



instituto brasileiro de  
administração municipal

27  
9

Parte integrante do Parecer n.º 22/20 11 Unal. 2/13/20 11 Relator
--

## PARECER

Nº 3311/2016

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei que denomina bem público. Iniciativa parlamentar. Limites da LOM. Princípios da moralidade e da impessoalidade.

### CONSULTA:

A Câmara consulente encaminhou para análise Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que altera a denominação de Quadra Poliesportiva Municipal.

A consulta veio acompanhada do Projeto de Lei, da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno da Câmara.

### RESPOSTA:

Inicialmente, cumpre deixar consignado que compete ao Município a nomeação de bairros, ruas, praças e demais bens públicos de uso coletivo. O assunto é, evidentemente, de interesse local, cabendo ao Município, como determina o inciso I do artigo 30 da Constituição, o ato de denominar bens públicos em consonância com as tradições e usos locais, homenageando pessoas importantes para a história do Município ou ainda eventos históricos ou datas importantes. Exceção há de ser feita às vias particulares situadas no interior de condomínios ou de propriedades rurais, assim como às estradas de rodagem intermunicipais e interestaduais, que estão sob jurisdição dos Estados e da União, respectivamente.

O ato de denominar ou batizar uma coisa é uma homenagem, ou seja, um gesto de reconhecimento público pelas qualidades ou feitos notáveis do homenageado por parte daqueles que o admiram por sua

importância, sua contribuição para algum setor da sociedade. Trata-se de assunto da competência do Município homenagear personalidades com nomes de praças, ruas, bairros, cidades, até mesmo prédios públicos, hospitais, cemitérios, presídios e escolas.

*A denominação de próprios públicos ligados à estrutura de cada um dos poderes é questão ligada diretamente ao próprio poder envolvido. Assim, a competência para denominar os próprios integrantes da estrutura do Executivo é desse Poder assim como é da alçada do Poder Legislativo e do Poder Judiciário denominar os próprios sob sua administração, não havendo que se admitir ingerência indevida de um Poder sobre outro.*

Com isso, se próprio em questão for afetado aos serviços prestados pelo Executivo, somente a ele caberá denominá-lo. No caso da quadra poliesportiva somente poderá o legislativo denominar caso se tratar de um bem de uso comum do povo, como por exemplo uma quadra poliesportiva localizada em uma praça pública e acessível por qualquer um do povo. Em se tratando de um local fechado administrado pela secretaria de esportes, como uma vila olímpica ou um centro poliesportivo, a denominação caberá à Prefeitura. Como não nos foi dado conhecer as particularidades do local, prosseguiremos o parecer no sentido da possibilidade de o Legislativo denominar bens de uso comum do povo, ressaltando, contudo, a iniciativa privativa do Executivo para denominar seus próprios.

Portanto, a concessão de homenagens pelo Legislativo deve se dar nos estritos limites da LOM e demais atos normativos que versem acerca do tema. Em consulta à Lei Orgânica Municipal encaminhada, temos o seguinte:

"Art. 61. Compete a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre todas as matérias de interesse do Município, especialmente:

XXIII - autorizar a alteração da denominação de próprios, vias e logradouros públicos, na forma desta Lei Orgânica;



(...)

Art. 203. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 5º Observadas as disposições do artigo 221 desta Lei Orgânica, o processo legislativo que vise alterar a denominação de próprios, vias e logradouros públicos, atendido o disposto no parágrafo anterior, somente será recebido se acompanhado de *curriculum vitae* e certidão de óbito do homenageado.

Art. 221. O Município não poderá dar nome de pessoas vivas a bens e serviços públicos de qualquer natureza." (grifos nossos)

Portanto, a norma local só autoriza a homenagem realizada a pessoas falecidas, o que não nos foi dado conhecer pelo Projeto. Deve ainda, prestigiar os demais princípios reitores da atividade administrativa encartados no caput do art. 37 da Lei Maior, mormente os da moralidade e impessoalidade.

O Princípio da Moralidade, de acordo com a lição de José dos Santos Carvalho Filho (in Manual de Direito Administrativo. 13ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005), impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta.

A administração deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Isso tanto em relação aos administrados em geral, quanto em relação aos agentes da Administração.

Já o Princípio da Impessoalidade reflete a aplicação do conhecido princípio da finalidade, segundo o qual o alvo a ser alcançado

pela Administração é somente o interesse público, e em sendo perseguido interesse particular ocorre o chamado desvio de finalidade, cuja sanção é cominada no art. 2º, "e", da Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular).

Nas palavras de Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco (*in Curso de Direito Constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 835):

"o princípio da impessoalidade consubstancia a idéia de que a Administração Pública, enquanto estrutura composta de órgãos e de pessoas incumbidas de gerir a coisa pública, tem de desempenhar esse múnus sem levar em conta interesses pessoais, próprios ou de terceiros, a não ser quando o atendimento de pretensões parciais constitua concretização do interesse geral".

