



Câmara Municipal de Salmourão

Rua Profº Roberto Hottinger, 70 – cep: 17.720-000 – Tel. (18) 3557-1285
portal: www.salmourao.sp.leg.br e-mail: camara@salmourao.sp.leg.br
Estado de São Paulo

Parecer Jurídico nº 02/2019

Referência: Projeto de Lei Ordinária 6/2019

Autor: João Leme dos Santos

Ementa: “Dá denominação às ruas do Município”

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa para a realização de parecer sobre Projeto de Lei Ordinária nº 6/2019 de autoria do Vereador João Leme dos Santos, cujo objeto é **dar denominação às ruas do Município**.

É o breve relatório. Passa-se à análise jurídica.

II – ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da competência para iniciativa

A atribuição para a denominação de vias e logradouros públicos é de competência do Poder Executivo Municipal, conforme previsão do **artigo 58, inciso romano XV II da Lei Orgânica do Município de Salmourão**, nos seguintes termos:

“Art. 58 – Compete ao Prefeito entre outras atribuições:

XVII – oficializar, obedecidas as normas urbanísticas aplicáveis, as vias e logradouros públicos, mediante denominação aprovada pela Câmara”.

Por outro lado, relativo às competências da Câmara Municipal, diz o artigo 26, inciso romano, **Lei Orgânica do Município de Salmourão in verbis**:

Luciano



Câmara Municipal de Salmourão

Rua Profº Roberto Hottinger, 70 – cep: 17.720-000 – Tel. (18) 3557-1285
portal: www.salmourao.sp.leg.br e-mail: camara@salmourao.sp.leg.br
Estado de São Paulo

“Art. 26 – Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito dispor sobre todas as matérias de competência do Município, ressalvadas as especificadas no artigo 27, e especialmente sobre: omissis...

XII – autorizar a alteração da denominação, das vias e logradouros públicos”.

Já o Plenário da Câmara Municipal é o seu órgão deliberativo e soberano, sendo estruturado pelo agrupamento de vereadores em exercício, conforme definido.

Estabelece o **Regimento Interno da Câmara de Salmourão-SP** sobre a atuação do Plenário:

“Art. 53 – O Plenário deliberará:

§ 1º – Por maioria absoluta sobre:

XIV – alterações de denominação de próprios, vias e logradouros públicos”.

E quanto à atuação das Comissões (gênero), ficou definido, consoante o próprio Regimento Interno, que:

“Art. 77 – É da competência específica:

III – Comissão de Planejamento, Uso, Ocupação, Parcelamento de Solo, Saúde, Educação, Cultura, Lazer, Turismo, Obras e Serviços Públicos:

a) apreciar e emitir parecer:

omissis

Item 7: denominação e suas alterações de próprios, vias e logradouros públicos”.

Pelo demonstrado dos dispositivos legais que estampam as regras de iniciativa, percebe-se que o Projeto de Lei ordinária nº 6/2019 contém vício de inconstitucionalidade, na

Luciano



Câmara Municipal de Salmourão

Rua Profº Roberto Hottinger, 70 – cep: 17.720-000 – Tel. (18) 3557-1285
portal: www.salmourao.sp.leg.br e-mail: camara@salmourao.sp.leg.br
Estado de São Paulo

parte relativa à iniciativa, isto é, inconstitucionalidade formal subjetiva, pois foi deflagrado processo legislativo por autoridade incompetente para tal, ato divorciado do que foi autorizado por lei.

De acordo com os ensinamentos de Gilmar Ferreira Mendes, em sua obra Curso de Direito Constitucional:

“Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final” (Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. - 10. ed. rev. e atual. - São Paulo : Saraiva, 2015, p. 1056/1057).

Consequentemente, pelos argumentos demonstrados, há mácula latente no Projeto de Lei, no que toca à iniciativa legislativa.

2.2 DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E AO PACTO FEDERATIVO

A denominação de vias, logradouros e de próprios públicos trata, certamente, de interesse local, atribuindo assim aos Municípios a competência para sua regulamentação, sendo certo que a Constituição Federal atribui aos Municípios sua capacidade de auto-governo.

Determina o artigo 30 da Constituição Federal que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Luciano



Câmara Municipal de Salmourão

Rua Profº Roberto Hottinger, 70 – cep: 17.720-000 – Tel. (18) 3557-1285

portal: www.salmourao.sp.leg.br e-mail: camara@salmourao.sp.leg.br

Estado de São Paulo

Nesse sentir, ao Chefe do Executivo compete as funções executivas e à Câmara compete a função legiferante, sendo que entre os Poderes locais inexistente subordinação administrativa ou política.

A função típica da Câmara é a de elaborar as leis, normas abstratas, gerais e obrigatórias. Já o Executivo realiza atos concretos de administração pública, aplicando a lei aos casos concretos.

Deste modo, no exercício de sua função normativa, a Câmara está autorizada a elaborar normas gerais e abstratas a serem obedecidas pelo Executivo, para a denominação de vias, logradouros e prédios públicos, observando, por exemplo, a vedação em dar nome de ruas à pessoas vivas; que nenhum nome será composto por mais de três palavras; emprego do vernáculo.

