

PARECER JURÍDICO Nº 090/2025

Referência: Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 02/2025

Interessado: Comissão de Justiça e Redação Final

EMENTA: ALTERA O ART. 201 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA, PARA DISPOR SOBRE A POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO GRATUITA OU ONEROSA DE BENS PÚBLICOS POR ENTIDADES PARTICULARES, NOS TERMOS DA LEI. ANÁLISE. POSSIBILIDADE. DESDE QUE ATENDIDAS TODAS AS RECOMENDAÇÕES

RELATÓRIO

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, através da Exmo. Vereador relator, Sr. Luciano Márcio Nunes, requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito da Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal (PELOM) nº 02/2025, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, Sr. Mário Sérgio Lubiana que *“ALTERA O ART. 201 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA, PARA DISPOR SOBRE A POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO GRATUITA OU ONEROSA DE BENS PÚBLICOS POR ENTIDADES PARTICULARES, NOS TERMOS DA LEI.”*

Constam dos autos: Ofício nº780/2025/GPNV, encaminhando a proposição a esse Poder Legislativo Municipal (fls.01); comprovante de despacho do Protocolo (fls.02); Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 02/2025 (fls. 03); justificativa (fls. 04/05); comprovante





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



de despacho do protocolo (fls.06); termo de despacho exarado, em 17 de julho de 2025, pela Presidência com a determinação de inclusão da proposição no Expediente da próxima Sessão Ordinária (fls.07); termo de despacho exarado pela Presidência, com a fase de tramitação de apresentação da PELOM ao Plenário e distribuição para as Comissões, exarado em 22 de julho de 2025 (fls.08); termo de despacho exarado pelo Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF, com a designação do relator (fls.09); termo de despacho de tramitação exarado pelo relator da PELOM na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (fls.10); termo de despacho com o encaminhamento da CLJRF para a Procuradoria Jurídica (fls.11).

Os autos foram recebidos nesta Procuradoria Geral em 23 de julho de 2025 e, distribuído a essa parecerista em 24 de julho de 2022 (fls.11v).

Analisados os termos da consulta, insta frisar que se resumem em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, **não vinculando a decisão administrativa** a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, **O PRESENTE PARECER POSSUI CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO.**

É o relatório. Passo a opinar.

FUNDAMENTAÇÃO:

Trata-se, em síntese, de Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal, objetivando a modificação do art. 201, a fim de permitir a utilização gratuita ou onerosa de bens municipais (fls.03).

Segundo a justificativa dos proponentes às fls. 04:





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



“A presente Proposta de Emenda à Lei Orgânica visa alterar a redação do art. 201 da Lei Orgânica do Município de Nova Venécia, com o objetivo de explicitar, de forma expressa, a possibilidade de utilização gratuita ou onerosa dos bens públicos municipais por terceiros, nos termos da lei.

A alteração tem natureza sistemática e integradora. Busca alinhar a Lei Orgânica à realidade administrativa e às práticas reconhecidas pela doutrina, suprimindo lacuna normativa que poderia gerar dúvida sobre a legitimidade de outorgas gratuitas, mesmo quando amparadas por interesse público ou social. A autorização e a permissão de uso de bens públicos são atos administrativos unilaterais, precários e discricionários, por meio dos quais a Administração faculta a utilização privativa de bens públicos por terceiros. Em ambos os casos, a doutrina é categórica ao reconhecer que tais outorgas podem ser gratuitas ou onerosas, a depender do interesse público subjacente à medida.

(...)

Por fim, ressalta-se a importância da aprovação prévia desta emenda, de forma a harmonizar a nova legislação ordinária — que regulamentará as formas de uso de bens públicos — com o texto constitucional local, evitando incompatibilidades formais e materiais.” (fls.03/05)

Pois bem. A Constituição Federal em seu art. 18¹, *caput* determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si.

O Constituinte originário ao optar pela forma federativa de Estado reconheceu a estrutura política abrangendo as seguintes características: a) descentralização do exercício do poder político; b) identificação dos entes federados dotados de autonomia, não havendo subordinação entre eles; c) auto-organização, refere-se a possibilidade de elaborarem sua legislação fundamental, para os Estados suas respectivas Constituições Estaduais, já para os Municípios e o Distrito Federal a elaboração de Lei Orgânica, bem como na capacidade de editarem o restante de suas normas (autolegislação); d) autogoverno, capacidade de eleger seus próprios representantes; e) autoadministração, cada ente possui competência de exercer suas atividades legislativas, administrativas e tributárias, devendo ser respeitados os ditames constitucionais no tocante à repartição de competências. (MASSON, 2012, p.183)²

¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

² MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional**. Niterói. Editora Impetus. 2012





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Ao ser atribuído aos Municípios a qualidade de entes federados, os mesmos passam a integrar a organização político-administrativa, como entes da federação, sendo garantida a plena autonomia (MASSON, 2012, p. 190)³.

