



Processo Eletrônico nº 505/2026

Projeto de Lei nº 13/2026

Proponente: Wanderson Borghardt Bueno – Prefeito Municipal

Consulente: Presidente da Câmara Municipal

PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei nº 13/2026. Altera o art. 87-A do Código de Posturas do Município. Adequação redacional para explicitar a gratuidade da concessão, permissão ou autorização de uso de bens públicos municipais por terceiros para a realização de eventos. Matéria já apreciada no âmbito do Projeto de Lei nº 152/2025. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa, com sugestão de emenda redacional.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo Municipal, submetido a esta análise em regime de urgência especial, que objetiva alterar a redação do art. 87-A do Código de Posturas do Município.

Cumprir registrar que, no exercício de 2025, por meio do Projeto de Lei nº 152/2025, foi proposta a inclusão do art. 87-A no Código de Posturas Municipal. Naquela oportunidade, foram emitidos pareceres jurídicos nos autos, nos quais se opinou pela constitucionalidade e legalidade da proposição, com sugestões de emenda, posteriormente acolhidas pela Comissão de Justiça e Redação.

Sobreveio, então, a publicação da Lei Municipal nº 3.510, de 11 de fevereiro de 2026, que consolidou o conteúdo normativo oriundo do referido Projeto de Lei nº 152/2025. Após a publicação da norma, contudo, identificou o Município que um dos elementos pretendidos quando da formulação legislativa originária não restou adequadamente refletido no texto do art. 87-A, qual seja, a explicitação de que a concessão, permissão ou autorização de uso ali prevista deve ocorrer **“de forma gratuita”**.

Nesse contexto, a presente proposição visa promover ajuste redacional no dispositivo, com a finalidade de afastar interpretações divergentes e tornar expressa a gratuidade da outorga de uso dos bens municipais nas hipóteses legalmente contempladas.





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:

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. 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.





[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscara 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.

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, no que se refere aos aspectos formais de constitucionalidade, especialmente quanto à competência legislativa municipal e à iniciativa da proposição, adota-se, por remissão, a fundamentação já assentada na análise jurídica empreendida por ocasião do Projeto de Lei nº 152/2025, uma vez que a matéria ora veiculada mantém identidade substancial com a anteriormente apreciada, não havendo inovação apta a alterar as conclusões então lançadas.

Com efeito, a presente proposição limita-se a promover ajuste na redação do art. 87-A do Código de Posturas, dispositivo cuja instituição já foi objeto de controle jurídico prévio no âmbito do processo legislativo anterior. Assim, permanecem hígidos os fundamentos então consignados acerca da competência municipal para disciplinar o uso de bens públicos locais e acerca da legitimidade do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo correspondente.

Dessa forma, quanto à constitucionalidade formal subjetiva e orgânica, reporta-se integralmente ao quanto já consignado parecer jurídico exarado no âmbito do Projeto de Lei nº 152/2025 (Processo eletrônico 2780/2025 – evento nº 7.2)⁵.

⁵ [https://cmviana.splonline.com.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=210016&arquivo=Arquivo/Documents/DOC/2025/12/15/202512151331299987837MQ44Q\(129\).pdf&identificador=310032003600330033003A00540052004100&tipoid=TRA50573#TRA50573](https://cmviana.splonline.com.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=210016&arquivo=Arquivo/Documents/DOC/2025/12/15/202512151331299987837MQ44Q(129).pdf&identificador=310032003600330033003A00540052004100&tipoid=TRA50573#TRA50573) – Acesso em 10/03/2026





3.2 ASPECTO MATERIAL

No tocante ao aspecto material, também se adota, por remissão, a fundamentação já lançada no parecer jurídico constante do Projeto de Lei nº 152/2025, juntado no evento nº 7.2, tendo em vista que a presente proposição não altera, em essência, a disciplina normativa anteriormente examinada, limitando-se a explicitar, com maior precisão, elemento que já se encontrava na intenção legislativa originária.

A modificação pretendida busca deixar inequívoco que a concessão, permissão ou autorização para uso dos bens municipais por terceiros, nas hipóteses previstas no art. 87-A, ocorrerá de forma gratuita.

Ocorre, todavia, que a redação encaminhada no presente projeto, tal como formulada, não se mostra a mais adequada sob o ponto de vista gramatical e da técnica legislativa. Isso porque, ao posicionar a expressão “de forma gratuita” logo após o trecho “para a realização dos eventos”, o texto pode induzir interpretação segundo a qual a gratuidade recairia sobre os próprios eventos, e não sobre a concessão, permissão ou autorização de uso do bem público.

