PARECER JURÍDICO Nº 26/2023

PROJETO DE LEI Nº 25/2023

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei nº 25/2023 de iniciativa do nobre Vereador Luís Henrique de Oliveira Diniz que *"DISPÕE SOBRE DENOMINAÇÃO DE VIA PÚBLICA, CONFORME ESPECIFICA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".*

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, o Projeto objetiva homenagear a memória da Sra. Etelvina Rosseto Rafael, acostando a presente Propositura seu histórico.

3. É a síntese do relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

4. Primeiramente, imperioso destacarmos, a autonomia política, financeira e administrativa que, por expressa previsão constitucional, (art. 18 da Constituição Federal) são dotados os Municípios, sendo estes competentes para gerir sua própria estrutura e serviços, ou seja, possuem capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autoadministração e de autolegislação.

5. A competência legislativa material, privativa do Município, enumerada na Constituição, consiste em tudo que interessa direta e imediatamente ao Município.

6. No caso em questão, o artigo 30, inciso I, da Constituição da República disciplina que o Município poderá legislar sobre tudo aquilo que for do seu interesse, *ipsis litteris*:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

7. Da mesma forma, reza o artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, *in verbis*:

"Art. 6º - Compete ao Município legislar e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua comunidade, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – dispor sobre assuntos de interesse local nas áreas que não sejam de competência exclusiva da União e do Estado;"

8. Noutro giro, quanto à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, imperioso tecermos alguns esclarecimentos a respeito da matéria posta a apreciação, de iniciativa Parlamentar.

9. A Suprema Corte, no julgamento da Repercussão Geral (Tema nº 917) atrelada ao RE nº 878.911, firmou entendimento **"no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)"**.

10. Devido noticiado entendimento do Supremo Tribunal Federal, o tema fora revisto pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo na sessão realizada no dia 14/03/2018, de tal sorte que, prevaleceu o entendimento, da maioria, no sentido de que a denominação de próprios, vias e logradouros públicos não tipifica violação ao artigo 47, incisos II, XIV e XIX, 'a', da Constituição Bandeirante, não estando relacionada a atos de gestão.

11. Ademais, o artigo 24, §6º, da Constituição Estadual Paulista, introduzida pela Emenda Constitucional nº 43/2016 – cuja validade fora declarada, em específico, pelo Colendo

Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (ADI nº 2073870-54.2017.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. em 29.08.2018) – ao tratar da iniciativa das leis complementares e ordinárias na esfera estadual, mostra-se deveras claro ao definir:

> *"§ 6º A atribuição de denominação de próprio público dar-se-á concorrentemente pela Assembleia Legislativa e Governador do Estado, na forma de legislação competente a cada um, atendidas as regras da legislação específica."*

12. Referida regra, por força do artigo 144 da mesma Carta Política, é aplicável aos Municípios deste Estado-membro da Federação.

13. Portanto, assim tem decidido o Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

> "DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.513, de 10 de agosto de 2017, do Município de Atibaia, de iniciativa parlamentar, que "Dispõe sobre denominação de Centro Cultural André Carneiro, ao prédio localizado na Rua José Lucas, nº 28, Centro, neste Município, e dá outras providências". (1) PRELIMINAR DE CARÊNCIA DA AÇÃO. Presença do interesse de agir na espécie, consistente na discussão abstrata proposta de violação de regras de separação de poderes pretensamente ocasionada pela lei mitigada. Doutrina e jurisprudência. Rejeição da preliminar. (2) MÉRITO (2.1) **DENOMINAÇÃO DE PRÉDIO PÚBLICO PELO LEGISLATIVO. Competência concorrente dos Poderes Legislativo e Executivo quanto à matéria. Viabilidade constitucional da denominação levada a termo na lei mitigada. Aplicação dos arts. 24, §6º, e 144, CE/SP. Precedentes do STF e desta Corte. Constitucionalidade reconhecida**. (2.2) PREVISÃO, PELO LEGISLATIVO, DO USO A SER CONFERIDO AO PRÉDIO PÚBLICO. Inviabilidade. Ato de gestão que, por se referir à

estrutura físico-organizacional da Edilidade, integra a reserva da Administração (art. 24, §1º, nº 2, CE/SP, e art. 61, §1º, II, "b", CR/88). Violação à separação de Poderes (art. 5º, CE/SP, art. 2º, CR/88), materializada no art. 1º, par. ún., da lei guerreada. Inconstitucionalidade reconhecida, não se mostrando necessária, contudo, a modulação dos efeitos dessa declaração. AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE, uma vez rejeitada a preliminar suscitada pelo Alcaide." (grifei – ADIn nº 2154475-50.2018.8.26.0000, Rel. Des. Beretta da Silveira, DJ 12.12.2018)

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. **Lei nº 6.017, de 24 de abril de 2017, de iniciativa parlamentar, que dispõe: "artigo 1º - Fica denominada de Praça Dr. José Alberto Monteclaro César a Praça 01 (um) do Loteamento Residencial e Comercial Flamboyant, no Município de Pindamonhangaba".** Preliminar. Arguição de inadequação da ação para controle concentrado de norma de caráter concreto. Inocorrência. Via eleita adequada. Inteligência do Colendo STF: ADI 40 MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes. Preliminar afastada. Vício de iniciativa. Ofensa à separação de poderes. Reserva de administração privativa do chefe do Poder Executivo. Alegação de afronta ao artigo 5º, incisos II e XIV, do artigo 47 e 144, da Constituição Estadual. Ausência. Lei que não dispõe sobre estrutura da Administração Municipal ou da atribuição de seus órgãos. Competência concorrente. **Recente entendimento professado pelo Supremo Tribunal Federal. Tema 917 RE nº 878.911. Inconstitucionalidade não configurada. Improcedência."** (grifei – ADIn nº 2045520-22.2018.8.26.0000, Rel. Des. Sérgio Rui, DJ 19.09.2018)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 8.195, de 14 de abril de 2014, do Município de Jundiaí, **que 'denomina 'Rua JOÃO BARBOSA' – 'Barbosa' a Rua 14 do loteamento Santa Giovana (Bairro Rio**

