



**PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA
E REDAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES**

Processo nº 005882/2021

Projeto de Lei Ordinária nº 783/2021

Autor: Vereador Valdir Rodrigues Maciel

PLO. DISPÕE SOBRE A UTILIZAÇÃO DE ENERGIAS LIMPAS E SUSTENTÁVEIS PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI AUTORIZATIVA QUE NÃO POSSUI O CONDÃO DE AFASTAR SUA INCONSTITUCIONALIDADE. INDEVIDA IMPOSIÇÃO DE PRAZO PARA QUE O EXECUTIVO REGULAMENTE A PROPOSIÇÃO. CONSIDERAÇÕES.

I - RELATÓRIO

Cuida-se de parecer quanto à constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição em epígrafe, de iniciativa do Vereador Valdir Rodrigues Maciel cujo conteúdo, em suma, autoriza o Poder Executivo a instalar sistema de energia solar e/ou eólica nos prédios públicos municipais, a depender de viabilidade técnica-econômica, visando à instalação e utilização de energias renováveis.

A matéria foi protocolizada em 27.08.2021, prosseguindo sua tramitação normal, tendo a Procuradoria da Casa exarado parecer contrário ao supracitado PLO, nos termos do parecer técnico de fls. 04/10.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Ato contínuo, o presente projeto veio a esta Comissão (CCJ) para exame e parecer, na forma do art. 62, I, c/c arts. 63, §2º, e 64, *caput*, todos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Linhares, instituído pela Resolução nº 001/2018.

Eis, em síntese, o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

De largada, cumpre assentar que o exame a ser realizado sobre o presente projeto de lei cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais e legais que norteiam o processo legiferante.

Com efeito, não incumbe à CCJ invadir o mérito da proposição legislativa, muito menos imiscuir-se em questões atinentes à discricionariedade política desta Casa de Leis.

Em primeiro lugar, deve ser analisado se o projeto apresenta *vício de iniciativa*, isto é, violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo.

A Constituição Federal prevê um sistema de repartição de competências, sendo privativa do Poder Executivo as que estão expressamente definidas pelo §1º do art. 61, e, a nível local, no art. 31 da Lei Orgânica Municipal, de forma que algumas matérias possuem indicação de autoria que, por sua vez, tão somente aquele ente é autorizado a propor os respectivos projetos de lei.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Não se olvida que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de *interesse local*, conforme artigo 30, inciso I, da Lei Maior. Todavia, faz-se necessária a observância de certos requisitos na obra legislativa, cuja falta acarreta a inconstitucionalidade formal do ato. A propósito, HELY LOPES MEIRELLES adverte:

"No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. 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 da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante" (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., p. 735).

De fato, a função precípua da Câmara Municipal é a legislativa, de modo que estabelecer normas de administração e dispor sobre a execução de serviços públicos - de forma genérica e abstrata - constituem atividades genuínas do Poder Legislativo Municipal. Noutro giro, a prática dos atos concretos da administração é de competência exclusiva do Prefeito Municipal.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Como se sabe, matérias ligadas à *organização administrativa* são de iniciativa reservada ao Poder Executivo, conforme art. 61, §1º, II, alínea "b", da CF, aplicável aos Estados e Municípios por força do *princípio da simetria*. Nessa senda, verifica-se a *inconstitucionalidade formal* do presente PLO, por *vício de iniciativa*.

Destarte, ao editar a proposição, o autor do projeto ingressou indevidamente na gestão municipal, porquanto a direção da administração municipal compreende a instituição de políticas e ações governamentais concretas, destinadas à gestão de situações específicas do Município, inclusive aquelas envolvendo a utilização de energias sustentáveis nos prédios públicos municipais.

