

**PARECER JURÍDICO N° 124/2021**

PARECER AO PROJETO DE LEI N° 086/2021, DE AUTORIA DO VEREADOR ISRAEL PEREIRA BARROS, QUE DISPÕE SOBRE A ALTERAÇÃO DE DENOMINAÇÃO DE QUADRA DE FUTEBOL SOCIETY.

## **1) RELATÓRIO**

Foi encaminhado o Projeto de Lei nº 86/2021, de autoria do Vereador Israel Pereira Barros, que dispõe sobre a alteração de denominação de quadra de Futebol Society.

O texto foi encaminhado a esta Procuradoria, para fins de análise por intermédio do Parecer Prévio, previsto no § 1º, do art. 241, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Parauapebas.

O Projeto encontra-se devidamente acompanhado de justificativa.

É o breve relatório.

## 2) FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 ) DA COMPETÊNCIA E DA INICIATIVA LEGISLATIVAS

O Projeto dispõe sobre a alteração de denominação de Quadra de Futebol Society, mais especificamente denominar a “atual quadra da PA-275 (próximo a portaria da Vale) passa a denominar-se Quadra Aneilton Dantas” (Art. 1º, do Projeto de Lei em comento). Contata-se que seu teor não conflita com nenhuma reserva de competência legislativa outorgada a outros entes, como bem preleciona a Lei Orgânica Municipal local:

Art. 8º. Ao Município de Parauapebas compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

Art. 12. Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no artigo subsequente, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:

[..]

XVII autorizar, nos termos da lei, a alteração de denominação de próprios, vias e logradouros públicos;

Ao lado da competência legislativa encontra-se a iniciativa legislativa. Quer dizer, o projeto de lei deve preencher os dois requisitos para ser considerado constitucional e/ou legal.

No Brasil, como se sabe, o governo municipal é de funções divididas, incumbindo à Câmara as legislativas e ao Prefeito as executivas. Entre esses Poderes locais não existe subordinação administrativa ou política, mas simples entrosamento de funções e de atividades político-administrativas. Nesta sinergia de funções é que residem a independência e a harmonia dos poderes, princípio constitucional extensivo

---

ao governo municipal (Cf. HELY LOPES MEIRELLES, “Direito Municipal Brasileiro”, Malheiros, 8.<sup>a</sup> ed., p. 427 e 508).

No exercício de sua função legislativa, a Câmara está autorizada a editar normas gerais, abstratas e coativas a serem observadas pelo Prefeito, para a denominação das vias e logradouros públicos, como: proibir que se atribua o nome de pessoa viva, determinar que nenhum nome poderá ser composto por mais de três palavras, exigir o uso de vocábulos da língua portuguesa, etc. (Cf. ADILSON DE ABREU DALLARI, “Boletim do Interior”, Secretaria do Interior do Governo do Estado de São Paulo, 2/103).

Não se duvida que a denominação de logradouros públicos municipais é matéria de interesse local (art. 30, I, da Constituição Federal), dispondo, assim, os Municípios de ampla competência para regulamentá-la, pois foram dotados de autonomia administrativa e legislativa. Cumpre acrescentar, não haver na Constituição Federal em vigor reserva dessa matéria em favor de qualquer dos Poderes, donde se conclui que a iniciativa das leis que dela se ocupem só pode ser geral ou concorrente.

Nesse sentido, em outubro de 2.019 o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário 1151237/SP, entendeu pela constitucionalidade da iniciativa concorrente acerca de matéria em baila, restando assim ementado:

A Lei Orgânica do Município de Sorocaba/SP previu que cabe à Câmara Municipal legislar sobre “denominação de próprios, vias e logradouros públicos” (art. 33, XII). O STF afirmou que se deve realizar uma interpretação conforme a Constituição Federal para o fim de reconhecer que existe, no caso, uma coabitacão normativa entre os Poderes Executivo (decreto) e Legislativo (lei formal) para o exercício da competência destinada à denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, cada qual no âmbito de suas atribuições. Assim, tanto o chefe do Poder Executivo (mediante decreto) como também a Câmara Municipal (por meio de lei) podem estabelecer os nomes das vias e logradouros públicos. STF. Plenário. RE 1151237/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 3/10/2019 (Info 954).

Ainda nas palavras do Ministro Relator Alexandre de Moraes:

O art. 33, XII, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba deve ser interpretado 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. Trata-se da necessária interpretação para garantir a efetiva separação de poderes, com possibilidade de atuação de ambos os poderes cada qual em sua órbita constitucional (...) (...) 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.

## 2.2) DA INCONSTITUCIONALIDADE E DA ILEGALIDADE DO ART. 2º DA PROPOSIÇÃO

Para melhor compreensão da temática é mister que se colacione o Art. 2º do Projeto de Lei nº 86-2021:

Art. 2º. Fica o Poder Executivo autorizado a colocar placa denominativa na referida quadra.

