



Processo Eletrônico nº 222/2026

Projeto de Lei nº 02/2026

Proponente: Wanderson Borghardt Bueno – Prefeito Municipal

Consulente: Presidente da Câmara Municipal

PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei nº 02/2026. Autoriza a celebração de termo de concessão de uso total de imóvel público municipal ao SENAC/ES. Revogação das Leis nº 3.433/2025 e nº 3.482/2025. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa.

1. RELATÓRIO

Cuida-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, que autoriza a celebração de Termo de Concessão de Uso Total de imóvel público em favor do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC/ES, destinado à implantação e funcionamento de unidade voltada à formação e qualificação profissional, fixando obrigações das partes, prazo de vigência, hipóteses de reversão e demais condições.

A matéria já foi objeto de apreciação legislativa anterior, tendo culminado na edição da Lei Municipal nº 3.433/2025 (Projeto de Lei 53/2024), posteriormente ajustada pela Lei Municipal nº 3.482/2025 (Projeto de Lei 106/2025), diplomas que autorizavam a concessão de uso em caráter parcial, restrita, salvo melhor juízo, ao segundo pavimento do imóvel.

Segundo a justificativa apresentada, a proposição decorre de manifestação técnica do SENAC/ES no sentido de que a instituição possui interesse em ocupar a totalidade do imóvel, consoante os Comunicados Técnicos nº 186/2025 e nº 207/2025, juntados aos autos.

Em síntese, portanto, o que se verifica é que o projeto em exame substitui o regime anterior de concessão parcial por concessão de uso total, disciplinando as condições essenciais para sua formalização e execução, inclusive quanto ao prazo inicial de 20 (vinte) anos, prorrogável por iguais períodos, mediante avaliação do interesse público e da conveniência administrativa.

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 n°. 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 dos Projeto de Lei nº 53/2024 (Processo Administrativo nº 1822/2024 – evento 6.2)⁵, ratificado no Projeto de Lei 106/2025 (Processo Administrativo nº 1994/2025 – evento 7.2)⁶, ambos disponíveis para consulta no portal do Processo Legislativo Eletrônico.

3.1. ASPECTO MATERIAL

Conforme relatado, o presente Projeto de Lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, autoriza a celebração de termo de concessão de uso total de imóvel público em favor do SENAC/ES, destinado à formação e qualificação profissional, fixando prazo, obrigações, fiscalização, hipóteses de reversão e demais condições essenciais.

No histórico legislativo correlato, a ocupação do bem pelo SENAC/ES já havia sido autorizada por legislação anterior, em regime de concessão de uso parcial, posteriormente ajustada por lei modificativa.

O projeto ora em exame, contudo, promove alteração substancial quanto à extensão da outorga, ao prever a concessão de uso de forma integral (uso total do prédio), razão pela

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 06/02/2026

⁶

[https://cmviana.splonline.com.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=209180&arquivo=Arquivo/Documents/DOC/2025/09/08/2025090814501325426039YA7E\(129\).pdf&identificador=310030003300320034003A00540052004100&tipoid=TRA45170#TRA45170](https://cmviana.splonline.com.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=209180&arquivo=Arquivo/Documents/DOC/2025/09/08/2025090814501325426039YA7E(129).pdf&identificador=310030003300320034003A00540052004100&tipoid=TRA45170#TRA45170) – acesso em 06/02/2026





qual estabelece a revogação expressa dos diplomas pretéritos, consolidando a disciplina jurídica em novo ato normativo.

Sob o prisma conceitual, registre-se que a concessão (ou cessão) de uso, em sentido estrito, constitui típico direito pessoal de natureza obrigacional, por meio do qual a Administração permite ao particular a utilização de bem público por prazo e condições previamente definidos, com maior flexibilidade e possibilidade de retomada quando o interesse público assim exigir, diferindo-se da concessão de direito real de uso, instituto de natureza real, com regime jurídico mais robusto e vocacionado a finalidades específicas, a exemplo de políticas habitacionais e de regularização fundiária.

No caso concreto, o núcleo da proposição não reside apenas em ajuste terminológico, mas na ampliação do objeto para "uso total" do imóvel, mantendo-se a finalidade pública vinculada à qualificação profissional, bem como as cláusulas de prazo e reversão, aspectos já enfrentados em parecer anterior relativo ao projeto que originou o primeiro diploma, ao qual se faz remissão, no que couber.

Dessa forma, constata-se que o presente Projeto de Lei não promove inovação substancial quanto à finalidade pública, ao prazo e às condições essenciais da outorga, limitando-se, em síntese, a atualizar e consolidar o regime jurídico aplicável, com a ampliação da concessão de uso para abranger a totalidade do imóvel, em substituição ao modelo anteriormente adotado em caráter parcial, sem prejuízo das cláusulas de fiscalização, reversão e vedação de desvio de finalidade, as quais permanecem preservadas.

Deste modo, não se identifica, pois, ilegalidade ou inconstitucionalidade apta, por si só, a macular a proposição.

No tocante aos demais elementos já enfrentados em exame pretérito — notadamente no que se refere ao enquadramento jurídico da outorga, à motivação de interesse público, às cautelas administrativas e às cláusulas resolutivas — remetem-se às considerações constantes do Parecer Jurídico exarado por ocasião da tramitação do Projeto de Lei nº 53/2024

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."*





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "Papa João Paulo II"

Procuradoria

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 02/2026 apresenta estrutura formal adequada, atendendo, em linhas gerais, aos parâmetros da Lei Complementar nº 95/1998, com divisão em artigos e linguagem clara.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** constitucionalidade, legalidade e regularidade de técnica legislativa do Projeto de Lei nº 02/2026.

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, 05 de fevereiro 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 310033003600330033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em **06/02/2026 18:14**

Checksum: **F9CC0DBE755C47083780FCFEA37012F98FB5FCE545D330CE99FED2CA37EE6ABB**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em **06/02/2026 18:57**

Checksum: **FED6E581A5CC52FF60ECB13211106DB206C3F0378C32C49C43ADA3F22EFB3257**

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em **24/02/2026 21:19**

Checksum: **1716CE1F45F2182CFB3E1B9E370808B1C36A1434C49BE7D378C661F5E6EB8E12**

