



PARECER JURÍDICO Nº 105/2023

Referência: Projeto de Lei nº 91/2023

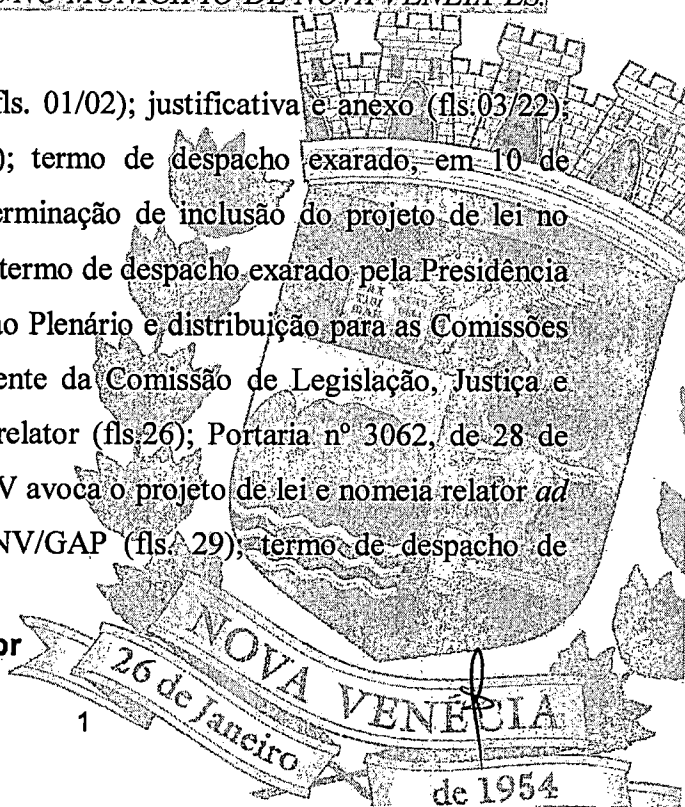
Interessado: Comissão de Justiça e Redação Final

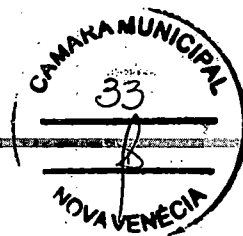
EMENTA: REGULAMENTA AS INFORMAÇÕES CONTIDAS NAS PLACAS DE IDENTIFICAÇÃO EM TODAS AS OBRAS PÚBLICAS REALIZADAS NO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA-ES. POSSIBILIDADE DESDE QUE ATENDIDAS AS RECOMENDAÇÕES CONTIDAS NO PARECER

RELATÓRIO

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, através da Exmo. Vereador relator, Sr. Enéas Scardini Júnior requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei nº 91/2023 de autoria do Exmp. Vereador, Sr. Anderson Merlin Salvador, que **“REGULAMENTA AS INFORMAÇÕES CONTIDAS NAS PLACAS DE IDENTIFICAÇÃO EM TODAS AS OBRAS PÚBLICAS REALIZADAS NO MUNICÍPIO DE NOVA VENECIA-ES.”**

Constam dos autos: Projeto de Lei n. 91/2023 (fls. 01/02); justificativa e anexo (fls.03/22); comprovante de despacho do protocolo (fls.23); termo de despacho exarado, em 10 de novembro de 2023, pela Presidência com a determinação de inclusão do projeto de lei no Expediente da próxima Sessão Ordinária (fls.24); termo de despacho exarado pela Presidência com a fase de tramitação de apresentação do PL ao Plenário e distribuição para as Comissões (fls.25); termo de despacho exarado pelo Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF, com a designação do relator (fls.26); Portaria nº 3062, de 28 de novembro de 2023, em que o Presidente da CMNV avoca o projeto de lei e nomeia relator *ad hoc* (fls.228); Memorando nº 158/2023 – CMNV/GAP (fls. 29); termo de despacho de





tramitação exarado pelo relator do PL na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (fls.30); termo de despacho com o encaminhamento da CLJRF para a Procuradoria Jurídica (fls.31).