Segundo Sérgio Rezende de Barros<sup>1</sup>, em 17 de março de 1982 – ainda sob a Constituição (Emenda Constitucional nº 1/69) anterior à atual – o plenário do

<sup>1</sup> Nasceu em Miraí, Minas Gerais, em 5 de março de 1941. Desde 1960 fixou residência da cidade de São Paulo. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de São Paulo - USP e em Administração pela Universidade Mackenzie. Mestre, Doutor e Livre Docente pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP. Professor de Direito Constitucional, Teoria Geral do Estado e Ciência Política. É professor nos cursos de graduação e pós-graduação em Direito da Universidade de São Paulo - USP, da Universidade Metodista de Piracicaba - UNIMEP, da Universidade Guarulhos - UnG, da Fundação Armando Álvares Penteado - FAAP, da Faculdade Módulo de Caraguatatuba e da Escola Superior de Direito Constitucional. Professor responsável pelo Projeto de Pesquisa sobre o tema: "Os Limites do Poder Constituinte em face dos Direitos Humanos Fundamentais", junto ao Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP. Já lecionou nos cursos de graduação ou de pós-graduação da Faculdade de Direito de Bauru da Instituição Toledo de Ensino - ITE, da Faculdade de Direito

Supremo Tribunal Federal julgou representação (nº 993-9) por inconstitucionalidade de uma lei estadual (Lei nº 174, de 8/12/77, do Estado do Rio de Janeiro) que autorizava o Chefe do Poder Executivo a praticar ato que já era de sua competência constitucional privativa. Nesse julgamento, decidiu textualmente: “***o só fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua invalidade por falta de legítima iniciativa***”. Não obstante a clareza do acórdão (Diário da Justiça de 8/10/82, p. 10187, Ementário nº 1.270-1, RTJ 104/46), persistiu por toda a Federação brasileira, nos níveis estadual e municipal, a prática de “leis” autorizativas.

Inicialmente, cumpre examinar a razão da apresentação de um projeto de lei, ou parte dele, no caso em comento o Art. 2º da Proposição, autorizativo por um parlamentar, quando ele poderia propor a aprovação de um projeto contendo um comando impositivo dirigido ao Poder Executivo.

O art. 61, §1º, da Constituição Federal e art. 53 da Lei Orgânica Municipal estabelecem um rol no qual a iniciativa privativa dos projetos de lei que vierem a tratar das matérias elencadas nos dispositivos, cabe ao Presidente da República e aqui no âmbito local ao Prefeito, nos termos seguintes:

#### **CF/88**

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

---

de Itapetininga, da Faculdade de Direito de Itu, da Faculdade de Direito de São Carlos, da Faculdade de Direito da Universidade de Marília - UNIMAR, da Faculdade de Direito da Universidade Estadual de Londrina, da Faculdade de Direito da Universidade Estadual de Maringá, da Faculdade de Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU - de São Paulo e da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu de São Paulo. Foi Diretor da CESP - Companhia Energética do Estado de São Paulo. Foi Assessor Técnico-Legislativo e Procurador da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Foi conselheiro-substituto do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Atualmente é Secretário do Instituto “Pimenta Bueno” - Associação Brasileira dos Constitucionalistas. Integra a Comissão Legislativa do Instituto Brasileiro de Direito de Família - IBDFAM. Autor dos livros “Liberdade e Contrato: A Crise da Licitação” e “Direitos Humanos: Paradoxo da Civilização”. Co-autor de várias obras coletivas. Tem artigos publicados em jornais e revistas nas áreas de Direito Constitucional, Direito Administrativo, Teoria Geral do Estado, Ciência Política, Direitos Humanos e Direito de Família. Profere palestras e conferências em todo o país e no exterior. (<http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont>)



**PODER LEGISLATIVO  
ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS**  
**PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO**  
**PARECER JURÍDICO INTERNO N° 67/2021**

- 
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
  - c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998](#))
  - d) organização do Ministério Públíco e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Públíco e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
  - e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001](#))
  - f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. ([Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998](#))

#### **LOM**

**Art. 53.** São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

- I – orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;
- II - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional;
- III - fixação ou aumento de remuneração dos servidores;
- IV - servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- V - organização administrativa, serviços públicos e de pessoal da administração; ([Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 001/2016, de 26 de abril de 2016](#))
- VI - desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais;
- VII – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal.

Essas disposições representam uma exceção à regra geral, que é a da iniciativa concorrente, ampla e geral, por parte dos legitimados a iniciar o processo legislativo.

Dessa forma, projeto de lei de iniciativa parlamentar que trate de algum assunto mencionado nos citados artigos será considerado constitucional, de plano, sob o ângulo formal, por conter vício de iniciativa. Tal vício não pode ser sanado sequer pela sanção posterior do Executivo, crivando de nulidade o diploma legal assim produzido, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal.

A violação à regra constitucional e local da iniciativa do processo legislativo representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes, uma vez que em verdade tenta usurpar competência deferida privativamente ao Chefe do Executivo.