Em prosseguimento, registramos a necessidade de observância aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública (CF, art.37, caput), em especial os da moralidade e impessoalidade, conforme já decidiu o Superior Tribunal de Justiça, verbis:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EX-PREFEITO QUE, NO EXERCÍCIO DO MANDATO, APÓS RECUSA DO PROJETO DE LEI PELA CÂMARA DE VEREDORES, EXPEDIU DECRETO, CONFERINDO AO GINÁSIO DE ESPORTES DA CIDADE A DENOMINAÇÃO DE MANECÃO, EM HOMENAGEM AO SEU GENITOR. DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. COMPETÊNCIA DO STF. APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À EX-PREFEITO. QUESTÃO NÃO DECIDIDA PELO TRIBUNAL A QUO E NÃO SUSCITADA NAS RAZÕES DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS. AUSÊNCIA DE PRE QUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. CONDUTA DO RECORRENTE. CONFIGURAÇÃO DE ATO ATENTATÓRIO CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11 DA LEI 8.429/92. (...).

5. É incontroverso que o recorrente, então

Prefeito, mesmo ciente da necessidade de veiculação da matéria por lei e inobstante a desaprovação por parte da Câmara dos Vereadores, expediu decreto executivo, determinando a colocação do nome de seu próprio pai em obra pública.

6. Ainda que se admita, consoante asseverou o julgador, não ter havido prejuízo ao erário e, portanto, configuração de ato administrativo previsto no artigo 10 da Lei nº 8.249/1992 (o que não se questiona sob pena de reformatio in pejus), tal fato não impede seja a conduta enquadrada no disposto no artigo 11, caput, da Lei nº 8.429/1992, uma vez que a configuração do ato de improbidade administrativa por lesão aos princípios da Administração Pública não exige prejuízo ao erário, nos termos do art. 21 da Lei nº 8.429/1992. Precedente.

7. Assim, não há como negar que a atribuição do nome do genitor do recorrente a prédio público, em evidente desobediência ao determinado pelo legislativo municipal, que havia anteriormente recusado projeto de lei com o mesmo conteúdo, fere princípios constitucionais da moralidade administrativa, impessoalidade e legalidade, o que se subsume ao disposto no artigo 11, caput, da Lei 8.429/92.

8. Demonstrado o indispensável elemento subjetivo, ou seja, a conduta dolosa do agente público de atentado aos princípios da Administração Pública, é de se concluir que a pretensão trazida no presente recurso especial, no sentido de que os fatos narrados pelo parquet não configuram ato de improbidade administrativa, não merece prosperar, devendo ser mantido o acórdão atacado.

9. Recurso especial não provido." (STJ - 1ª Turma. REsp 1146592 / RS. Julg. em 04/05/2010. Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES).

Desta feita, resta clara a impossibilidade da denominação de *próprios* como homenagem a parentes de parlamentares, o que vulnera não só o princípio da impessoalidade, como da própria moralidade administrativa.

Tecidas estas considerações de ordem geral, a denominação de quadra poliesportiva municipal deve observar as disposições da LOM e da lei local que versa sobre o tema (se houver), além de atender ao princípio constitucional da moralidade e da impessoalidade.

Ante o exposto, é necessário observar a competência do Legislativo em denominar a quadra, respeitando a iniciativa privativa do Executivo nos bens afetados aos serviços públicos geridos pelo Executivo. Em sendo bem de uso comum do povo, não vislumbramos óbices ao prosseguimento do presente Projeto Lei, contudo, a proposta deve estar acompanhada de *curriculum vitae* e da certidão de óbito do homenageado, conforme previsão da LOM.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso  
Magno  
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 02 de dezembro de 2016.



# PREFEITURA MUNICIPAL DE UNAÍ

CGC/MF 18 125 161/0001-77

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA E

PLANEJAMENTO

DEPARTAMENTO DE CADASTRO



## CERTIDÃO

**O Departamento de Cadastro Técnico Imobiliário desta Prefeitura, atendendo a pedido de parte interessada, conforme processo de nº01682/2016.**

**Certifica, para fins de que se fizerem necessário, que a “Quadra Poliesportiva”, situada na área institucional, localizada na Rua Roraima bairro Primavera, encontra-se sem denominação própria até a presente data.**

**Por ser verdade e para que produza os efeitos legais, vai datada e assinada.**

**Unaí-MG, 07 de fevereiro de 2017.**

**Ass. Ger. de Cad. Imob. e Terr. - Unaí - MG**  
**Departamento de Cadastro**  
**14/02/2017**