Os nomes das ruas, sendo elementos de sinalização urbana, tem por objetivo orientar a população, entrega de correspondência entre outros.

Agora, o ato de denominar os próprios públicos, quando se procura homenagear pessoas ou fatos históricos é situação diversa. Nada impede a homenagem, desde que se faça com justificativa e critérios objetivos previamente determinados em lei que regule a matéria.

Na atual ordem constitucional, que cristalinamente incorporou o princípio da tripartição de Poderes (funções), elaboradas pelo Barão de Montesquieu, é incabível a Administração local ser exercida por órgão incumbido de legislar, tendo em vista que compete ao chefe do Poder Executivo, com o auxílio de Secretários, a direção da Administração, conforme previsão da Constituição Estadual, *in verbis*:

Luciano



Câmara Municipal de Salmourão

Rua Profº Roberto Hottinger, 70 – cep: 17.720-000 – Tel. (18) 3557-1285

portal: www.salmourao.sp.leg.br e-mail: camara@salmourao.sp.leg.br

Estado de São Paulo

“Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

omissis

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

omissis

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo”.

É fato que foi a vontade do legislador constitucional que os municípios caminhassem no sentido ordenado pela Constituição Federal e Estadual, verificando o Princípio da Simetria, sendo de observância obrigatória pelos municípios as atribuições elencadas nas citadas constituições.

A atual Constituição Federal traz o Princípio da Separação de Poderes, por meio do sistema de “checks and balances”, separando as três funções do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), sendo independentes e harmônicos entre si, sendo a vontade do constituinte que tal dispositivo seja uma cláusula pétrea.

Pelo Princípio da Simetria, deverá ser obedecido o Texto Constitucional tanto pelos estados da federação bem como por municípios, as normas que determinam as regras de competência e os seus limites de atuação, sendo que ao Poder Executivo compete exercer a atividade de administração, incluindo a elaboração de leis, em total obediência aos mandamentos constitucionais e legais.

Luciano



Câmara Municipal de Salmourão

Rua Profº Roberto Hottinger, 70 – cep: 17.720-000 – Tel. (18) 3557-1285
portal: www.salmourao.sp.leg.br e-mail: camara@salmourao.sp.leg.br
Estado de São Paulo

Ainda sobre a separação de funções, nas precisas palavras do saudoso Hely Lopes Meirelles:

“O sistema de separação de funções – executivas e legislativas – impede que o órgão de um Poder exerça atribuições de outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem a missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administra; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação das funções é nula e inoperante” (Direito Municipal Brasileiro. Hely Lopes Meirelles, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014, p. 735).

Conforme já apontado, a Constituição Bandeirante reproduz o princípio em seu artigo 5º; já o artigo 47, incisos II, XIV e XIX define as áreas de atuação do Executivo, dentro de sua competência na gestão administrativa de bens públicos, sendo que se extrai da interpretação dos dispositivos que o Chefe do Executivo possui a competência legislativa privativa sobre as respectivas leis.

Vale a pena trazer à baila a orientação do Procurador Geral do Estado, Dr. Elival da Silva Ramos, que esclarece sobre o tema:



Câmara Municipal de Salmourão

Rua Profº Roberto Hottinger, 70 – cep: 17.720-000 – Tel. (18) 3557-1285
portal: www.salmourao.sp.leg.br e-mail: camara@salmourao.sp.leg.br
Estado de São Paulo

“Sob a vigência de Constituições que agasalham o princípio da Separação de Poderes (...) não é lícito ao parlamento editar, ao seu bel-prazer, leis de conteúdo concreto e individualizante.

A regra é a de que as leis devem corresponder ao exercício da função legislativa. A edição de leis meramente formais, ou seja, aquelas que, embora fluindo das fontes legiferantes normais, não apresentam os caracteres de generalidade e abstração, fixando, ao revés, uma regra dirigida, de forma direta, a uma ou várias pessoas ou a determinada circunstância, apresenta caráter excepcional.

Destarte, deve vir expressamente autorizada no Texto Constitucional, sob pena de inconstitucionalidade substancial” (Elival da Silva Ramos. A inconstitucionalidade das leis – vício e sanção, Saraiva, 1994, p.194).

Para que não haja dúvidas sobre os argumentos aqui expostos, em recente decisão a respeito do tema, decidiu o **EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, em face da Lei Orgânica do Município de Presidente Prudente-SP, nos seguintes termos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Pretensão que envolve os incisos XVI e XVII do art. 32 da Lei Orgânica do Município de Presidente Prudente, que trouxe normas que fixam competência da Câmara Municipal para denominar e autorizar alteração da denominação de próprios, vias e logradouros públicos Interesse local que se encontra dentro das atribuições

Luciano



Câmara Municipal de Salmourão

Rua Profº Roberto Hottinger, 70 – cep: 17.720-000 – Tel. (18) 3557-1285
portal: www.salmourao.sp.leg.br e-mail: camara@salmourao.sp.leg.br
Estado de São Paulo

constitucionais do município Existência de competência legislativa concorrente entre Poder Legislativo e Executivo somente acerca da regulamentação do tema através de normas gerais e abstratas Criação de lei para denominação em casos concretos que se encontra no âmbito da gestão administrativa, cuja competência é exclusiva do Poder Executivo Configuração da inconstitucionalidade Ação procedente” (ADIN nº 2061661-87.2016.8.26.0000, Rel. Álvaro Passos, j. 10.08.2016).

