

## CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA ESTADO DO PARANÁ Edifício Vereador Pedro Nolasco Pizzato

PROCESSO LEGISLATIVO Nº 1041/2021 PROTOCOLO Nº 15921/2021

PROJETO DE LEI Nº 114/2021

EMENTA: "AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A INSTALAR SISTEMA DE CAPTAÇÃO DE ENERGIA SOLAR EM PRÉDIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS"

INICIATIVA: VEREADOR FABIO PAVONI

#### PARECER LEGISLATIVO Nº 151/2021

#### I – DO RELATÓRIO

**O** Vereador Fabio Pavoni propõe à apreciação Plenária, o Projeto de Lei em epígrafe que autorizando o Poder Executivo a instalar sistemas de captação de energia solar eme prédios públicos municipais.

O projeto vem acompanhado da justificativa, fls. 03 na qual diz em síntese que, "A energia solar, além de ser uma fonte alternativa e promissora de captação e conversão imediata de radiação solar em energia elétrica, também é um meio de preservação do meio ambiente. Além de ser uma energia limpa e que não se utiliza de recursos que podem se extinguir com o tempo, possui o beneficio da economia aos cofres públicos com a redução do valor da conta de luz mensal. A necessidade de economia de energia e a busca por meios alternativos de captação da mesma tem sido discutido cada vez mais pela sociedade. Por esse motivo, o município tem como obrigação sair na frente quando se refere à racionalização de gastos com energia elétrica."

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200





Após breve relatório, segue o parecer.

#### II. ANÁLISE JURÍDICA QUANTO A PROPOSIÇÃO DO PROJETO DE LEI

Consta na Constituição Federal em seu art. 30, I e posteriormente transcrito para a nossa Lei Orgânica no art. 5°, inciso I, que compete ao Município legislar sobre interesse local e suplementar a legislação estadual e federal no que couber.

"Art. 30. Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local;

No que concerne a propositura do projeto de lei, está expressamente contido no art. 40, § 1°, "a" da Lei Orgânica de Araucária, que os projetos de lei podem ser de autoria de vereadores:

"Art. 40 O processo legislativo compreende a elaboração de: § 1º A iniciativa dos Projetos de Lei é de competência: a) do Vereador;"

A Magna Carta apregoa em seu art. 225, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá- lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 - Jardim Petrópolis - CEP 83704-580 - Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200





I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Consta na Constituição Federal em seu art.70 sobre o princípio da economicidade, a obtenção do resultado esperado com o menor custo possível, mantendo a qualidade e buscando a celeridade na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 - Jardim Petrópolis - CEP 83704-580 - Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200





## CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA ESTADO DO PARANÁ Edifício Vereador Pedro Nolasco Pizzato

subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

O princípio da economicidade deve ser recebido como um princípio geral do Direito Administrativo, em razão de sua amplitude quando se trata de aferir o desempenho em termos de custo-benefício da administração pública. Neste sentido, entendemos como regular a presente proposição, pois a longo prazo trará custo-benefício para administração pública.

Muito embora o nobre Vereador pretende com a proposição a preservação do meio ambiente, com a obtenção de energia limpa, bem como o benefício aos cofres públicos, o projeto de lei em questão invade a competência privativa do chefe do executivo municipal.

O referido Projeto de Lei designa atribuições para o Executivo Municipal, e ao estruturar atribuições o torna inconstitucional, pois atribuir serviços a qualquer entidade do Executivo é competência privativa do Prefeito, e sendo assim o Legislativo não tem competência para atribuir função ao Poder Executivo.

Quando o Poder Legislativo do Município toma frente na iniciativa de normas dessa natureza, age em violação ao princípio da separação dos poderes, tendo em vista atuar em atividade própria do Administrador Público.