Segundo Meirelles (2007, p.90-91)⁴ autonomia, não é um poder originário, mas sim, uma prerrogativa política outorgada pela Constituição para compor o seu governo e prover a sua Administração. “É a administração própria daquilo que lhe é próprio (MEIRELLES, 2007, p.91) ”.

A autonomia municipal não pode ser confundida com soberania, esta é pertencente ao Estado (Nação), trata-se aquela de um direito público subjetivo de organizar e prover sua administração (MEIRELLES, 2007).⁵

No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino⁶ (2011, p.310) ao abordarem sobre a autonomia municipal afirmam que está baseada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas).

A estrutura dos entes federativos é composta pelos seus Poderes, independentes e harmônicos entre si. No âmbito da União, pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da Constituição). Pela Lei Orgânica de Nova Venécia - LOM (art. 8º), o “governo municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si”.

³ Ibid., 2012, p.190.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007.

⁵ Ibid., 2003.p.91.

⁶ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.310.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

Quanto às competências legislativas e administrativas de cada ente, importante se faz trazer à sua distinção e repartição.

A União tem poderes enumerados pela Constituição no art. 21 da CF, competências administrativas e art. 22 da CF, competências legislativas privativas. A União possui competência comum administrativa com os Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 23).

Quanto à competência legislativa concorrente a União a possui tão somente com os Estados e o Distrito Federal (art.24 da CF/1988). Trata-se de repartição vertical da competência legislativa, na qual esses entes poderão, legitimamente, legislar sobre os assuntos arrolados no dispositivo em comento, desde que obedecidas as diretrizes constantes em seus parágrafos (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.352)⁷.

Em relação aos Estados Membros, a Constituição Federal não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de poderes residuais/remanescentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF). Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como complementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro a legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.359)⁸

⁷ Ibid., 2011, p.352

⁸ Ibid., 2011, p.359



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias arroladas nos incisos III a IX do art. 30 da CF/1988.

Os Municípios, como entes federativos autônomos, são regidos por suas leis orgânicas votadas em dois turnos, com o interstício mínimo de 10 (dez) dias, e aprovada por 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal, Constituição Estadual, na forma do art. 29⁹ da CF/1988.

A LOM de Nova Venécia poderá ser emendada mediante proposta de no mínimo 1/3 (um terço) dos membros do Poder Legislativo (art. 43, inciso I da LOM) ou pelo Prefeito Municipal (art. 43, inciso II da LOM).

Como a proposição foi proposta pelo Chefe do Poder Executivo, conforme fls. 02, verifica-se a implementação do requisito constante no art. 43, inciso II da LOM.

Desta feita, percebe-se que foram preenchidos os requisitos de competência e legitimidade para a iniciativa da deflagração da proposição em apreço.

A proposição legislativa visa modificar a redação do art. 201 da LOM, o qual está inserido no “Capítulo II - Da Educação, Da Cultura, Do Desporto E Do Lazer E Do Meio Ambiente”, na “Seção I - Da Educação”.

Inicialmente, sem ainda entrar no mérito da proposição, quanto a (im) possibilidade de utilização de bens públicos por terceiros, é curial fazer um apontamento relacionado à técnica legislativa.

⁹ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



A Lei Orgânica já possui uma Seção específica para tratar sobre os seus bens públicos, conforme se verifica no “CAPÍTULO I - DA ORGANIZAÇÃO DO MUNICÍPIO”, na “Seção III – Dos Bens”, conforme art. 4º da LOM.

Considerando que a estruturação das leis deve conter uma sequência lógica, na forma do art. 11, inciso III, alíneas “a” e “b”¹⁰ da Lei Complementar nº 95/1998, recomenda-se que a previsão legal de utilização ou não de bens públicos por terceiros seja inserida na Seção III do Capítulo I da Lei Orgânica Municipal.