Projetos autorizativos, visam, em regra, contornar tal inconstitucionalidade, tornando-se também injurídicos, na medida em que não veiculam norma a ser cumprida por outrem, mas mera faculdade (não solicitado por quem de direito) que pode ou não ser exercida por quem a recebe.

Nesse sentido, REALE esclarece o sentido de lei:

Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando uma norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (...) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira obrigatória, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito.<sup>2</sup>

O projeto autorizativo nada acrescenta no ordenamento jurídico, pois não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não atribui dever a este de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso.

A lei, portanto, deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, o que não ocorre nos projetos autorizativos, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer sanção ao Poder Executivo, que é o destinatário final desse tipo de norma jurídica.

A autorização em projeto de lei consiste em mera sugestão dirigida a outro Poder, o que não se coaduna com o sentido jurídico de lei, acima exposto. Tal projeto é, portanto, injurídico. Essa injuridicidade independe da matéria veiculada no projeto, e não se prende à iniciativa prevista nos dispositivos alhures invocados.

---

<sup>2</sup> REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p. 163.

No âmbito desta Casa, o instrumento regimental adequado para se fazer sugestões ao Poder Executivo, como as que resultam do projeto autorizativo examinado, é a *indicação*, disciplinada no art. 199, *caput*, do Regimento Interno da Câmara, como proposição por meio da qual o(a) vereador(a) manifesta-se com o fim de sugerir ao Poder Executivo a execução de medida que não se inclua na competência do Legislativo, com intuito de colaborar com a condução do governo.

No âmbito da Câmara dos Deputados, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania desde 1994 editou a Súmula de Jurisprudência nº 1, que assim declara:

Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional.

A jurisprudência nos mais diversos tribunais brasileiros é no sentido de que é inconstitucional projetos de leis autorizativas:

**Processo:** ADI 01987668220128260000 SP 0198766-82.2012.8.26.0000

**Orgão Julgador:** Órgão Especial

**Publicação:** 18/04/2013

**Julgamento:** 27 de Março de 2013

**Relator:** Itamar Gaino

#### **Ementa**

1. A *lei criada por iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder executivo, evidencia vício de iniciativa caracterizador de sua inconstitucionalidade*, não a convalidando a sanção pelo Prefeito Municipal.

2. A circunstância de se cuidar de lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade pelo fato de estar ela disposta sobre matéria reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo.

Em suma, os projetos de leis autorizativos, como é o Art. 2º do Projeto em comento, são inconstitucionais, a uma, por vício formal de iniciativa, invadindo campos em que compete privativamente ao Chefe do Executivo iniciar o processo legislativo; a duas, por usurparem a competência material do Poder Executivo, disposta na Constituição, nada importando se a finalidade é apenas autorizar; a três, por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes, tradicional e atual na ordenação constitucional brasileira.

Sendo assim, esta Procuradoria Recomenda que se proceda a proposição de uma Emenda Supressiva ao Art. 2º, uma vez que ele contém vício insanável de constitucionalidade.

### **2.3 ) DA ANALISE MATERIAL DO PROJETO DE LEI Nº 86-2021**

Vencida a análise formal da Proposição, passa-se a verificar a compatibilidade material do Projeto. Constatase que o Art. 1º do Projeto, visa realizar uma homenagem póstuma a determinado cidadão, e isso, não atenta contra a Constituição Federal, ou com a Constituição do Estado do Pará, também não há descompasso com a Lei Orgânica Municipal.

Cabe ressaltar que o Art. 2º da proposição é inconstitucional. Caso seja da vontade dos nobres Vereadores a aprovação do Projeto sem nenhum vício de inconstitucionalidade, é necessário que se proceda a proposição da Emenda Supressiva recomendada alhures. Importante notar que a supressão do referido Artigo não afeta a essência da ideia do Vereador proponente, uma vez que o Poder Executivo pode de ofício afixar a placa apontada no Art. 2º. Caso isso não ocorra, resta ainda o instrumento jurídico da Indicação, prevista no *caput* do Art. 199 do Regimento Interno desta Casa de Leis, no sentido de que o Poder Legislativo solicite ao Poder Executivo que proceda a afixação da placa.

### 3) CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo dado que atendidos parcialmente os aspectos da constitucionalidade e da legalidade, **entende, conclui e opina pela CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE PARCIAIS do Projeto de Lei nº 086/2021**, de autoria do Poder Legislativo.

Cabe ressaltar que o vício apontado no Art. 2º da proposição é insanável. Por isso, a recomendação de uma Emenda Supressiva ao dispositivo fora feita. E, caso seja proposta, e após aprovada, o Projeto de Lei nº 86-2021 passa a ser Constitucional e Legal em sua totalidade.

***É o parecer, s.m.j.***

Parauapebas/PA, 01 de julho de 2021.

Cícero Barros  
Procurador  
Mat. 0562323