficácia de qualquer norma administrativa: o poder de polícia sancionador e o poder regulamentar. Ambos estão redigidos de forma tecnicamente adequada e em conformidade com a Constituição.

## **III.A - DO PODER DE POLÍCIA E DA PREVISÃO DE SANÇÃO (§ 1º)**

Se encontra assim proposto:

§1º O desrespeito, pelo responsável ou terceiros colaboradores ou interessados, às regras estabelecidas nas normas municipais e às condicionantes previstas na





licença acarretarão a multa de até 1.000 (mil) VRFMV's (Valor de Referência Fiscal do Município de Viana)

O § 1º estabelece a consequência para o descumprimento das regras: a aplicação de multa. Este dispositivo é uma manifestação direta do poder de polícia da Administração, que é a faculdade de condicionar e fiscalizar o exercício de direitos e atividades em prol do interesse coletivo.

A análise do § 1º revela sua plena adequação aos preceitos do Direito Administrativo. A previsão de sanção atende, primeiramente, ao princípio da legalidade estrita, uma vez que a competência para criar penalidades é reservada à lei em sentido formal, não podendo a Administração fazê-lo por meio de atos infralegais.

Ademais, a redação que estipula uma "multa de até 1.000 (mil) VRFMV's" demonstra acerto técnico. Ao estabelecer um teto máximo, a norma confere à autoridade fiscalizadora a margem necessária para aplicar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, permitindo que o valor da sanção seja dosado conforme a gravidade concreta da infração, o dano causado e a eventual reincidência do infrator.

### **III.B - DO PODER REGULAMENTAR DO EXECUTIVO (§ 2º)**

Proposto na seguinte redação:

**§2º** O procedimento interno referente à requisição da licença para realização de eventos nos espaços públicos será objeto de regulamentação do Poder Executivo.

O § 2º determina que o procedimento interno para a requisição da licença será objeto de regulamentação pelo Poder Executivo. Este dispositivo é um exemplo clássico e correto da colaboração harmônica entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Ressalta-se, contudo, que o poder regulamentar conferido ao Executivo não é ilimitado. O decreto a ser editado não poderá inovar na ordem jurídica, sendo-lhe vedado criar proibições, exigir requisitos ou impor condições que não encontrem fundamento direto na lei. Sua função é estritamente procedimental, destinada a detalhar os aspectos operacionais para a fiel execução da norma — como os órgãos competentes e o fluxo processual —, sem, contudo, alterar o conteúdo do direito estabelecido pelo Poder Legislativo.

Diante do exposto, conclui-se que ambos os parágrafos guardam plena conformidade com os preceitos do Direito Administrativo e Constitucional. O § 1º institui um poder sancionador em estrita observância à legalidade e à proporcionalidade, enquanto o § 2º estabelece um mecanismo eficiente de regulamentação, respeitando os limites da





separação de poderes. Assim, os dispositivos são juridicamente válidos e essenciais para a boa aplicação e eficácia da futura lei.

### 3.3. TÉCNICA LEGISLATIVA

A técnica legislativa para a elaboração de leis no Brasil é regida pela Lei Complementar nº 95/1998, que estabelece diretrizes para a clareza, precisão e ordem lógica das normas. A ementa, como "cartão de visitas" da lei, recebe atenção especial.

Verifica-se que a técnica legislativa, entendida como a aplicação de regras e métodos voltados à elaboração adequada das normas jurídicas, não se limita à mera redação formal de dispositivos legais, mas constitui instrumento essencial para a racionalização e a eficácia da produção normativa.

Segundo Kildare Gonçalves Carvalho, técnica legislativa é:

*"o 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"*

*(Técnica legislativa: legística formal. 6. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p. 131).*

Nesse mesmo sentido, afirma Natália Miranda Freire que:

*"A técnica do processo legislativo incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, não se caracterizando apenas como arte ou técnica. Transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, a técnica legislativa é erigida em objetivo da Ciência do Direito, enquanto busca de sentido e de significação das normas e institutos do direito positivo."*

*(Técnica legislativa. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8)*

## I – AMBIGUIDADE DA REDAÇÃO DO ART. 87-A

A redação original proposta do art. 87-A, é a seguinte:

**Art. 87-A.** O uso dos bens municipais por terceiros pode ser feito mediante concessão, permissão e autorização, vedada a locação e o comodato na forma do artigo 99 da Lei Orgânica Municipal, para a realização dos eventos..."

