



Projeto de Lei nº 50/2024

Processo Eletrônico nº 1758/2024

Proponente: Luiz Leonor Zanetti Lube – Lukinha Lube

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei nº 50/2024. Denominação de via. Denomina de "Estrada Leonor Lube" a estrada de São Paulo de Viana. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa do projeto, desde que observadas as recomendações.

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei, de autoria do Excelentíssimo Vereador Luiz Leonor Lube, que objetiva denominar de "Estrada Leonor Lube" a estrada que dá acesso a São Paulo de Viana, localizada entre Formate e São Paulo de Viana, na região rural do Município de Viana.

Narra o proponente que o homenageado é natural de Viana, especificamente de São Paulo de Viana, tendo desenvolvido no município suas atividades comerciais. Registra que o homenageado, popularmente conhecido como "Nonô Lube", foi prefeito da cidade, por dois mandatos (1993 e 2022), também foi deputado estadual em 1988.

Salienta a trajetória política do homenageado, enfatizando que este "era detentor de uma empatia fora do comum, capaz de contagiar as pessoas que lhes eram próximas."

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 responsabilidade 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 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 buscara 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.

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)

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

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





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 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:

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





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 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, consequentemente, 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 Re-





percussão 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.

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 ruas 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:

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.

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





§ 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 via, sendo que 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, bem como o §4º.

Indo além, De Plácido e Silva⁹, 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 Canfão¹⁰:

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 da via pública acerca de sua denominação. No caso em análise, há nos autos a presença de abaixo-assinado, seguindo os requisitos inseridos na alínea "a", §3º, do art. 172 do Regimento Interno.

Verifica-se que foram encartados na proposição a certidão de óbito do homenageado, bem como há na justificação o histórico do falecido, requisitos exigidos pela alínea "b", §3º e §5º, do art. 172 do Regimento Interno.

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,

⁹ *Vocabulário jurídico*. 25 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 361.

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





verificam-se algumas vedações. Senão, vejamos:

Art. 2º Ficam vedados na denominação dos bens públicos municipais 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, dadas as particularidades da denominação, e sem efetuar qualquer consulta oficial, é impossível inferir se há o enquadramento em nenhuma das hipóteses insertas no dispositivo transcrito.

Diante do exposto, sob o aspecto jurídico e material, pelos dispositivos legais supracitados, o Projeto de Lei nº 50/2024 atende à Constituição Federal e ao princípio da legalidade.

4. TÉCNICA LEGISLATIVA

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho¹¹, *“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 Miranda¹², 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, desde a iniciativa até a publicação, tendo como meta a busca do sentido e da

¹¹ *Técnica legislativa: legística formal*. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

¹² *Técnica legislativa*. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.





significação das normas e dos institutos do direito positivo.

No entanto, para uma melhor técnica legislativa, sugerimos uma adequação na ementa, objetivando padronizar as ementas que tratam de nomeação de vias, próprios logradouros. Deste modo sugerimos a seguinte adequação na redação para ementa do Projeto de Lei, quando da confecção do autógrafo de lei (**Recomendação 01**):

Denomina de "Estrada Leonor Lube", a estrada de São Paulo de Viana, no Município de Viana

Ademais, observadas as recomendações inseridas, o Projeto de Lei nº 50/2024 atende as normas introduzidas pela Lei Complementar Federal nº 95/1998, conforme o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, desde que atendida as recomendações, **OPINA-SE** pela legalidade, constitucionalidade e regular técnica legislativa do Projeto de Lei nº 50/2024, desde que observada a recomendação inserida.

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, 04 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 33003900320039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em **04/12/2024 11:36**

Checksum: **BA808F83A0ECC5EBD0E23D0E0284CA478BE6518C06B16CE608472938D7DF8281**

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em **04/12/2024 11:42**

Checksum: **78F1EB9CF544358862DA451C5EB9A810446E637FC9ED885EA4B398FECF18971A**