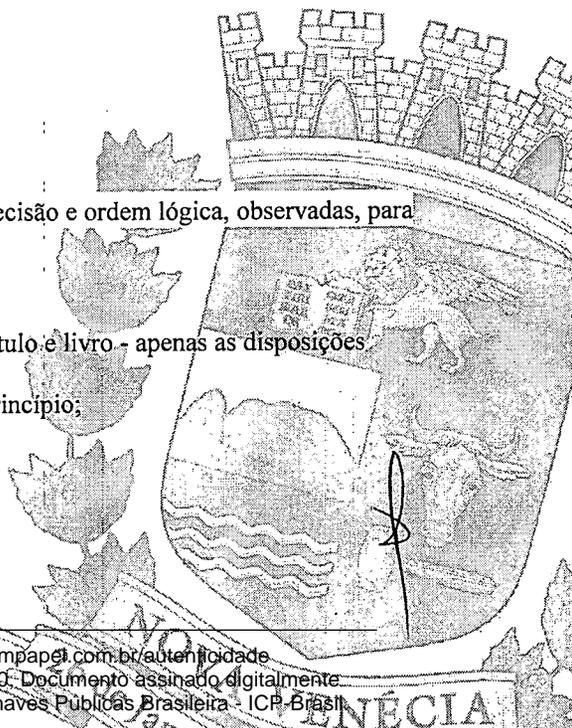
São considerados bens públicos aqueles pertencentes à Administração Pública, ou ainda, em conformidade com o art. 98 do Código Civil os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Os bens públicos ainda são classificados em de uso comum do povo (como praças, praias, estradas), de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial, municipal inclusive suas autarquias e, dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

¹⁰ Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

III - para a obtenção de ordem lógica:

- reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;
- restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Os bens públicos possuem algumas características especiais, a fim de resguardar a propriedade desses bens às pessoas jurídicas de direito público, que por via reflexa, são pertencentes à toda coletividade.

A primeira característica é a inalienabilidade condicionada dos bens públicos, os de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar, já os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

A segunda característica é a de que os bens públicos não estão sujeitos a usucapião. A terceira é de que os bens públicos são impenhoráveis.

De acordo com a doutrina e com a legislação, é possível o uso dos bens públicos por particulares. Tal utilização pode ser normal ou comum, quando o bem continua atendendo sua finalidade originária, sendo utilizado por terceiros sem diferenciação entre eles, como é o caso de utilização de vias públicas, ou ainda, a utilização do bem público pode ser especial ou anormal, quando o particular usa o bem para fins diversos, como é o caso de utilização de uma praia para celebração de um casamento (CARVALHO, Matheus, 2024).

Na forma do art. 103 do Código Civil, a utilização comum dos bens públicos pode ser gratuita ou onerosa, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

A utilização especial, a qual se subdivide em autorização de uso; permissão de uso; concessão de uso; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para moradia e; cessão de uso, também pode ser fixada à título gratuito ou oneroso, a depender do caso concreto, devendo para tanto respeitar a legislação específica de cada instituto citado (CARVALHO, Matheus, 2024, p. 1392-1394).

Desta forma, há a possibilidade de inserir na Lei Orgânica Municipal a previsão de que os bens públicos podem ser utilizados de forma gratuita ou onerosa, na forma da lei A alteração proposta





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



visa convergir a forma do consentimento estatal de utilização de bens públicos com o atual entendimento doutrinário e legal

Contudo, entende-se que deve ser proposta uma emenda supressiva ao art. 1º da PELOM, considerando que, salvo melhor juízo, a previsão legal de utilização de bens públicos não deve ser realizada no art. 201.

Ao mesmo tempo, opina-se pela proposição de uma emenda aditiva, para que a alteração legislativa seja realizada na Seção III do Capítulo I da Lei Orgânica Municipal, conforme recomendação supracitada.

Por fim, recomenda-se a proposição de uma emenda modificativa ao art. 2º, a fim de retirar a cláusula de revogação genérica, conforme vedação contida no art. 9º da Lei Complementar nº 95/1998

É curial ressaltar novamente, que a presente proposição de emenda à Lei Orgânica Municipal deverá ser discutida em dois turnos, com interstício mínimo de 10 (dez) dias, sendo que o quórum de aprovação é de 2/3 (dois terços) dos membros desta edilidade, e caso aprovada, deverá ser promulgada pela Mesa Diretora (art. 43, §§1º e 2º da LOM), com o respectivo número de ordem.

CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, esta procuradoria jurídica **OPINA** pela **CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE** da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 02/2025, desde que atendidas todas sugestões constantes na fundamentação supra.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Nova Venécia, 06 de agosto de 2025.

DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica





Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



A Comissão de Legislação e Justiça e Redação Final – CLJRF

Exmo. Vereador Relator – Sr. Luciano Marcio Nunes

Referência: Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 02/2025

Interessado: Comissão de Justiça e Redação Final

Segue Parecer Jurídico sob o nº 090/2025 em 09 (nove) laudas numeradas e rubricadas.

Nova Venécia, 06 de agosto de 2025.

DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica

