



**Processo administrativo nº 1134/2024**

**Projeto de Lei nº 33/2024**

Proponente: Vereador Luiz Leonor Lube

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

## **PARECER JURÍDICO**

Processo Legislativo. Projeto de lei que altera a Lei 2.978, de 18 de outubro de 2018, que denomina o campo de futebol do Tradição Futebol Clube. Constitucionalidade e legalidade do referido projeto.

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria Vereador Luiz Leonor Lube, que pretende alterar a Lei 2.928, de 2018, que denomina o campo do Tradição Futebol Clube.

O parlamentar explica que, quando da edição da Lei em 2018, foi realizada uma homenagem ao Sr. Olvídio Alvarenga. Ocorre que, os populares ao se referirem ao campo, fazem coro ao nome de "Zé de Ovídio", que é José Carlos Nascimento Alvarenga.

Desta forma, o proponente afirma que alteração busca "clareza e objetividade da legislação", bem como está "calcada no clamor popular".

Por fim, cumpre registrar que o Presidente da Câmara, atendendo ao pedido do parlamentar proponente, encaminhou o projeto à Procuradoria antes da leitura em plenário, oportunidade em que foram identificados alguns erros de ordem material. Deste modo, o parlamentar apresentou um "substitutivo ao projeto de lei", tão somente para elucidar dispositivos e erros materiais identificados.

Sendo assim, neste parecer se analisará o texto apresentado no processo administrativo 1143/2024, vez que se trata da última versão do projeto apresentado pelo proponente.

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 solidárias, conforme entendimento do STF*<sup>1</sup>.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes<sup>2</sup>:

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 Di Pietro<sup>3</sup>:

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 Melo<sup>4</sup>:

[...] 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

---

<sup>1</sup> 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)

<sup>2</sup> *Direito Administrativo Brasileiro*. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

<sup>3</sup> *Direito administrativo*. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

<sup>4</sup> HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010





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

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 neste 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 Castro<sup>5</sup>, 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."

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 CF<sup>6</sup>. Por esse ângulo, a matéria normativa constante na proposta está adequada efetivamente à definição de interesse local, isso porque o Projeto de Lei nº 065/2023, 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.

Ferreira Filho<sup>7</sup> 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.

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

<sup>6</sup> STF. RE 610.221 RG

<sup>7</sup> *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.





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. Se não, vejamos a tese firmada:

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.<sup>8</sup>

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 prédios públicos 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 e atende aos seus requisitos, conforme se vê:

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.

O art. 172 do Regimento Interno, da mesma forma, estabelece o seguinte:

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.

§ 1º - É nula a proposição que não observar o disposto neste artigo.

§ 2º - Não se aplica o disposto deste artigo no caso de denominação de vias, próprios e logradouros públicos de conjuntos habitacionais ou loteamentos novos.

**§ 3º - Nos projetos de lei que trata este artigo deverão ser obrigatoriamente anexados:**

<sup>8</sup> 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





a) o abaixo-assinado dos moradores ou usuários, contendo nome legível, assinatura, número da casa, número do documento de identidade ou título de eleitor;

b) histórico completo da pessoa a ser homenageada, quando for o caso.

§ 4º - Quando o projeto tratar de vias públicas, o abaixo-assinado deverá conter as assinaturas de moradores correspondentes a, no mínimo, 2/3 (dois terços) do número de residências existentes no respectivo logradouro.

§ 5º - É vedado atribuir-se denominação de pessoas vivas a vias, próprios e logradouros públicos. – grifo nosso.

Conforme se extrai do supracitado artigo, versando o projeto sobre denominação de logradouro público, tal matéria somente poderá ser apresentada após consulta prévia dos respectivos moradores ou usuários e desde que seja apresentado o histórico completo da pessoa a ser homenageada, consoante assim determina as alíneas "a" e "b", do §3º, do art. 172, do Regimento Interno.

Indo além, De Plácido e Silva<sup>9</sup>, conceitua o vocábulo consulta, como meio empregado para indicar a ação de consultar. Por sua vez, no dicionário vulgar, o termo abaixo-assinado é tido como o documento que torna manifesta a opinião de grupo e/ou comunidade sobre determinado assunto.

A exegese do vocábulo consulta prévia realizada pelo método gramatical "*é aquela que, hoje em dia, tem como ponto de partida o exame do significado e alcance de cada uma das palavras do preceito legal*" (FRANÇA, 1997, p. 8). Não há necessidade de se buscar outro método de interpretação, conforme preleciona Canfão<sup>10</sup>:

A hermenêutica moderna ou a contemporânea engloba não somente os textos escritos, mas também tudo o que há no processo interpretativo. Isso inclui as **formas verbais e não verbais de comunicação assim como aspectos que afetam a comunicação como composições**, o significado e a filosofia da linguagem e a semiótica. – (grifo nosso).

Assim, para a exigência contida no *caput* do art. 172 do Regimento Interno, entende-se que o abaixo-assinado poderá substituir a consulta prévia, por se tratar da manifestação dos moradores do logradouro público acerca de sua denominação.