O processo foi distribuído pelo Subprocurador Geral a esta parecerista em 30 de novembro de 2023 às 11h05min (fls.31 verso).

À título informativo, a servidora subscrevente esteve em gozo de férias do dia 04 a 18 de dezembro de 2023.

Analisados os termos da consulta, insta frisar que se resumem em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não vinculando a decisão administrativa a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, **o presente parecer possui caráter meramente opinativo.**

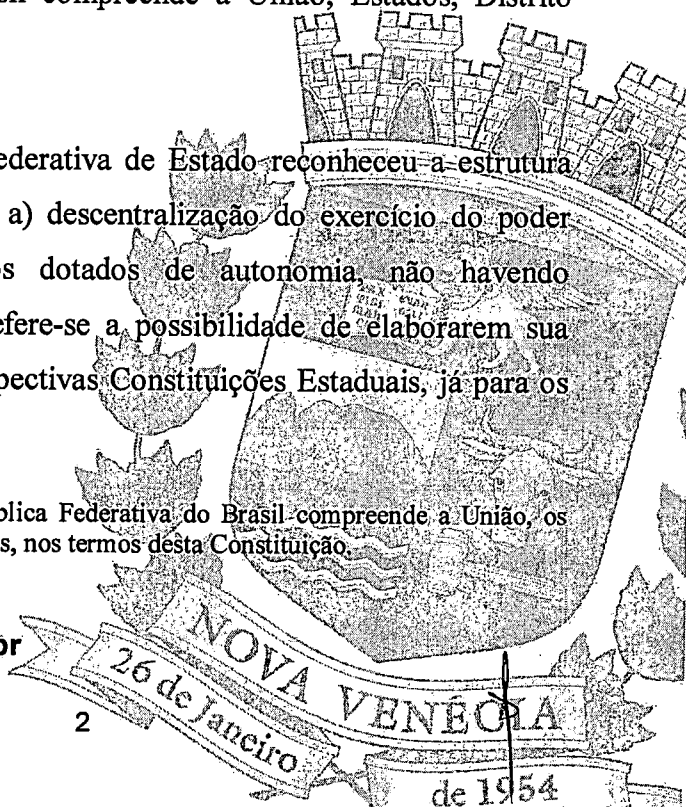
É o relatório. Passo a opinar.

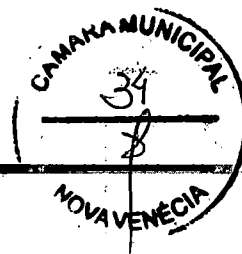
FUNDAMENTAÇÃO:

A Constituição Federal em seu art. 18¹, *caput* determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si.

O Constituinte originário ao optar pela forma federativa de Estado reconheceu a estrutura política abrangendo as seguintes características: a) descentralização do exercício do poder político; b) identificação dos entes federados dotados de autonomia, não havendo subordinação entre eles; c) auto-organização, refere-se a possibilidade de elaborarem sua legislação fundamental, para os Estados suas respectivas Constituições Estaduais, já para os

¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.





Municípios e o Distrito Federal a elaboração de Lei Orgânica, bem como na capacidade de editarem o restante de suas normas (autolegislação); d) autogoverno, capacidade de eleger seus próprios representantes; e) autoadministração, cada ente possui competência de exercer suas atividades legislativas, administrativas e tributárias, devendo ser respeitados os ditames constitucionais no tocante à repartição de competências. (MASSON, 2012, p.183)²

Ao ser atribuído aos Municípios a qualidade de entes federados, os mesmos passam a integrar a organização político-administrativa, como entes da federação, sendo garantida a plena autonomia (MASSON, 2012, p. 190)³.