A uma leitura técnica e atenta da redação da redação do art. 87-A, como proposta, é gramaticalmente ambígua. A frase "na forma do artigo 99" se conecta diretamente ao trecho que a precede ("vedada a locação e o comodato") é uma leitura possível e defensável do ponto de vista estritamente gramatical. Isso poderia levar ao entendimento de





que apenas a vedação está vinculada ao art. 99, deixando a "concessão, permissão e autorização" sem uma vinculação expressa na frase.

Aqui em uma análise jurídica mais ampla (uma interpretação sistemática o exegeta concluiria que a concessão, permissão e autorização devem obrigatoriamente seguir o art. 99 da Lei Orgânica por uma questão de hierarquia das normas (a Lei Orgânica é superior ao Código de Posturas), a ambiguidade no texto é uma falha técnica que deve ser corrigida.

Uma lei não deve depender de interpretações complexas para ser clara. Ela deve ser precisa para evitar questionamentos futuros. A redação atual abre margem para um debate desnecessário.

Esta é uma oportunidade perfeita para a Câmara Municipal exercer seu papel de aprimoramento legislativo. Sugiro que seja proposta uma emenda de redação ao Projeto de Lei para eliminar completamente essa ambiguidade. (**Recomendação nº 01**)

#### **PROPOSTA DE NOVA REDAÇÃO PARA O ART. 87-A:**

O art. 87-A do Projeto de Lei nº 1:52/2025, passa a vigor com a seguinte redação:

**"Art. 87-A.** O uso dos bens municipais por terceiros para a realização dos eventos de naturezas recreativa, social, comunitária, cultural, religiosa, educacional ou artística dar-se-á mediante concessão, permissão ou autorização, nos termos e na forma do art. 99 da Lei Orgânica Municipal, sendo vedados, entre outros instrumentos, a locação e o comodato."

#### **II - CLÁUSULA DE VIGÊNCIA E REVOGAÇÃO NO MESMO ARTIGO | NECESSIDADE DE AJUSTE DE TÉCNICA LEGISLATIVA AO ART. 2º**

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se a Lei Municipal nº 2.980, de 18 de outubro de 2018.

Embora a Lei Complementar nº 95/1998 (que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis) não proíba expressamente a união da cláusula de vigência e da cláusula de revogação em um mesmo artigo, a boa técnica legislativa e os princípios de clareza e organização normativa recomendam fortemente o seu desmembramento. (**Recomendação nº 02**)





A necessidade de alteração se justifica pelos seguintes motivos:

- 1. Natureza Distinta dos Comandos:** A cláusula de vigência e a cláusula de revogação possuem naturezas e finalidades completamente distintas. A primeira é um comando prospectivo, que estabelece o marco temporal para o início da eficácia da nova lei. A segunda é um comando retrospectivo, que retira expressamente outra norma do ordenamento jurídico. Aglutinar dois comandos autônomos e de efeitos tão diversos em um único dispositivo prejudica a lógica e a precisão do texto legal.
- 2. Clareza e Segurança Jurídica:** A separação dos temas em artigos distintos facilita a leitura, a interpretação e a futura consulta da lei. Um artigo deve, preferencialmente, conter uma única "ideia" ou comando. Ao dedicar um artigo específico para a revogação, o legislador torna inequívoco qual norma está sendo extinta. Da mesma forma, um artigo final dedicado exclusivamente à vigência confere a clareza necessária sobre o início dos efeitos da lei.
- 3. Conformidade com o Padrão Legislativo Moderno:** O padrão consolidado na legislação federal e nas melhores práticas de redação normativa nos estados e municípios é tratar a cláusula de revogação em um artigo próprio e a cláusula de vigência no artigo final da lei. A adequação a este padrão eleva a qualidade técnica da produção legislativa municipal.

