



Projeto de Lei nº 12/2026

Processo Eletrônico nº 480/2025

Proponente: Lucas Casagrande

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei nº 12/2026. Declara de utilidade pública a Câmara de Dirigentes Lojistas de Viana – CDL Viana. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa da proposição.

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 12/2026, de autoria do Excelentíssimo Vereador Lucas Stein Casagrande, que objetiva declarar de utilidade pública a Câmara de Dirigentes Lojistas de Viana – CDL Viana. A proposição tramita sob o Processo Eletrônico nº 480/2026, tendo sido protocolada em 05 de março de 2026, posteriormente analisada pela Secretaria Legislativa, conhecida pela Presidência e lida no Expediente da 48ª Sessão Ordinária, com posterior remessa à Procuradoria para emissão de parecer jurídico.

Consta da justificativa apresentada pelo parlamentar proponente que a entidade indicada desempenha atividades relevantes no âmbito do Município de Viana, razão pela qual se pretende o reconhecimento legislativo de sua utilidade pública. A proposição, em sua redação, busca conferir à Câmara de Dirigentes Lojistas de Viana – CDL Viana o referido título, nos termos do ordenamento jurídico municipal.

Registre-se, ainda, que a declaração de regular funcionamento da entidade não acompanhou, inicialmente, o protocolo final da presente propositura. Todavia, após solicitação, o gabinete do vereador proponente encaminhou o documento pertinente por meio do sistema eletrônico, a fim de suprir a exigência documental correspondente, devendo tal documento ser juntado aos autos por ocasião da emissão do presente parecer jurídico.

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 quaisquer responsabilidade solidária, conforme entendimento do STF*¹.

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 a doutrina Maria Silvia Zanella Di³:

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 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 buscar 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".

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: Malheiros, 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





Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria e da Consultoria Jurídica, 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 Aspecto Formal: Competência e Iniciativa

3.1.1 Competência

Inicialmente, quanto à competência, não há qualquer óbice à proposta. Conforme dispõe o art. 30, I, da CF/88, *"Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local."* No mesmo sentido, o art. 7º, V, da Lei Orgânica do Município de Viana refere que *"Ao Município de Viana compete prover a tudo quanto respeite ao seu interesse local e ao bem-estar de sua população[...]".*

Insta registrar, desde logo, que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 46/2024 é 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"*.

O Supremo Tribunal Federal entende que as competências legislativas do município se caracterizam pelo princípio da predominância do interesse local e ressaltou ser salutar que a interpretação constitucional de normas dessa natureza seja mais favorável à autonomia legislativa dos Municípios, haja vista ter sido essa a intenção do constituinte ao elevar os Municípios ao status de ente federativo na Constituição Cidadã de 1988.

Neste passo, necessário replicar a doutrina de Hely Lopes Meirelles⁵, que vem esclarecer que *"o que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União"*, ou seja, tudo o que repercutir direta ou indiretamente na vida municipal é de interesse do Município, embora possa refletir também de forma direta ou indireta aos Estados e à União

Para o STF, essa autonomia revela-se fundamentalmente quando o Município exerce, de forma plena, sua competência legislativa em matéria de interesse da municipalidade, como previsto no art. 30, I, da CF⁶. Nesse sentido, assevera o Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, em seu relatório na Recurso Especial 1.151.237:

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

⁶ STF. RE 610.221 RG





4. A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal. **5. As competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas.** **6. A atividade legislativa municipal submete-se à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir, mesmo que exemplificativamente, as matérias de competência legislativa da Câmara,** uma vez que a Constituição Federal (artigos 30 e 31) não as exaure, pois usa a expressão interesse local como catalisador dos assuntos de competência municipal. Essa função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal. 7. A Lei Orgânica do Município de Sorocaba, ao estabelecer, em seu artigo 33, inciso XII, como matéria de interesse local, e, conseqüentemente, de competência legislativa municipal, a disciplina de denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, representa legítimo exercício da competência legislativa municipal. Não há dúvida de que se trata de assunto predominantemente de interesse local (CF, art. 30, I).⁷

Indo além, e ingressando minimamente no mérito da propositura, para determinar a competência local quanto a proposta legislativa ora sob exame, se mostra necessário verificar o efeito da declaração de utilidade pública.

Assim, de pronto, assevera-se tratar de *ato declaratório*⁸ e não *constitutivo*⁹, que tem como efeito não somente um título honorífico que a declaração empresta a entidade reconhecida, mas sim, assegurar a possibilidade de receber vantagens dela decorrentes, denominado de favores legais que, por serem concessões especiais, dependem de ato administrativo e normativo.

Dentre os favores legais a serem recebidos pela entidade declarada de utilidade pública pode-se se destacar os seguintes: imunidade tributária das *instituições de educação* ou assistência social; isenções fiscais; concessão de subvenções, etc., bem como aqueles previstos no art. 84-B¹⁰ da Lei nº13.019, de 31 de julho de 2014, alterada pela Lei nº 13.204,

⁷ RE 1151237, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-248 DIVULG 11-11-2019 PUBLIC 12-11-2019

⁸ Nos atos declaratórios, a administração pública apenas reconhece um direito do administrado, geralmente existente em momento anterior ao ato. São exemplos de atos declaratórios: as licenças e as homologações.

⁹ Nos atos constitutivos, administração pública cria, modifica ou extingue uma situação jurídica. São exemplos de atos constitutivos: as permissões e as autorizações.