Nesse sentido, a proposição imiscuiu-se em matéria tipicamente administrativa, de competência do Executivo, estando no círculo da *reserva da Administração*, **extrapolando, assim, as fronteiras reservadas aos nobres edis, maiormente por abranger matérias que são da alçada privativa do Chefe do Poder Executivo, imunes à intervenção do Poder Legislativo.**

Em que pese os notáveis propósitos e a relevância do PLO em análise - fruto de elogiável percepção do nobre edil ao buscar a utilização de energia alternativa (solar e/ou eólica) nos prédios públicos desta municipalidade - verifica-se que a temática esbarra em vício insanável de iniciativa, impedindo, assim, o diagnóstico de constitucionalidade necessário ao bom andamento do processo legislativo.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

A bem da verdade, a deliberação acerca da instituição de uma medida tipicamente administrativa deve ficar a cargo do Chefe do Poder Executivo, não cabendo ao Legislativo imiscuir-se na questão, já que se trata de matéria representativa de atos de gestão. Assim se posiciona a jurisprudência pátria:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.578/2019. MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO. INSTALAÇÃO DE ENERGIA SOLAR PARA ILUMINAÇÃO EM PRÉDIO PÚBLICO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL. Verifica-se a inconstitucionalidade, por ofensa ao artigo 66, III, "e", da Constituição do Estado de Minas Gerais, da norma municipal que impõe ao Poder Executivo Municipal a adoção de sistema de energia solar nas novas edificações e em eventuais reformas dos prédios públicos, ofendendo a iniciativa reservada ao Poder Executivo e à autonomia administrativa, notadamente por versar sobre estrutura administrativa. (TJMG, Órgão Especial, ADI 1486885-34.2019.8.13.0000, j. em 29/07/2020).

Quadra registrar que **o fato da lei ser dotada de natureza autorizativa** (art. 2º do PLO) **não lhe escuda de eventual inconstitucionalidade**. Aliás, diga-se, o Chefe do Executivo não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Segundo as lições de SERGIO RESENDE DE BARROS (*in Leis autorizativas*):

O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa. (...) De mais a mais, a inconstitucionalidade aqui se traduz em verdadeiros disparates. Veja-se. O poder de autorizar implica o de não autorizar. Ambos são frente e verso da mesma competência. Assim, se a lei pudesse 'autorizar', também poderia 'não autorizar' o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria disparate: uma absurda inconstitucionalidade.

De fato, a lei que tem por objeto autorizar o Poder Executivo a agir em matérias de sua própria iniciativa privativa contém, na realidade, uma determinação velada, o que a torna inconstitucional por ofensa à *separação de poderes*.

Nesse sentido, a jurisprudência pátria vem afirmando, com frequência, a inconstitucionalidade das leis autorizativas, sobretudo pelo entendimento de que as "autorizações" nelas contidas na verdade se traduzem em determinações, razão pela qual ofendem a *separação de poderes* e usurpam a competência material do Poder Executivo. Senão, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 9.014/2018, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, DE NATUREZA AUTORIZATIVA PARA REALIZAÇÃO DE PARCERIAS - INADMISSIBILIDADE - PREFEITO NÃO PRECISA DE AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA O EXERCÍCIO DE ATOS DE SUA EXCLUSIVA COMPETÊNCIA - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. (TJSP, Órgão Especial, ADI 2263898-42.2018.8.26.0000, julgado em 20/03/2019).

Outrossim, ainda que a proposição não padecesse de vício de iniciativa, a determinação contida no seu artigo 4º exorbita a competência material parlamentar.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"


Levando-se em conta que **não compete ao Poder Legislativo impor prazo para que o Executivo pratique o ato de regulamentação**, impossível deixar de reconhecer a inconstitucionalidade do referido dispositivo (art. 4º do PLO), uma vez que inexistente subordinação entre os Poderes.

Com efeito, a disposição nitidamente submete a atividade do Poder Executivo à vontade do Legislativo, evidenciando sua inconstitucionalidade por afronta ao princípio da separação e harmonia entre os poderes. Isso porque a regulamentação de lei se insere na competência privativa do Poder Executivo e a fixação de prazo rígido para referida atividade caracteriza indevida ingerência de um Poder sobre o outro.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Linhares/ES - reunida com todos os seus membros - é pela **INADMISSIBILIDADE TOTAL DA PROPOSIÇÃO (PLO nº 783/2021), por ser INCONSTITUCIONAL**.

Plenário "Joaquim Calmon", em 06.09.2021.


JADIR RIGOTTI JUNIOR
Relator


WELLINGTON VICENTINI
Presidente


ALYSSON REIS
Membro