Confira-se a redação proposta ao *caput* do art. 87-A:

Art. 87-A. O uso dos bens municipais por terceiros para a realização dos eventos, de forma gratuita, 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.

Sob tal construção sintática, a locução adverbial intercalada por vírgulas aproxima-se, gramaticalmente, do segmento referente aos “eventos”, circunstância que compromete a precisão do comando normativo e gera ambiguidade interpretativa.

Em matéria legislativa, a clareza e a precisão do texto normativo constituem exigências elementares, especialmente quando a localização de determinada expressão pode alterar, ou ao menos obscurecer, o exato alcance da norma. No caso em exame, a intenção jurídica subjacente é legítima e compreensível; todavia, a redação deve ser aperfeiçoada para que o qualificativo “de forma gratuita” recaia, sem margem a dúvida, sobre os instrumentos de outorga de uso, e não sobre os eventos a serem realizados.

Por essa razão, entende-se juridicamente recomendável a apresentação de emenda modificativa, ao *caput* do art. 87-A, previsto no art. 1º do Projeto de Lei, a fim de reposicionar a expressão no texto do dispositivo, conferindo-lhe maior correção gramatical, clareza e fidelidade à finalidade normativa visada. **(Recomendação 01)**





Assim, sugere-se a seguinte redação ao *caput* do art. 87-A:

Emenda modificativa

O art. 1º do Projeto de Lei nº 13, de 2026, passa a ter 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, de forma gratuita, nos termos e na forma do art. 99 da Lei Orgânica Municipal, sendo vedados, entre outros instrumentos, a locação e o comodato. (NR)

.....
.....

O ajuste proposto não importa em modificação do conteúdo material da disciplina, mas apenas em correção da formulação gramatical do dispositivo, de modo a explicitar, com a devida precisão, que a gratuidade se refere à concessão, permissão ou autorização de uso do bem público.

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 13/2026 apresenta estrutura formal adequada, atendendo, em linhas gerais, aos parâmetros da Lei Complementar nº 95/1998, com divisão em artigos e linguagem clara.

Não obstante, cabe registrar observação de ordem formal quanto à apresentação da alteração legislativa proposta. Isso porque o Manual de Redação da Presidência da República, utilizado subsidiariamente por esta Casa Legislativa, orienta que, nas hipóteses em





que não se pretenda alterar determinados trechos do dispositivo legal, sejam estes indicados por linha pontilhada, de modo a evidenciar com maior precisão o exato alcance da modificação legislativa pretendida.

Na hipótese vertente, embora o Poder Executivo tenha pretendido alterar apenas a redação do caput do art. 87-A do Código de Posturas, entende-se recomendável, por cautela e para evitar qualquer inconsistência formal na consolidação do texto normativo, que a Secretaria Legislativa reproduza também os §§ 1º e 2º do referido dispositivo por ocasião da elaboração do autógrafo. **(Recomendação 02)**

Outrossim, sugere-se que a Secretaria Legislativa expeça ofício ao Poder Executivo Municipal, cientificando-o de que esta Casa Legislativa adota, subsidiariamente, as orientações constantes do Manual de Redação da Presidência da República, aprovado pelo Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024, a fim de que tal referencial também possa ser observado na formulação das futuras proposições legislativas, contribuindo para maior padronização formal, precisão redacional e eficiência na análise técnica dos projetos de lei. **(Recomendação 03)**

5 CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** constitucionalidade, legalidade e regularidade de técnica legislativa do Projeto de Lei nº 13/2026, desde que atendidas as recomendações contidas no 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.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 10 de março de 2026.

Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento

Procurador
Matrícula 000053

Luana do Amaral Peterle

Procuradora
Matrícula 1341

Bruno Deorce Gomes

Assessor Jurídico Legislativo
Matrícula 1663



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 310034003300320033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 11/03/2026 07:10

Checksum: **619BA1E095CD9A0812062293A7E9EB640105B6EC06633108AFE5CF6E46071D8D**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 11/03/2026 14:45

Checksum: **837E12D73CDF1328AD53AF64FBAA795093EBF36D032B3D4278BFAEB3AD41D149**

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 12/03/2026 17:24

Checksum: **8AC87E677E14B95FFA396088BA8A8F3AD3AF7E752A7601E1100AC913BFF45C49**