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200





Meirelles:

## CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA ESTADO DO PARANÁ EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

Dissertando sobre o tema, preconiza o magistério de Hely Lopes

"As atribuições do prefeito, como administrador-chefe do Município, concentram-se basicamente nestas três atividades: planejamento, organização e direção de serviços e obras da Municipalidade. Para tanto, dispõe de poderes correspondentes de comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura" (In Direito Municipal Brasileiro - Hely Lopes Meirelles - pg. 550 - Malheiros Editores - 6a. ed. - 1990)

Desta forma, os projetos de lei que criem e estruturem as atribuições e entidades da administração pública, direta e indireta, somente poderão ser propostas pelo Chefe Executivo do município. Conforme disposto no art. 41, V da Lei Orgânica do Município de Araucária.

"Art. 41 Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de Projetos de Lei que:

V - criem e estruturem as atribuições e entidades da administração pública, direta e indireta"

No âmbito local, observa com a síntese do doutor, HELY LOPES MEIRELLES:

"Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta á sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta ou concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 - Jardim Petrópolis - CEP 83704-580 - Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200





provisões administrativas especiais manifestadas em ordens proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações matérias da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental." (grifei "Direito Municipal Brasileiro" 2013 17ª ed. Ed. Malheiros Cap. XI 1.2. p. 631).

Observamos desta forma que, a presente proposição invadiu claramente a seara da administração pública, da alçada exclusiva do Prefeito, violando-se a prerrogativa deste em analisar a conveniência e oportunidade das providências que a lei quis determinar. Assim, a matéria somente poderia ser objeto de tramitação legislativa por proposta do próprio Chefe do Poder Executivo.

Está nítida a invasão de competência, uma vez que cabe ao Prefeito a análise do Projeto de Lei para prever quais serão as mais benéficas medidas a serem tomadas para a realização da atividade proposta. O saudoso Hely Lopes Meirelles versa que:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos ou autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito".(Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 12ª. ed., São Paulo: Malheiros, p. 576.)

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 - Jardim Petrópolis - CEP 83704-580 - Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200





Ainda é necessário dizer sobre o princípio da separação de poderes no qual nos diz que:

Ao Executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito" (Adin n. 53.583-0, rel. Des. FONSECA TAVARES).

Em conformidade com a doutrina sintetizada pelo luzido Dirley da Cunha Júnior, preconiza que:

(...) os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário sejam desempenhados por órgãos diferentes, "de maneira que, sem nenhum usurpar as funções dos outros, possa cada qual impedir que os restantes exorbitem da sua esfera própria de ação". Só assim é possível o controle do poder pelo poder, só assim é possível a plena realização da separação de Poderes, que se traduz – sintetizamos – na separação funcional (cada função deve ser confiada a cada órgão da maneira mais especializada possível) e na separação orgânica (os órgãos da soberania devem ter independência mútua e devem estar, em tudo, em idêntico pé de igualdade). É essa a essência da doutrina da separação de Poderes. (CUNHA JÚNIOR, op. cit., p. 522.)

Nesse mesmo códex o Tribunal de Justiça do São Paulo se manifestou alegando que é inconstitucional a lei, de iniciativa do Poder Legislativo, que interfere na autonomia administrativa atribuída ao Executivo, ao estabelecer normas sobre posturas municipais:

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 - Jardim Petrópolis - CEP 83704-580 - Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200





EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal n.º 12.284/2010, de Ribeirão Preto, de origem parlamentar, que 'Dispõe sobre a utilização de biocombustível na renovação da frota de veículos do Poder Público Municipal, e dá outras providências – Ao priorizar a utilização de biocombustível, no processo de renovação da frota de veículos do Poder Público Municipal, essa lei interferiu na esfera de discricionariedade do Prefeito, a quem compete a administração do Município – Violação do princípio da independência e harmonia entre os Poderes caracterizada (CE, arts. 5.º e 144) – Ação procedente.

Processo n.º 990.10.286079-5

Autora: Prefeito Municipal de Ribeirão Preto

**Objeto de impugnação:** Lei n.º 12.284/2010, de 30/4/2010, do

Município de Ribeirão Preto.

"Ao Executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito" (Adin n. 53.583-0, rel. Des. FONSECA TAVARES).

A proposição em questão demandará atribuições ao Executivo Municipal para a efetiva execução de instalação, desta feita, implicará na competência privativa do Prefeito em relação à organização da estrutura, bem como cria obrigações e deveres aos órgãos municipais.