No caso em análise, consta como anexo ao Projeto de Lei o "abaixo-assinado". É possível aferir que houve o cumprimento dos requisitos previstos no art. 172, §3º, alíneas "a" e

<sup>9</sup> *Vocabulo jurídico*. 25 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 361.

<sup>10</sup> *Métodos de interpretação Jurídica à luz do horizonte hermenêutico*. 1ª ed. Salvador – 2015.





"b", do Regimento Interno.

Já quanto ao histórico, requisito obrigatório previsto na alínea "b" do art. 172 do Regimento Interno, a justificativa do Projeto de Lei contém informações suficientes sobre o homenageado que atende, por conseguinte, a exigência contida na alínea "b" do comando legal citado.

Indo além, é vedado "*em todo território nacional, atribuir nome de pessoa viva a bem público, de qualquer natureza, pertencente à União, ou às pessoas jurídicas da Administração indireta.*", conforme redação contida no art. 1º da Lei nº 6.454/1977. Neste sentido, apesar da lei citada mencionar expressamente a vedação quando aos bens pertencentes à União, entende-se que a vedação se destina também aos bens públicos como um todo, onde se inclui os bens municipais.

Não bastasse isso, a homenagem de pessoa viva de bem público fere o princípio da impessoalidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como entendimento jurisprudencial de nossos Tribunais Pátrios:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DENOMINAÇÃO DE PRÉDIO PÚBLICO. PROMOÇÃO PESSOAL. IMPOSSIBILIDADE. APELAÇÃO. DESPROVIMENTO. A denominação de prédio público municipal com o nome do prefeito ou de seus correligionários ofende os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, além do § 1º do art. 37 da Constituição Federal.<sup>11</sup>

ACÇÃO POPULAR – FÓRUM – NOME - HOMENAGEM A PESSOA VIVA – PLACA – CONFECÇÃO – CUSTEAMENTO – ERÁRIO MUNICIPAL – OFENSA AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE – ART. 37, CAPUT E § 1º, DA LEI MAIOR. **A nova ordem jurídica inaugurada com o advento da Constituição Federal de 1988 não se coaduna com homenagens a pessoas públicas ainda viva, caracterizadoras de indevida promoção pessoal e por isso ofensivas ao princípio constitucional da impessoalidade**<sup>12</sup>. – grifo nosso.

No presente caso, verifica-se que foi devidamente apresentado o registro de óbito da homenageada, Sr. José Carlos Nascimento Alvarenga.

Por fim, necessário registrar que a matéria aqui tratada também está disciplinada na Lei Municipal nº 2.390, de 19 de setembro de 2011, replicando as normas existentes na Lei Orgânica e no Regimento Interno da Câmara de Viana. No entanto, da citada norma, verificam-se algumas vedações. Senão, vejamos:

Art. 2º Ficam vedados na denominação dos bens públicos municipais

<sup>11</sup> Apelação Cível nº 2002.007.299-1, do Tribunal de Justiça da Paraíba

<sup>12</sup> TJMG, AC N. 000.152.056- 9/00





de que trata esta Lei:

I – palavra e nomes em língua estrangeira, exceto quando se tratar de nomes próprios de pessoas;

II – nomes ambíguos ou que possam expor ao ridículo os moradores no entorno ou usuários do bem público;

III – nome já utilizado na denominação de outro bem público, de mesma configuração, vindo a confundir sua identidade, e

IV – vedada a inscrição dos nomes de autoridades ou administradores em placas indicadas de obras ou veículo de propriedade ou a serviço da Administração Pública direta ou indireta.

§ 1º As proibições constantes desta Lei, são palpáveis às entidades que, a qualquer título, recebem subvenção ou auxílio do erário municipal.

§ 2º A denominação de bens públicos far-se-á por Lei Municipal, sendo sua aprovação por maioria simples dos membros da Câmara Municipal.

No presente caso, analisando apenas os dados constantes no projeto de lei (data do óbito, nome), sem efetuar qualquer consulta oficial, é possível inferir que não há o enquadramento em nenhuma das hipóteses insertas no dispositivo transcrito. Ainda assim, frisa-se que é recomendável que em Projetos de Lei ulteriores a Lei Municipal nº 2.390/2011 seja também observada.

Diante do exposto, sob o aspecto jurídico e material, pelos dispositivos legais supracitados, o Projeto de Lei nº 33/2024 atende à Constituição Federal e ao princípio da legalidade

#### **4. DA TÉCNICA LEGISLATIVA**

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho<sup>13</sup>, *“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 Miranda<sup>14</sup>, 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

<sup>13</sup> *Técnica legislativa: legística formal*. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

<sup>14</sup> *Técnica legislativa*. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.







## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Quanto à técnica legislativa, de maneira geral, o Projeto de Lei nº 033/2024 atende as normas introduzidas pela Lei Complementar Federal nº 95/1998

### 5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, desde que observada a recomendação posta na presente manifestação jurídica, **OPINA-SE pela legalidade, constitucionalidade e regular técnica legislativa do Projeto de Lei nº 33/2024.**

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.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Viana, 02 de julho de 2024.

**PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO**

Procurador  
Matrícula 000053

**LUANA DO AMARAL PETERLE**

Procuradora  
Matrícula 1341

