



Projeto de Lei nº 20/2024

Processo Eletrônico nº 957/2024

Proponente: Gilmar José Mariano

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei nº 20/2024. Denominação de prédio. Denominação da futura unidade básica de saúde de Vale Sol, que se chamará UBS Roberta Fernandes Pereira. Ilegalidade. Nominção de obra sem previsão legal.

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei de autoria do Excelentíssimo Vereador Gilmar José Mariano, que objetiva denominar a "futura unidade de saúde do bairro Vale do Sol", como "UBS Roberta Fernandes Pereira".

Da leitura do projeto, observa-se que, na ementa, há a presença do substantivo feminino "futura", o que indica que a unidade de saúde ainda não foi construída, sendo, portanto, tratada neste momento como uma obra em planejamento ou uma obra pretendida.

O proponente relata que a homenageada, que faleceu de forma repentina em 2023, foi residente do bairro Vale do Sol por mais de 25 anos e atuou como agente comunitária de saúde por mais de 15 anos, sendo amplamente reconhecida e querida pela comunidade.

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 responsabilidades solidária, conforme entendimento do STF*¹.

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)





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".

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.

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





3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1 Aspecto Formal: Competência e Iniciativa

Compulsando o projeto apresentado resta constatado que a proposição encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativa do Município, insculpidas no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, que garante a autonomia a este ente, bem como no artigo 30 da CF/88, que garante a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

A matéria veiculada nesta Minuta de Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa assegurados ao Município e insculpidos no artigo 30, inciso I da Constituição Federal e não conflita com a competência privativa da União Federal e com a competência concorrente entre os Entes, conforme previsto nos artigos 22 e 24 da Constituição Federal, respectivamente.

Pelos ensinamentos de José Nilo de Castro⁵, entende-se por interesse local “todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local.”

⁵ CASTRO José Nilo de, in *Direito Municipal Positivo*, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49





Corroborando o alegado, os ensinamentos do mestre Hely Lopes Meirelles, em Direito Municipal Brasileiro, 13ª edição, Malheiros, página 587:

Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar 'sobre assuntos de interesse local' bem como a de 'suplementar a legislação federal e estadual no que couber' - ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local - ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores.

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. Por esse ângulo, a matéria normativa constante na proposta está adequada efetivamente à definição de interesse local, isso porque o Projeto de Lei nº 40/2024, além de veicular matéria de relevância para o Município, esta não está atrelada às competências privativas da União (art. 22 da CF/88).

No que tange à iniciativa, tem-se que se consolidou na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61, da Constituição da República, as quais são de absorção compulsória para os demais entes da federação.

O professor Ferreira Filho⁷ assevera que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira "iniciativa geral. Afinal, a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado". Conclui-se, pois, que a reserva de iniciativa legislativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por disposição constitucional expressa.

A iniciativa sobre a referida matéria já foi objeto de discussão no Supremo Tribunal Federal, no tema 1070, restando consolidado que é comum aos poderes executivo e legislativo, tratar sobre a denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, em atenção a autonomia e independência de poderes, conforme se vê:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. COMPETÊNCIA PARA DENOMINAÇÃO DE PRÓPRIOS, VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS E SUAS ALTERAÇÕES. COABITAÇÃO NORMATIVA ENTRE OS PODERES EXECUTIVO (DECRETO) E O LEGISLATIVO (LEI FORMAL), CADA

⁶ STF. RE 610.221 RG

⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão-somente o ato que o desencadeia





QUAL NO ÂMBITO DE SUAS ATRIBUIÇÕES. 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). 8. Por outro lado, a norma em exame não incidiu em qualquer desrespeito à Separação de Poderes, pois a matéria referente à "denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações" não pode ser limitada tão somente à questão de "atos de gestão do Executivo", pois, no exercício dessa competência, o Poder Legislativo local poderá realizar homenagens cívicas, bem como colaborar na concretização da memorização da história e da proteção do patrimônio cultural imaterial do Município. 9. Em nenhum momento, a Lei Orgânica Municipal afastou expressamente a iniciativa concorrente para propositura do projeto de lei sobre a matéria. Portanto, deve ser interpretada no sentido de não excluir a competência administrativa do Prefeito Municipal para a prática de atos de gestão referentes a matéria; mas, também, por estabelecer ao Poder Legislativo, no exercício de competência legislativa, baseada no princípio da predominância do interesse, a possibilidade de edição de leis para definir denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações. 10. **Recurso Extraordinário provido, para declarar a constitucionalidade do art. 33, XII, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, concedendo-lhe interpretação conforme à Constituição Federal, no sentido da existência de uma coabitação normativa entre os Poderes Executivo (decreto) e o Legislativo (lei formal), para o exercício da competência destinada a "denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações", cada qual no âmbito de suas atribuições.** 11. **Fixada a seguinte tese de Repercussão Geral: "É comum aos poderes Executivo (decreto) e Legislativo (lei formal) a competência destinada a denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, cada qual no âmbito de suas atribuições".**⁸ – grifo nosso.