Segundo Meirelles (2007, p.90-91)⁴ autonomia, não é um poder originário, mas sim, uma prerrogativa política outorgada pela Constituição para compor o seu governo e prover a sua Administração. “É a administração própria daquilo que lhe é próprio (MEIRELLES, 2007, p.91) ”.

A autonomia municipal não pode ser confundida com soberania, esta é pertencente ao Estado (Nação), trata-se aquela de um direito público subjetivo de organizar e prover sua administração (MEIRELLES, 2007).⁵

No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino⁶ (2011, p.310) ao abordarem sobre a autonomia municipal afirmam que está baseada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas).

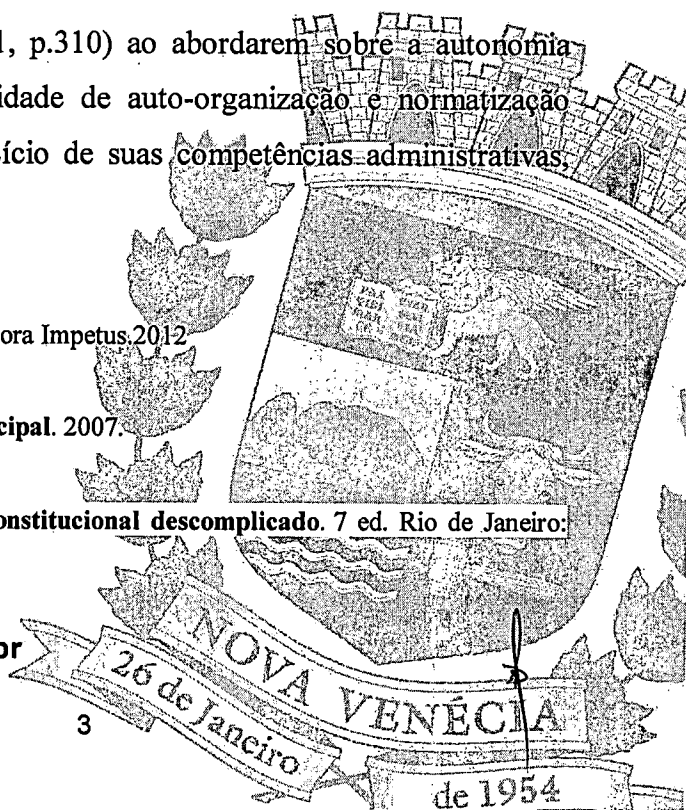
² MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional**. Niterói. Editora Impetus.2012

³ Ibid., 2012, p.190.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007.

⁵ Ibid., 2003.p.91.

⁶ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.310.





A estrutura dos entes federativos é composta pelos seus Poderes, independentes e harmônicos entre si. No âmbito da União, pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da Constituição). Pela Lei Orgânica de Nova Venécia - LOM (art. 8º), o “governo municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si”.

Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

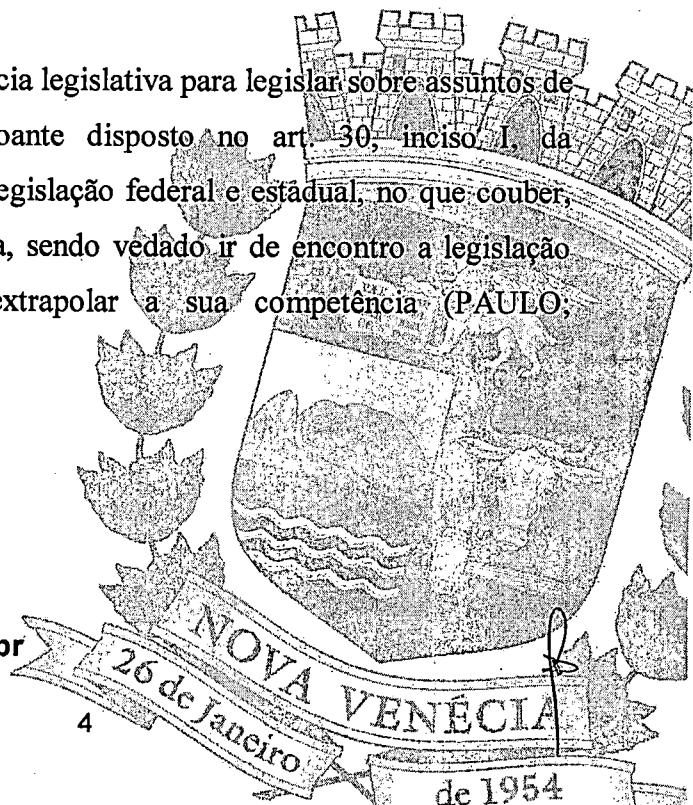
Quanto às competências legislativas e administrativas de cada ente, importante se faz trazer à sua distinção e repartição.