Abaixo)' – Ato normativo que não usurpa atribuição do Chefe do Poder Executivo – **Julgamento do mérito ARE-RG 878.911, repercussão geral tema 917 do Colendo Supremo Tribunal Federal** – 'Reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)' – Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos Poderes – Vício de iniciativa – Inexistência – **Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual – A iniciativa parlamentar não ofende o disposto nos artigos 5º e 47, incisos II, XIV, da Constituição Estadual, por não veicular matéria inserida na reserva da Administração nem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.** Pedido improcedente." (grifei – ADIn nº 2.151.446-26.2017.8.26.0000 – v.u. J. de 11.04.18 – Rel. Des. RICARDO ANAFE).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 16.629, de 17 de abril de 2017, do Município de São Paulo – **Denominação de logradouro público – Hipóteses de limitação de iniciativa parlamentar que devem ser interpretadas restritivamente, incidindo apenas para atribuições quanto ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, notadamente em relação a servidores e órgãos do Poder Executivo – Invocação do Tema 917 de Repercussão Geral – Vício de iniciativa não configurado.** Preliminar afastada. Ação julgada improcedente, revogada a liminar anteriormente concedida." (grifei – ADIn nº 2.167.028-66.2017.8.26.0000 – v.u. J. de 14.03.18 – Rel. Des. MOACIR PERES).

14. Nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2184316-27.2017.8.26.0000, o Rel. Des. RICARDO ANAFE, assim manifestara-se a respeito do tema:

> *"Assim, na hipótese, não há falar em vício de iniciativa na medida em que os dispositivos impugnados* ***não*** *tratam de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal (Cf. artigo 24, § 2º, 1 e 2, da Constituição Estadual, aplicado por simetria ao Município),* ***não se vislumbrando invasão da esfera da gestão administrativa.*** *(...) Desta feita, os dispositivos impugnados não determinam alterações na política urbanística do Município, consubstanciadas em imposições urbanísticas de funcionalidade, segurança e estética, tais como largura e declividades das vias de circulação, tipo de pavimentação e calçamento, limite de trânsito e tráfego, arborização e tudo o mais que for de interesse público*[1]*,* ***mas tão-somente estabelecem a simples denominação e alteração de denominação de vias e logradouros públicos sem, contudo, impor ao Estado qualquer obrigação, azo pelo qual não há falar em usurpação da função administrativa atribuída ao Poder Executivo local****." (g.n.)*

15. Ademais, o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de debruçar-se a respeito da competência concorrente do Poder Executivo e do Poder Legislativo no que tange à iniciativa de Lei que trata da denominação de logradouros públicos (Tema 1070 – STF):

> "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. 1. Tem-se, na origem, ação direta de inconstitucionalidade proposta

[1] Hely Lopes Meirelles, *in* "Direito Municipal Brasileiro", 13. ed., p. 526-527.

perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em face do art. 33, XII, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, que assim dispõe: "Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte: (...) XII — denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações". 2. Na inicial da ação direta, a Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo sustenta que tal atribuição é privativa do Chefe do Poder Executivo. 3. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou procedente a ação no ponto, por considerar que a denominação de vias públicas compete tanto ao Poder Legislativo, quanto ao Executivo. Assim, reputou inconstitucional a norma, porque concede tal prerrogativa unicamente à Câmara Municipal. 4. A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos artigos 1°, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal. 5. 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 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"**. (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) *(g.n.)*

16. Nesse diapasão, conforme entendimento firmado, a competência legislativa para alterar denominação ou denominar próprios, vias e logradouros públicos é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo.

17. Sendo assim, verificamos estar adequada a competência do Município, a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, bem como a espécie legislativa apresentada, não havendo quaisquer vícios nesses pontos.

III – CONCLUSÃO

18. Ante o exposto, pela análise jurídica realizada, constatamos que o Projeto de Lei nº 25/2023 não apresenta incompatibilidades quanto à forma, matéria e técnica legislativa, estando, pois, apto para continuar o seu trâmite até apreciação e deliberação final da Casa Legislativa, cabendo ao Plenário exercer o juízo de mérito.

19. Por fim, imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Edilidade.

20. Feitas as colocações pertinentes para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos

regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da matéria pelo Plenário do Legislativo Municipal:

SUPORTE JURÍDICO - O Projeto de Lei nº 25/2023 está amparado pelo artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz.

DISCUSSÃO ÚNICA – Nos termos do artigo 204, § 3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - Maioria absoluta conforme preceitua o artigo 217, inciso II, § 3º, inciso XVI, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO NOMINAL – Na forma do artigo 218, inciso II, c/c o artigo 219, inciso III, todos do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer[2], que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 09 de maio de 2023.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Advogada – OAB/SP 262.478

[2] Este Parecer contém 10 (dez) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.