Trata-se, é importante frisar, de uma mera imperfeição técnica, que não acarreta a invalidade da norma. Contudo, sua correção por meio de uma emenda de redação é altamente recomendável para aprimorar a qualidade do projeto.

Sugere-se, portanto, o desdobramento do atual art. 2º em dois artigos distintos, com as seguintes redações:

O art. 2º do Projeto de Lei nº 152/2025, passa a vigor com a seguinte redação:

**EMENDA MODIFICATIVA:**

**Art. 2º** Fica revogada a Lei Municipal nº 2.980, de 18 de outubro de 2018.

Inclui o art. 3º no Projeto de Lei nº 152/2025, com a seguinte redação:





**EMENDA ADITIVA:**

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**III - DA CONFORMIDADE COM O ART. 246 DO REGIMENTO INTERNO | ANÁLISE DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA**

O art. 246 do Regimento Interno desta Casa Legislativa dispõe que

*Art. 246 Os projetos de lei que alterarem as Codificações vigentes não poderão conter matérias estranhas ao seu objeto".*

Tal dispositivo visa assegurar a unidade temática e a coerência dos Códigos municipais, evitando a inserção de assuntos desconexos, prática conhecida como "contrabando legislativo.

O presente Projeto de Lei nº 152/2025 promove, a um só tempo, a alteração do Código de Posturas (Lei Municipal nº 1.897/2006) e a revogação de uma lei autônoma (Lei Municipal nº 2.980/2018). Diante dessa estrutura, cumpre analisar se a revogação configuraria a "matéria estranha" vedada pelo Regimento.

**A resposta é negativa.**

A vedação do Art. 246 refere-se à matéria (o assunto, o conteúdo), e não meramente à quantidade de leis afetadas pelo projeto. Uma análise do objeto de ambas as normas envolvidas demonstra a inequívoca conexão temática entre elas:

- **A Lei a ser alterada (Código de Posturas):** É a codificação que rege, entre outros temas, as regras de uso e ocupação do espaço público e a realização de atividades e divertimentos públicos no Município.
- **A Lei a ser revogada (Lei nº 2.980/2018):** Disciplina especificamente os "parâmetros para a realização de eventos culturais, religiosos e artísticos nas praças dos bairros do Município de Viana".

Fica evidente que a Lei nº 2.980/2018 trata de um recorte específico de um assunto que é, em sua essência, matéria de posturas municipais.

O objetivo do Projeto de Lei nº 152/2025 é justamente expandir e unificar a regulamentação sobre o uso de espaços públicos para eventos, transferindo o tema para o diploma legal apropriado, o Código de Posturas. Ao fazer isso, a norma específica e mais restrita (Lei nº 2.980/2018) torna-se obsoleta.





Portanto, a revogação contida no projeto não é uma matéria estranha, mas sim um corolário lógico e necessário da alteração principal. Trata-se de uma medida de consolidação legislativa, que visa organizar, simplificar e centralizar o tratamento do tema em um único diploma, evitando a dispersão de normas e potenciais conflitos de interpretação.

Conclui-se, assim, que o Projeto de Lei nº 152/2025 guarda plena unidade e pertinência temática, estando em total conformidade com o disposto no art. 246 do Regimento Interno da Câmara Municipal.

#### **IV – DA ANÁLISE DO RITO LEGISLATIVO APLICÁVEL**

O Título VIII do Regimento Interno desta Casa Legislativa estabelece um procedimento especial, com discussões e votações em dois turnos, para matérias de maior complexidade e relevância, entre as quais se incluem as "Codificações". Surge, então, o questionamento se o Projeto de Lei nº 152/2025, por alterar o Código de Posturas (Lei Municipal nº 1.897/2006), estaria automaticamente submetido a este rito especial.

**A resposta, em nossa análise, é negativa.**

A exigência de um rito legislativo mais rigoroso para as codificações tem uma razão de ser (a ratio legis): garantir um debate aprofundado e uma análise minuciosa quando se está diante da criação de um novo Código ou de uma alteração substancial em um já existente. Uma alteração substancial seria, por exemplo, a revisão de um capítulo inteiro, a reestruturação de seus princípios norteadores ou a modificação de um conjunto significativo de seus dispositivos, impactando a lógica e a estrutura geral da norma.