Assim, a tramitação de projeto de lei, cuja iniciativa foi deflagrada por parlamentar, cujo objeto seja atribuir nome a ruas, vias ou logradouros ou prédios públicos afronta cabalmente o artigo 2º da Constituição Federal e o artigo 5º *caput* da Constituição Estadual.

2.3 DA RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO POR ATOS LEGISLATIVOS

A função típica do Poder Legislativo é a de elaborar leis e fiscalizar os atos praticados pelo Poder Executivo. Essas são as funções elencadas pelo próprio texto constitucional.

Ocorre que, muitas vezes, o Parlamento edita leis e estas, ao entrarem em vigor no ordenamento jurídico, começam a produzir seus efeitos, sendo certo que, se ferirem as regras mandamentais de procedimento ou conteúdo, serão tidas como ofensivas e contrárias ao interesse público e à Constituição Federal.



Câmara Municipal de Salmourão

Rua Profº Roberto Hottinger, 70 – cep: 17.720-000 – Tel. (18) 3557-1285
portal: www.salmourao.sp.leg.br e-mail: camara@salmourao.sp.leg.br
Estado de São Paulo

Tal fato poderá ensejar prejuízos ao interesse público, tendo em vista a possibilidade de determinada lei sofrer processo de inconstitucionalidade, para ser retirada do ordenamento e o fato de um Poder sofrer ingerência por outro.

Pode ocorrer a responsabilidade em duas hipóteses: no caso de edição de leis inconstitucionais e edição de leis de efeitos concretos.

Ora, é a obrigação do Parlamento seguir as regras previamente ajustadas às competências de cada Poder, anteriormente desenhado pelo Constituinte.

A respeito da ocorrência de responsabilidade sobre os atos do legislativo, brilhante é a explicação dos professores Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, que ensinam:

“Em relação à edição de leis de inconstitucionais, parte-se da premissa de que o Poder Legislativo possui, sim, soberania para editar leis, desde que, evidentemente, sejam elaboradas em conformidade com a Constituição. O Poder Legislativo tem o dever de respeitar as regras constitucionais; furtando-se a tal dever, pode surgir a responsabilidade do Estado.

(...)

Pode ocorrer, também, a responsabilidade civil do Estado no caso de edição das chamadas leis de efeitos concretos, assim consideradas aquelas que não possuem caráter normativo, que não são dotadas de generalidade, impessoalidade e abstração. São leis apenas em sentido formal (pois oriundas do Poder Legislativo), que possuem destinatários certos, determinados.



Câmara Municipal de Salmourão

Rua Profº Roberto Hottinger, 70 – cep: 17.720-000 – Tel. (18) 3557-1285
portal: www.salmourao.sp.leg.br e-mail: camara@salmourao.sp.leg.br
Estado de São Paulo

Materialmente, elas são análogas aos atos administrativos individuais, com destinatários determinados e efeitos concretos” (Direito administrativo descomplicado / Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. - 20. ed. rev. E atual. - Rio de Janeiro : Forense; São Paulo ; MÉTODO, 2012, p. 795).

Constata-se, portanto, que há possibilidade de responsabilidade por leis inconstitucionais, orientando-se o Parlamento no sentido de seguir fielmente as regras de competência anteriormente já delimitadas por lei.

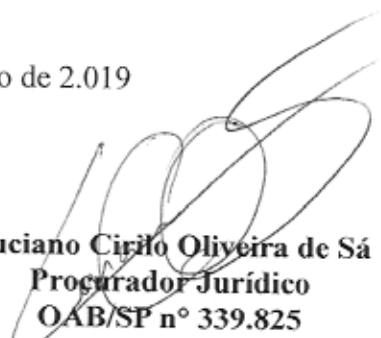
III. Conclusão

Ante o exposto, por todos os argumentos e apontamentos trazidos e enfrentados no tema, orienta-se à Câmara elaborar projetos de leis cuja iniciativa esteja prevista nas leis que foram comentadas, sob pena de se incorrer em leis inconstitucionais, sendo que a Procuradoria Jurídica opina s.m.j. pelo não prosseguimento do Projeto de Lei, tendo em vista sua falha no que toca à competência de iniciativa.

Referente ao mérito, compete aos vereadores no uso de suas atribuições legislativas verificar a viabilidade ou não da aprovação desta proposição, amparados nas formalidades constitucionais, legais e regimentais e no que tudo mais foi exposto.

É o parecer.

Salmourão-SP, 13 de março de 2.019


Luciano Cirilo Oliveira de Sá
Procurador Jurídico
OAB/SP nº 339.825