⁸ 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



Depreende-se do julgamento acima citado que, tanto o Prefeito, por meio de Decreto, quanto a Câmara Municipal, por meio de lei formal, têm competência normativa para a denominação de vias, logradouros e prédios públicos.

Neste sentido, considerando que normas atributivas de denominação de prédio, vias e próprios não se insere dentre aquelas de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo previstas no parágrafo único, do art. 31, da Lei Orgânica do Município de Viana/ES, foi devidamente observada a iniciativa para deflagrar o processo legislativo.

3.2. Aspecto Material

Quanto ao aspecto material, a matéria veiculada está expressamente regulamentada na Lei Orgânica do Município de Viana em seu artigo 22, inciso XIV:

Art. 22 Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente:

(...)

XIV - dar ou alterar denominação de próprios, vias e logradouros públicos.

A matéria também está disposta no no Regimento Interno da Câmara Municipal de Viana. Se não, vejamos o art. 172 do RI:

Art. 172 – Os projetos de lei que tratem de denominação e alteração de vias, próprios e logradouros públicos somente poderão ser apresentados após consulta prévia dos respectivos moradores ou usuários.

Verifica-se do inciso XIV, art. 22 da LOM, e do art. 172 do RI, que a nomação é possível aos *próprios, vias e logradouros públicos*. Para fins didáticos, necessários explicitar o conceito de cada um destes termos:

- **Próprios:** Bens pertencentes à administração pública, utilizados para atender às suas finalidades, como prédios administrativos e equipamentos públicos.
- **Vias:** Espaços de passagem ou tráfego destinados ao trânsito de veículos e pedestres, como ruas, avenidas e estradas.
- **Logradouro:** Espaços públicos abertos e acessíveis, que podem incluir ruas, praças, parques e calçadas.

Da leitura dos dispositivos citados, não há menção do substantivo “obra”. Este substantivo também não pode ser extraído dos conceitos explicitados, uma vez que os próprios,





vias e logradouros públicos, na forma disposta na legislação, partem de um pressuposto de existência, ou seja, só se pode dar nome aquilo que está concretizado no plano real.

É inegável que, com base nas informações obtidas de forma não oficial, existe uma clara expectativa em relação à construção da referida unidade de saúde. Contudo, é importante destacar que a ausência de uma previsão específica para a possibilidade de nomear uma obra em fase de planejamento leva à conclusão de que o presente projeto de lei padece de ilegalidade.

Ademais, é oportuno ressaltar que, considerando a natureza meramente opinativa deste parecer jurídico, e, hipoteticamente, caso estivessemos tratando da denominação de um prédio, a análise seria diferente. Nesse cenário, todos os requisitos necessários para a nomeação teriam sido devidamente atendidos, pois foi apresentada a certidão de óbito da homenageada, o histórico de sua trajetória e uma consulta popular formalizada por meio de um abaixo-assinado.

Diante do exposto, e considerando que o termo "futura", inserido na ementa do projeto, remete a uma obra, resta concluir pela ilegalidade da presente propositura.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, desde que atendida as recomendações, **opina-se pela ilegalidade**, do Projeto de Lei nº 20/2024.

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, 10 de dezembro de 2024.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador

Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora

Matrícula 1341



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 33003900380039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em 11/12/2024 11:56
Checksum: **DCEB24CDEDD6C1336D3146F91C1F78E32A4632C9E219D3D5E409E26DB44CDF4F**

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em 11/12/2024 12:21
Checksum: **8F9C3FE1E40BC8B3B55E189CC736D7E047985A4679708786C903F74D3622B99A**