Em relação a essa matéria de indevida ingerência do Poder Legislativo o STF nos autos da ADI 2.840-5/ES, assim se pronunciou: "(...) É firme nesta Corte o entendimento de que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre remuneração de pessoal, organização e funcionamento da

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 - Jardim Petrópolis - CEP 83704-580 - Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200





Administração. O desrespeito a esta reserva, de observância obrigatória pelos Estadosmembros por encerrar corolário ao princípio da independência dos Poderes, viola o art. 61, § 1°, II, a e e da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.646, Maurício Correa, ADI 805, Sepúlveda Pertence, ADI 774, Celso de Mello, ADI 821, Octavio Gallotti e ADI 2186- MC, Maurício Corrêa."

Portanto, quando a matéria invade a competência privativa do Prefeito o projeto viola o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2°), na Constituição Estadual (art. 7°) e também na Lei Orgânica do Município de Araucária (art. 4°).

Insta ressaltar que o projeto pretende autorizar o Poder Executivo a instalar sistema de captação de energia solar em prédios públicos municipais, destarte, os arts. 1º e 2º do presente projeto cria assunção de despesas sem a devida demonstração/indicação de dotação orçamentária e previsão de recursos financeiros.

Ademais, o Projeto de Lei deve estar acompanhado pelo relatório de impacto orçamentário, em conformidade com a determinação dos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar 101 de 04/05/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal:

"Art. 15 Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesas ou assunção de obrigações que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16 A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I — estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

 II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200





# CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA ESTADO DO PARANÁ

#### EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 17 Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1° Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de despesa."

Os Tribunais também vêm afirmando a inconstitucionalidade das leis que impõem aumento de despesa, e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo:

LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS. PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (ADIN 142.519-0/5-00, rel. Des. Mohamed Amaro, 15.8.2007).

Logo, o Projeto de Lei deve estar acompanhado de dotação orçamentária e relatório de impacto financeiro que cobrirão as despesas decorrentes do objeto do referido Projeto de Lei.

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200





Temos a ressaltar em relação a natureza de leis autorizativas, segundo os ensinamentos de Sérgio Resende de Barros:

"...insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a coautores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a...' O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente" (Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262).

E o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul assim entendeu "a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional" (ADIN n°593099377 – rel. Des. Maria Berenice Dias – j. 7/8/00).

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200





Por todo o exposto, a presente proposição é inconstitucional pois "se a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convalesçam do vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais, inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer que o Legislativo as exerça" (Hely Lopes Meirelles. Direito Municipal Brasileiro, 16ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 748).

Não há dúvida de que a iniciativa parlamentar, ainda que revestida de boas intenções, invadiu a esfera da gestão administrativa, e como tal, é inconstitucional, por violar o disposto no art. 7°, art., 87, VI da Constituição Estadual e por simetria o art. 2° e art. 61, § 1°, II "b" da Constituição Federal.

É ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primordial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

#### III – DA CONCLUSÃO

Reconhecemos como relevantes e meritórias as razões que justificam a pretensão do Vereador, porém o projeto em análise não é de iniciativa dos integrantes do Poder Legislativo, <u>PORTANTO, S.M.J., SOMOS PELO ARQUIVAMENTO DO PRESENTE</u>.

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 - Jardim Petrópolis - CEP 83704-580 - Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200





Diante do previsto no art. 52, incisos I, II e VI, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Araucária a matéria está no âmbito de competência da Comissão de Justiça e Redação, da Comissão de Finanças e Orçamento e da Comissão de Saúde e Meio Ambiente, as quais caberão lavrar os parecerem ou solicitarem informações que entenderem necessárias.

Recomendamos que a presente proposição fosse encaminhada através de indicação.

É o parecer.

Diretoria Jurídica, 18 de Agosto de 2021.

LEILA MAYUMI KICHISE

OAB/PR Nº 18442

**GABRIELLY BORGES ADAMUCHIO** 

ESTAGIÁRIA DE DIREITO.

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 - Jardim Petrópolis - CEP 83704-580 - Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200