A União tem poderes enumerados pela Constituição no art. 21 da CF, competências administrativas e art. 22 da CF, competências legislativas privativas. A União possui competência comum administrativa com os Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 23).

Em relação aos Estados Membros, a Constituição Federal não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de poderes residuais/remanescentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF).

Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro a legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO, ALEXANDRINO, 2011, p.359)⁷

⁷ Ibid., 2011, p.359





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias arroladas nos incisos III a IX do art. 30 da CF/1988.

No tocante à competência do ente federativo para legislar acerca da matéria, verifica-se que está presente o interesse municipal, a fim de conferir uma maior publicidade no tocante às obras públicas realizadas, bem como percebe-se a competência de suplementação à legislação federal (Lei nº 5.194/1966).

Quanto a competência para deflagrar o processo legislativo, verifica-se que pelo art. 44 e seu §1º da Lei Orgânica Municipal - LOM, esta não é privativa do Chefe do Poder Executivo, ou seja, é comum a todos os legitimados do *caput* do art. 44 da LOM.

Poder-se-iam alegar que não procede a legitimidade para a iniciativa da presente proposição, pois seria reservada ao Prefeito Municipal, pelo fato de que esta geraria despesa para o Poder Executivo. Contudo, esse não é o entendimento do STF:

Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 1º, 2º e 3º da Lei 50, de 25-5-2004, do Estado do Amazonas. Teste de maternidade e paternidade. Realização gratuita. (...) Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da administração pública local. **Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de**

⁸ Art. 44 A iniciativa das leis cabe a qualquer vereador ou comissão, ao prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º São de iniciativa privativa do prefeito as leis que:

I - fixem ou modifiquem o efetivo da guarda municipal;

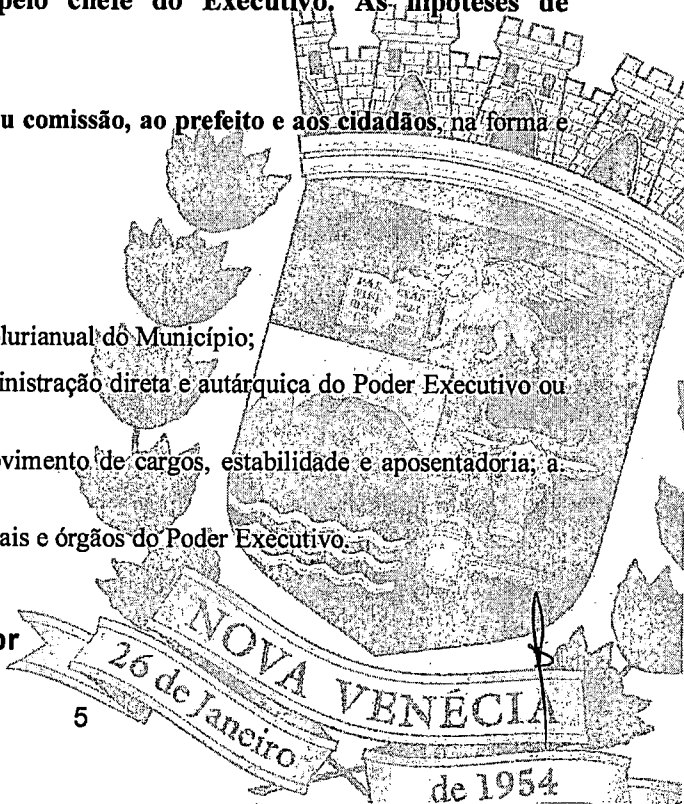
II - disponham sobre:

a) o orçamento anual, as diretrizes orçamentárias e o plano plurianual do Município;

b) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

c) servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; a. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 34/2017)

d) criação, estruturação e atribuições das secretarias municipais e órgãos do Poder Executivo.





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61 da CB – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.” (ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJE de 15-8-2008.)

Ademais, no RE 795804 o STF se manifestou pelo não seguimento Recurso Extraordinário, com acórdão abaixo transcrito, afirmando pela constitucionalidade da Lei Municipal do Município de Guarujá com o mesmo objeto do PL nº91/2023:

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. É inadmissível o recurso extraordinário se a questão constitucional suscitada não tiver sido apreciada no acórdão recorrido. Incidência da Súmula 282/STF. 3. Não é permitido inovar, no agravo regimental, com argumentos não abordados no recurso extraordinário. Precedente. 4. Necessidade do revolvimento do acervo fático-probatório dos autos. Impossibilidade. Incidência da Súmula 279 do STF. 5. Arguição de violação ao art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição, sob o fundamento de que haveria inconstitucionalidade formal. O dispositivo invocado trata de matéria de iniciativa legislativa no âmbito dos Territórios Federais. Precedente. 6. Alegada ingerência na Administração interna do Poder Executivo. Competência dos Municípios para legislar sobre edificações ou construções realizadas em seu território. Art. 30, I, da Constituição Federal. 7. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 795804 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 29-04-2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-093 DIVULG 15-05-2014 PUBLIC 16-05-2014)

Ainda no RE nº 795804, o relator Exmo. Ministro Sr. Gilmar Mendes assim afirmou:

Trata-se de recurso extraordinário interposto pela Prefeitura Municipal de Guarujá, com base no art. 102, III, “a” e “c”, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.966/2012 DO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ. COLOCAÇÃO DE PLACAS INFORMATIVAS EM OBRAS PÚBLICAS. INICIATIVA LEGISLATIVA DE VEREADOR. NÃO CONFIGURADA VIOLAÇÃO A INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. HIPÓTESES TAXATIVAS. SUPLEMENTAÇÃO DE LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL CONSTITUCIONALMENTE AUTORIZADA. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E DIREITO À INFORMAÇÃO NA EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO A SEPARAÇÃO DOS PODERES. DEFINIÇÃO DE DIMENSÕES MÍNIMAS DA PLACA CONFIGURA ATO DE ADMINISTRAÇÃO. ATRIBUIÇÃO DO PREFEITO. PRAZO DE ADAPTAÇÃO DAS OBRAS”





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



EM ANDAMENTO IRRAZOÁVEL E DESPROPORCIONAL. PRECEDENTES DO STF. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.”

(...) nitidamente, vê-se que as proposições normativas da Lei 3.966, de 29 de outubro de 2012, do Município de Guarujá (SP), não potencializam indevida ingerência na administração interna do Executivo, sendo certo que **apenas estabelecem a materialização do dever de publicidade e transparência dos atos da Administração Pública, por meio da fixação de placas informativas que viabilizem o acesso aos dados relativos a obras públicas em execução pelo Município.**

Contudo, o Eg. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo julgou procedente, em matéria semelhante, a Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada pelo Prefeito Municipal de Linhares, em face da Lei nº. 3.864/2019, que institui a obrigatoriedade de colocação de placas indicativas em todos os prédios públicos locados ou de propriedade da Administração direta, indireta e autárquica do Município de Linhares:

PROCESSO Nº 5011297-51.2022.8.08.0000

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES-ES

REQUERIDO: CAMARA MUNICIPAL DE LINHARES

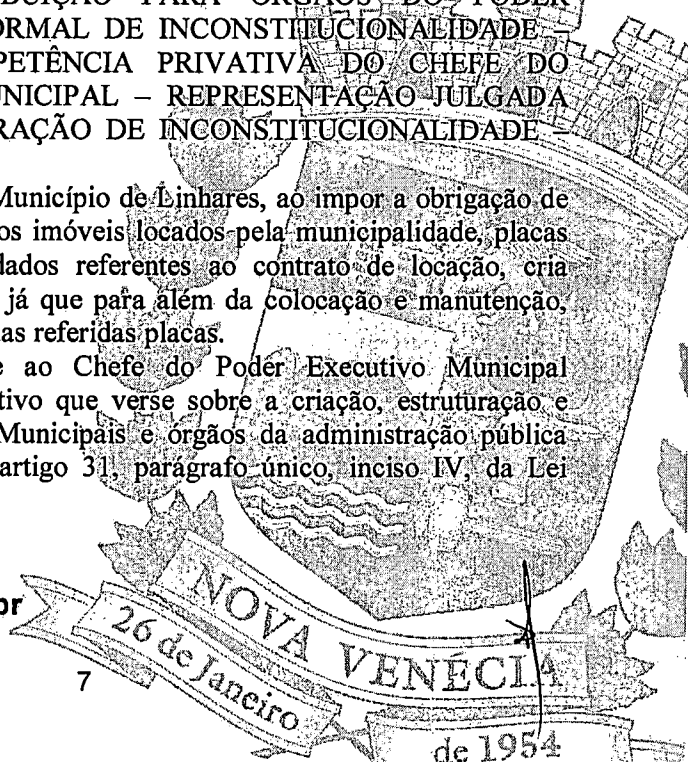
RELATOR(A) DESIGNADO: FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY

EMENTA

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – – LEI Nº 3.864/2019 DO MUNICÍPIO DE LINHARES – OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE PLACAS INFORMATIVAS COM DADOS CONTRATUAIS NOS IMÓVEIS LOCADOS PELA MUNICIPALIDADE – CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO – VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE – DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EFEITOS EX TUNC.

1. A Lei nº 3.864/2019, do Município de Linhares, ao impor a obrigação de colocar e manter, em todos os imóveis locados pela municipalidade, placas indicativas com todos os dados referentes ao contrato de locação, cria atribuição para seus órgãos, já que para além da colocação e manutenção, será necessária a confecção das referidas placas.

2. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal deflagrar o processo legislativo que verse sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal, nos ditames do artigo 31, parágrafo único, inciso IV, da Lei Orgânica do Município.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



3. Representação de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 3.864/19 do Município de Linhares, com efeitos ex tunc.

Desta feita, essa parecerista se filia ao entendimento da Supremo Tribunal Federal, ou seja, pela constitucionalidade e legalidade do objeto da proposição, respeitando o posicionamento contrário do Eg. Tribunal de Justiça do ES.

Em relação a tipicidade legislativa, projeto de lei ordinária, é o mais adequado à temática, tendo em vista que não foi localizada na LOM especificação de que a matéria deve ser tratada por lei complementar.

Quanto ao mérito da propositura, é necessário realizar algumas emendas a fim de sanar algumas inadequações, a fim de garantir a constitucionalidade, legalidade e afinidade com a jurisprudência do Colendo STF:

a) Emenda Modificativa na ementa da proposição:

Onde se lê:

REGULAMENTA AS INFORMAÇÕES CONTIDAS NAS PLACAS DE IDENTIFICAÇÃO EM TODAS AS OBRAS PÚBLICAS REALIZADAS **NO** MUNICÍPIO DE NOVA VENÉIA-ES.

