

PARECER JURÍDICO 147/2026 – PARA AS COMISSÕES PERMANENTES

**Referência:** Projeto de Lei Ordinária Nº 055/2026

**Autoria:** Vereadora Juliana Costa Lourenço

**Assunto:** Institui o Programa de Cooperação Urbana “Adote um Espaço Público”

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.  
PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR.  
PROGRAMA “ADOTE UM ESPAÇO PÚBLICO”.  
DIRETRIZES GERAIS DE POLÍTICA PÚBLICA URBANA.  
COOPERAÇÃO ENTRE PODER PÚBLICO E  
PARTICULARES. MANUTENÇÃO, CONSERVAÇÃO E  
MELHORIA DE BENS PÚBLICOS DE USO COMUM.  
AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO DE CARGOS, ÓRGÃOS,  
DESPESAS OBRIGATÓRIAS OU ATRIBUIÇÕES  
ADMINISTRATIVAS ESPECÍFICAS. INICIATIVA  
PARLAMENTAR ADMITIDA. TEMA 917 DO STF.  
INCENTIVOS FISCAIS CONDICIONADOS À LEGISLAÇÃO  
ESPECÍFICA E À OBSERVÂNCIA DA LRF.  
DESNECESSIDADE DE ESTUDO DE IMPACTO  
ORÇAMENTÁRIO NESTE MOMENTO.  
CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Excelentíssimos Senhores Vereadores,

Na qualidade de Assessor Jurídico desta Casa, submeto à apreciação das Comissões competentes o parecer técnico referente à proposição em análise. O presente exame jurídico versa sobre a legalidade, constitucionalidade e técnica legislativa da matéria ora apresentada para deliberação.

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Projeto de Lei Ordinária nº 55/2026, de autoria da Vereadora Juliana Costa Lourenço, que institui, no âmbito do Município de Santa Helena de Goiás, o Programa de Cooperação Urbana “Adote um Espaço Público”, autorizando a celebração de termos de cooperação entre o Município e particulares para manutenção, conservação, revitalização, urbanização, paisagismo e melhoria de espaços públicos municipais.

O projeto prevê que poderão ser objeto do programa praças, canteiros centrais, rotatórias, avenidas, áreas ajardinadas, áreas verdes, equipamentos urbanos, monumentos e demais bens públicos de uso comum, sem transferência de propriedade, posse, uso

exclusivo ou exploração privada do espaço público. Também assegura o livre acesso da coletividade aos bens abrangidos pela cooperação.

A justificativa apresentada sustenta que a proposta busca ampliar a participação da sociedade civil e da iniciativa privada na conservação dos espaços públicos, sem criação de obrigações administrativas específicas, cargos, despesas obrigatórias ou atribuições diretas a órgãos da Administração Pública.

É o Relatório.

Passo a opinar:

## 2. DAS FUNÇÕES DA ASSESSORIA LEGISLATIVA

A Assessoria Legislativa da Câmara Municipal de Santa Helena de Goiás, órgão consultivo, exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa, das Comissões Permanentes e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e de aconselhamentos. Trata-se de órgão que, embora não detenha competência decisória, orienta juridicamente o gestor público e os setores legislativos, sem caráter vinculante.

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Assessoria Legislativa, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme Hely Lopes Meirelles na obra *Direito Administrativo Brasileiro*, 41ª ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2015, p. 204, “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, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

“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”. (in Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Marco Aurélio de Melo – STF).

Cumpra esclarecer, conclusivamente, que todo o exposto se trata de **PARECER OPINATIVO**, ou seja, tem caráter unicamente **TÉCNICO-OPINATIVO**.

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Assessoria Legislativa **não é vinculante**, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os nobres Vereadores formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

Neste momento do processo legislativo, essa Assessoria fará análise da situação atual do Projeto de Lei, indicando, às Comissões seu entendimento e fazendo sugestões para adequação, emendas, correções técnicas, auxiliando na formação dos pareceres das respectivas comissões.

Vale ressaltar que a emissão de parecer por esta assessoria jurídica não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetiva legítima do parlamento.

### 3. DA LINGUAGEM ADOTADA

Para assegurar a plena compreensão do presente parecer, optou-se por uma **linguagem clara e acessível**, distanciando-se, sempre que possível, de termos excessivamente técnicos e jargões jurídicos. Nosso objetivo é facilitar a assimilação das informações por todos os leitores, independentemente de sua familiaridade com o direito.

### 4. ANÁLISE JURÍDICA - TÓPICOS MERITÓRIOS POR COMISSÃO

#### 4.1 DA CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E REDAÇÃO

A matéria insere-se no campo do interesse local, da política urbana, da proteção ao meio ambiente urbano e da conservação de bens públicos de uso comum, temas que admitem disciplina legislativa municipal, nos termos da competência do Município para tratar de assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que couber.

No caso concreto, o Projeto de Lei nº 55/2026 não cria órgão público, não altera a estrutura administrativa do Poder Executivo, não cria cargos, não impõe regime jurídico a servidores e não determina a execução obrigatória de despesa específica. A proposição limita-se a estabelecer diretrizes gerais de política pública urbana, autorizando a cooperação entre o Poder Público e particulares, com posterior regulamentação pelo Executivo.

Esse ponto é relevante porque o Supremo Tribunal Federal, no Tema 917 da repercussão geral, firmou entendimento de que não usurpa a competência privativa do Chefe

do Executivo lei de iniciativa parlamentar que, ainda que possa gerar despesa, não trate da estrutura ou atribuição de órgãos públicos, nem do regime jurídico dos servidores.