Não é o que ocorre no presente caso.

O Projeto de Lei nº 152/2025 promove uma **alteração pontual e específica**. Ele se limita a inserir um único artigo (o art. 87-A) e seus parágrafos ao Código de Posturas, além de revogar uma lei correlata. A proposta não modifica a estrutura do Código, não altera seus conceitos fundamentais nem promove uma revisão ampla de seu conteúdo. Trata-se de um acréscimo cirúrgico para disciplinar uma matéria específica que, embora pertinente ao Código, não estava devidamente regulamentada.

Interpretar o Regimento Interno de forma a exigir o rito especial para toda e qualquer modificação em um Código, por menor que seja, seria contrário aos **princípios da razoabilidade e da eficiência administrativa**. Tal interpretação criaria um entrave desproporcional ao processo legislativo, "engessando" a capacidade da Câmara de promover atualizações necessárias e pontuais nas codificações municipais.





Portanto, deve-se distinguir a "alteração de Código" em seu sentido amplo da "matéria de codificação" que atrai o rito especial. Esta última se refere a projetos de grande vulto, que efetivamente criam ou reestruturam um sistema normativo complexo.

Conclui-se, assim, que o Projeto de Lei nº 152/2025, por sua natureza de alteração pontual e não substancial, deve tramitar sob o **procedimento legislativo ordinário**, não se submetendo às exigências do rito especial previsto no Título VIII do Regimento Interno.

### 3. CONCLUSÃO DO PARECER

Diante do exposto, após análise pormenorizada do Projeto de Lei nº 152/2025, esta Procuradoria opina pela sua **constitucionalidade e juridicidade**, concluindo que a proposição se encontra apta a prosseguir em sua tramitação legislativa.

O projeto atende à competência legislativa do Município, respeita a hierarquia das normas e visa a finalidades de relevante interesse público, como a unificação da legislação e a promoção de direitos sociais.

Adicionalmente, destaca-se que, por se tratar de uma **alteração pontual** e não de uma revisão substancial do Código de Posturas, o projeto deve tramitar sob o **procedimento legislativo ordinário**, não se submetendo ao rito especial de dois turnos de discussão e votação, previsto no Título VIII do Regimento Interno para matérias de codificação.

Contudo, no que tange ao apuro da **técnica legislativa**, e com o objetivo de garantir a máxima clareza, precisão e segurança jurídica à futura lei, esta Procuradoria reitera a forte recomendação de apresentação de emendas de redação, conforme detalhado neste parecer, para realizar os seguintes ajustes:

- **Alteração da redação do art. 87-A**, a fim de eliminar a ambiguidade gramatical e tornar inequívoca a subordinação de todos os instrumentos de outorga (concessão, permissão e autorização) ao regime previsto no art. 99 da Lei Orgânica Municipal.
- **Desmembramento do art. 2º** em dois artigos distintos, para que a cláusula de revogação e a cláusula de vigência sejam tratadas em dispositivos autônomos, em conformidade com as melhores práticas de redação normativa.

Ressalta-se que tais ajustes, embora não sejam pressupostos de validade da norma, são cruciais para a excelência e para a prevenção de futuros questionamentos interpretativos.





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Sendo assim, salvo melhor juízo, e reiterando as sugestões de aprimoramento técnico, opina-se pela **regularidade jurídico-formal** do Projeto de Lei nº 152/2025 e pela **inexistência de óbices** à sua regular deliberação pelo Plenário desta Casa Legislativa.

É o parecer.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Viana/ES, 15 de dezembro de 2025.

**PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO**

Procurador

Matrícula 000053

**LUANA DO AMARAL PETERLE**

Procuradora

Matrícula 1341



## 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 310032003600330033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 15/12/2025 13:31

Checksum: **9439F6583FF36CE4DD82EA4DF33DCC1600816B02E8D2B510D680B1597D9D89B8**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 15/12/2025 13:32

Checksum: **FB2E4BF23B56632020C485BF6A3BC76D51C7A3E57F03F9184535B40E9763F3B7**