¹⁰ Art. 84-B As organizações da sociedade civil farão jus aos seguintes benefícios, independentemente de certificação: I - receber doações de empresas, até o limite de 2% (dois por cento) de sua receita bruta; II - receber bens móveis considerados irrecuperáveis,





de 14 de dezembro de 2015. Portanto, dispor sobre o reconhecimento público destas entidades é matéria de *competência comum*, cabendo a cada um dos entes federativos – União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – legislar sobre o assunto, visto que diz respeito a uma relação direta entre a Administração Pública e os administrados, e não se insere no rol de matérias que a Constituição reservou exclusividade à União, aos Estados-Membros e ao Distrito Federal legislar.

Com isso, fica definido que a competência para tal desiderato é de *competência comum*, cujo ato pertence ao ente da federação cujo favor legal será por ele deferido que, no caso da presente declaração de utilidade pública, é do município de Viana.

Assim, pode-se concluir que está configurada a regular competência legislativa do Município para o tema ora em análise.

3.2.1 Iniciativa

No tocante à iniciativa da propositura, trata-se de iniciativa concorrente, tendo em vista que a matéria não se enquadra especificamente no rol do art. 31, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município de Viana, que descreve a reserva de iniciativa do Prefeito.

A matéria também não se enquadra no rol de reserva de iniciativa da Mesa da Câmara de Vereadores de Viana constante do art. 15, III, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Viana.

Ademais, o Tema de Repercussão Geral nº 917 do Supremo Tribunal Federal, não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos. Nesse sentido, vale trazer a jurisprudência sobre o assunto:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1o, 2o E 3o DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGACÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA.

(...) 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no ar-

apreendidos, abandonados ou disponíveis, administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil; III - distribuir ou prometer distribuir prêmios,





tigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

Quanto ao meio idôneo e/ou instrumento para o ato declaratório, existe o ato unilateral que é inerente ao Poder Executivo e mediante lei formal, se oriundo do Poder Legislativo, como é o caso vertente.

Portanto, tem-se que, por todos os fundamentos acima expostos e pela jurisprudência supracitada no sentido da constitucionalidade de leis similares, não há vício formal de inconstitucionalidade que afete a proposição.

3.2 Aspecto Material

No tocante ao aspecto material, verifica-se que a proposição não veicula matéria incompatível com a Constituição Federal, com a Lei Orgânica Municipal ou com a legislação de regência aplicável ao reconhecimento de utilidade pública de entidades privadas sem fins lucrativos. Cuida-se, em verdade, de iniciativa de conteúdo declaratório, voltada ao reconhecimento formal da relevância institucional e social da Câmara de Dirigentes Lojistas de Viana – CDL Viana, sem criação de obrigações diretas ao Poder Executivo, sem instituição de despesas públicas imediatas e sem ingerência na estrutura administrativa municipal.

Da análise dos documentos que instruem a propositura, depreende-se que a entidade possui personalidade jurídica regularmente constituída, apresentando estatuto social, comprovante de inscrição no CNPJ e documentação correlata, elementos que, em tese, evidenciam sua existência formal e sua atuação institucional.

Ademais, conforme já registrado, a declaração de regular funcionamento da entidade não acompanhou inicialmente o protocolo final da proposição. Todavia, após solicitação, o gabinete do vereador proponente encaminhou o documento pertinente por meio do sistema eletrônico, a fim de suprir a exigência documental correspondente, devendo a referida peça ser juntada aos autos por ocasião da emissão do presente parecer jurídico.

Sob esse enfoque, observa-se que o reconhecimento de utilidade pública exige não apenas a existência formal da entidade, mas também a demonstração de que suas finalidades estatutárias e sua atuação concreta guardam pertinência com interesses socialmente relevantes. Nesse sentido, o modelo de parecer utilizado como paradigma registra, para hipóteses dessa natureza, a necessidade de aferição da compatibilidade entre os objetivos estatutários da entidade e as finalidades admitidas pelo ordenamento, bem como da comprovação de funcionamento regular e da ausência de remuneração dos cargos diretivos, enquanto requisitos materiais de legitimação da outorga legislativa.





No caso em exame, não se vislumbra, em tese, impedimento material à concessão do título pretendido, desde que considerada a documentação complementar posteriormente apresentada. Isso porque a proposição se limita ao reconhecimento legislativo da utilidade pública da entidade, inserindo-se no campo das homenagens institucionais qualificadas e dos atos legislativos de reconhecimento jurídico-político, sem transbordar para disciplina de matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Assim, sob o prisma material, entende-se que a proposição mostra-se viável, não havendo óbice jurídico ao seu prosseguimento, desde que considerada, para fins de instrução adequada dos autos, a juntada da declaração de regular funcionamento encaminhada posteriormente pelo gabinete do parlamentar proponente.

4. TÉCNICA LEGISLATIVA

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho¹¹, *"A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torna-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."*

Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda¹², ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual *"não se caracteriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, é erigida em objetivo da Ciência do Direito."*

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação, tendo como meta a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Ademais, observadas as recomendações inseridas, o Projeto de Lei nº 12/2026 atende as normas introduzidas pela Lei Complementar Federal nº 95/1998, conforme o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, desde que atendida as recomendações, **OPINA-SE** pela legalidade, constitucionalidade e regular técnica legislativa do Projeto de Lei nº 12/2026.

¹¹ Técnica legislativa: legística formal. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

¹² Técnica legislativa. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

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

Enfatize-se, por fim, que as Comissões Permanentes são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 20 de março de 2026.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador
Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora
Matrícula 1341