Aplicando-se essa orientação ao caso, entende-se que a iniciativa parlamentar é constitucional, pois o projeto não invade a esfera de gestão administrativa reservada ao Prefeito. Ao contrário, preserva a atuação do Executivo ao prever que a execução do programa dependerá de regulamentação própria, critérios administrativos, análise de interesse público, viabilidade técnica e observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e transparência.

Também se observa que a proposta resguarda a natureza pública dos bens, ao vedar a restrição de acesso, a transferência de posse ou propriedade e a exploração publicitária comercial ostensiva. Portanto, sob o aspecto constitucional, o projeto é compatível com os princípios da Administração Pública e com a proteção do patrimônio público.

#### **4.1.1. TÉCNICA LEGISLATIVA E REDAÇÃO NORMATIVA**

O projeto apresenta estrutura adequada, com ementa, artigos organizados, parágrafos e incisos, em conformidade geral com as regras da Lei Complementar Federal nº 95/1998, que disciplina a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

A redação é clara e compreensível. O objeto da norma está definido logo no art. 1º, os objetivos são indicados no art. 2º, a forma de participação é tratada no art. 3º, a regulamentação pelo Executivo é prevista no art. 4º, e os critérios gerais de seleção, responsabilidade, incorporação das benfeitorias e limites de identificação institucional são disciplinados nos artigos seguintes.

Não se identificam vícios graves de técnica legislativa. Apenas como aperfeiçoamento redacional, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação poderá avaliar, se entender conveniente, a substituição da expressão “O Poder Executivo regulamentará”, no art. 4º, por fórmula mais autorizativa, como:

“O Poder Executivo poderá regulamentar esta Lei, especialmente quanto a:”

O ajuste não é indispensável para a constitucionalidade, mas reforça a natureza autorizativa e programática da norma, evitando interpretação de imposição administrativa direta ao Executivo.

#### **4.2 ANÁLISE DE FINANÇAS E ORÇAMENTO**

Sob o aspecto financeiro e orçamentário, o projeto não cria despesa obrigatória imediata, não institui benefício fiscal diretamente e não determina a realização compulsória de obras, serviços ou contratações pelo Município.

O ponto mais sensível está no art. 10, que autoriza o Poder Executivo, observadas a conveniência administrativa, a disponibilidade orçamentária e financeira e a legislação tributária municipal, a instituir benefícios ou incentivos fiscais aos participantes do Programa.

Contudo, o próprio dispositivo condiciona eventual incentivo à existência de legislação tributária específica, demonstração do interesse público, observância da Lei de Responsabilidade Fiscal e estimativa de impacto orçamentário-financeiro quando exigida.

Assim, não há concessão imediata de renúncia de receita. A Lei de Responsabilidade Fiscal exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro quando houver concessão ou ampliação de incentivo ou benefício tributário do qual decorra renúncia de receita. O TCM-GO também trata a renúncia de receita à luz do art. 14 da LRF, exigindo as cautelas fiscais correspondentes quando houver efetiva concessão de benefício tributário.

No presente caso, o Projeto de Lei nº 55/2026 apenas prevê autorização genérica e condicionada. Portanto, não se exige estudo de impacto orçamentário-financeiro neste momento, devendo tal estudo ser apresentado somente se, futuramente, o Executivo encaminhar ou editar proposição específica de concessão de incentivo fiscal ou benefício tributário.

Quanto ao art. 11, que prevê que eventuais despesas correrão por dotações próprias, suplementadas se necessário, entende-se que a cláusula é genérica e não gera, por si só, obrigação concreta de gasto. Sua execução dependerá da existência de dotação orçamentária, disponibilidade financeira e ato próprio do Executivo.

## 5. TRAMITAÇÃO NAS COMISSÕES PERMANENTES.

Conforme as competências estabelecidas no Regimento Interno desta Casa de Leis (Art. 113), a matéria deve ser distribuída para as seguintes Comissões Permanentes:

- **Comissão de Legislação, Justiça e Redação:** Para análise de constitucionalidade e legalidade (Art. 114, I, do RI); e
- **Comissão de Finanças e Orçamento:** Para conferência da adequação financeira (Art. 115, III, do RI).

## 6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica opina pela **CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE e JURIDICIDADE do Projeto de Lei Ordinária nº 055/2026**, por entender que a proposição configura mera definição de diretrizes gerais de política pública urbana, voltada à cooperação social para conservação e melhoria de espaços públicos, sem invasão da competência administrativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

O projeto observa, em linhas gerais, a Lei Complementar nº 95/1998, preserva a natureza pública dos bens de uso comum, condiciona eventual incentivo fiscal à legislação específica e à observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, e não exige, neste momento, estudo de impacto orçamentário-financeiro, por não instituir despesa obrigatória nem conceder renúncia de receita imediata.

Adverte-se que esta manifestação técnico-jurídica possui cunho estritamente opinativo, emitido sob a perspectiva institucional de assessoria parlamentar e em observância ao princípio da independência técnica do profissional da advocacia, cabendo exclusivamente aos órgãos diretivos, aos colegiados temáticos e ao Plenário desta Câmara Municipal a soberana decisão acerca da conveniência política, da oportunidade de deliberação e da aprovação final da proposição em tela.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Submeto à apreciação das Comissões Permanentes.

**ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SANTA HELENA DE GOIÁS**, em Santa Helena de Goiás, Estado de Goiás, 26 de junho de 2026.

LUIZ GUSTAVO FRASNELLI  
OAB/GO 33129