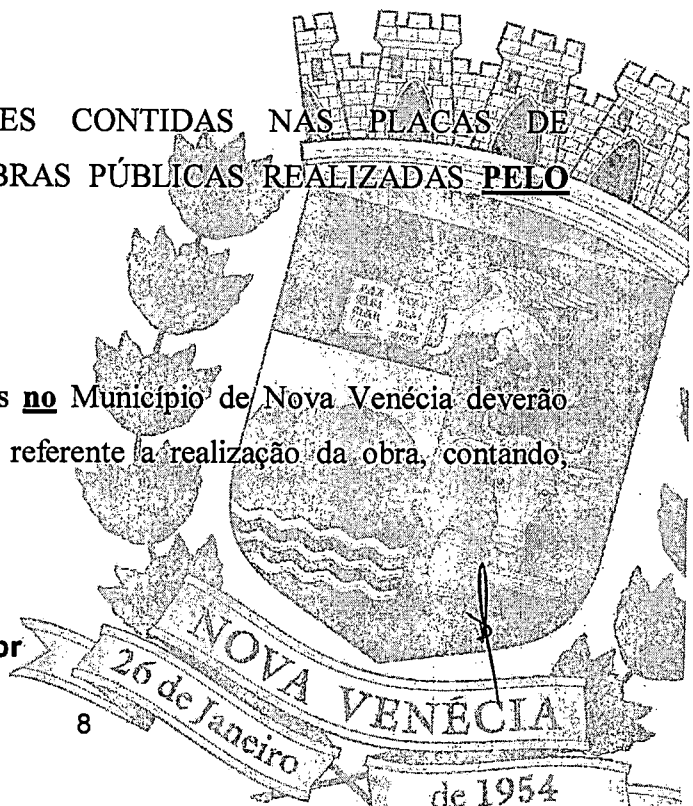
Leia-se:

REGULAMENTA AS INFORMAÇÕES CONTIDAS NAS PLACAS DE IDENTIFICAÇÃO EM TODAS AS OBRAS PÚBLICAS REALIZADAS **PELO** MUNICÍPIO DE NOVA VENÉIA-ES.

b) Emenda Modificativa no caput do art. 1º:

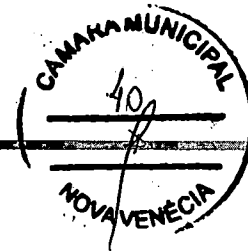
Onde se lê:

Art.1º Todas as obras públicas realizadas **no** Município de Nova Venécia deverão conter placas informativa com os dados referente a realização da obra, contando, obrigatoriamente:





Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



Leia-se:

Art.1º Todas as obras públicas realizadas pelo Município de Nova Venécia deverão conter placas informativa com os dados referente a realização da obra, contando, obrigatoriamente:

- c) Emenda modificativa no inciso IX do art. 1º:

Onde se lê:

IX - Dispor Código de Barras Bidimensional Quick Responde (QR CODE) nas placas indicativas de obras públicas em tamanho e localização visíveis e de fácil acesso à população, permitindo leitura por meio de dispositivo, direcionando ao site oficial da Prefeitura.

Leia-se:

IX – facultativamente, dispor de Código de Barras Bidimensional *Quick Responde* (QR CODE) nas placas indicativas de obras públicas em tamanho e localização visíveis e de fácil acesso à população, permitindo leitura por meio de dispositivo, direcionando ao site oficial do Poder Executivo Municipal.

Importante observar que alguns dispositivos precisam passar pela fase de redação final: art. 1º, inciso VI; art. 1º, inciso VII e inciso IX do art. 1º.

CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, **OPINA-SE** pela **CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE ORGÂNICA** do Projeto de Lei nº 91/2023, **DESDE QUE** realizadas todas as recomendações arroladas acima.

É o parecer.

Nova Venécia, 20 de dezembro de 2023.

DANIELA BRAGAARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica

