

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PROJETO DE LEI nº 7.744 de 2018

EMENTA: Dispõe sobre a implantação obrigatória de semáforos funcionando à base de energia solar no município de Caruaru.

1 – RELATÓRIO

Trata-se de um Projeto de Lei de autoria do nobre vereador Lula Tôrres, o qual dispõe sobre a implantação obrigatória de semáforos funcionando à base de energia solar no município de Caruaru.

O projeto em questão tem por objetivo a troca dos semáforos e quando houver novas aquisições por semáforos com luz solar, usando equipamentos dotados de células fotovoltaicas para redução do consumo de energia e para melhorias no trânsito, já que, quando acontecem os “apagões” os semáforos por não terem energia resguardada apagam-se trazendo complicações para quem precisa utilizar o trânsito nesse momento, diminuindo assim os riscos de acidentes por este motivo.

Devidamente justificada, a propositura legislativa foi encaminhada a assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis, para que, nos termos do art. 91 do Regimento Interno e art. 44 da Lei Orgânica do Município (LOM), seja emitido o devido parecer quanto aos aspectos Constitucionais, legais e jurídicos relativos ao projeto apresentado.

É o relatório.

Passo a opinar.

II – DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões especializadas, porquanto **estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.**

Dessa forma, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.** De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – **As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa,** que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, **será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.**

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é **estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas especializadas, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.** E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão,

em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

III – ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente pela sua autora, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional. Observa-se que o autor articulou à justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Desta forma, o PL não tem vício de Competência já que não gera atribuições ao Executivo, por não impor obrigações ate porque o departamento de manutenção de semáforos já existe e seria apenas uma contribuição para o melhoramento do município e suas finanças.

IV – DO MÉRITO

A competência para legislar sobre assuntos locais é concorrente entre os entes, vide art. 30, inciso I, da CF/88. Nesta toada, cabe ao município legislar sobre o interesse local nos assuntos que visem proteção e defesa do meio ambiente, tudo com fulcro e base na sistematicidade jurídica do ordenamento.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; (g.n)

In caso, resta bem estabelecido não ter sido encontrado vícios de competência, de princípio poderia ter pensado nesse vício, mas não se atribui gastos para o Executivo, já que o departamento que cuida da manutenção de semáforos já é contratado para fazer esse serviço de reparação e manutenção destas, de forma que não cause transtorno e traga benfeitorias para o município, estando assim em concordância com a AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 0061491-47.2016.8.19.0000 da Cidade do Rio de Janeiro, que versa sobre a constitucionalidade de uma lei com mesmo mérito:

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.778/2014 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. DETERMINAÇÃO DE QUE OS SEMÁFOROS DESTES MUNICÍPIOS UTILIZEM ENERGIA SOLAR. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA. ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PELA INOCORRÊNCIA DO VÍCIO. DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI. 1. Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade em face da Lei 5.778/2014 do Município do Rio de Janeiro, de iniciativa de membro do Poder Legislativo, que dispõe sobre a implantação obrigatória de semáforos funcionando à base de energia solar. Alega o representante que a lei é eivada de inconstitucionalidade por inobservância ao princípio da separação dos poderes e vício de iniciativa. 2. Órgão Especial que vinha entendendo, em casos semelhantes, pela violação à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para propor leis que versem sobre organização e funcionamento de órgãos daquele poder. 3. **Julgamento recente do Supremo Tribunal Federal em repercussão geral que, analisando legislação que tornava obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas do Município do Rio de Janeiro, reafirmou jurisprudência daquela Corte no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas na Constituição, não permitindo interpretação ampliativa (tema 917). Assim, entendeu que legislações como a presente, que não criam ou alteram a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública, nem tratam do regime jurídico de servidores públicos, não usurpam a iniciativa do Chefe do Poder Executivo.** 4. Fiscalização, manutenção e substituição dos semáforos que já são atribuições das secretarias municipais. Legislação em comento que não inovou nas funções dos órgãos executivos, apenas tratando de medidas que já se inserem nas suas incumbências. Atribuição comum da União, Estados e Municípios de preservação ao meio ambiente, conforme art. 23, VI, da Constituição Federal. Atendimento, in casu, à função precípua do Poder Legislativo de estabelecer diretrizes aos órgãos executivos, meros balizamentos gerais, cabendo a estes, dentro de seus critérios de conveniência e oportunidade, regulamentar esta lei e elaborar o cronograma de substituição dos semáforos. 5. Alegação de criação de dispêndios não previstos no orçamento. Inocorrência, considerando que as atribuições ligadas à conservação e manutenção dos sinais de trânsito já são inerentes ao funcionamento dos órgãos executivos. **Tese nº 917 firmada pelo Supremo Tribunal Federal, como acima destacado, estabelecendo que não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** Adoção do entendimento proferido pelo Pretório Excelso, guardião da Constituição Federal, para reconhecer a constitucionalidade da lei em comento. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI 5.778/2014 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.

Observando o entendimento do STF em repercussão geral sobre legislação que tornava obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas do Município do Rio de Janeiro, reafirmou jurisprudência da Corte no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas na Constituição, não permitindo interpretação ampliativa, sendo assim entende-se que não existem a criação ou alteração na estrutura ou atribuição de órgão na administração pública, entendendo assim que o projeto em questão está em acordo com a Corte suprema não trazendo vício de iniciativa.

Analizando o art. 36 da LOM em que distribui nos seus incisos a competência em caráter exclusivo do Executivo e que o PL em questão não fere essa competência como já previsto pela Ação Direta de Inconstitucionalidade, até porque não prevê gastos para o Município e sim que já existe esse departamento ou empresa que tem a obrigação de cuidar da manutenção dos semáforos, sendo dever desta empresa se adequar a lei.

A Constituição Federal estabelece princípios em seu Título I, a serem obrigatoriamente observados, dentre os quais cabe aqui destacar o da independência e harmonia entre os Poderes, expressamente previsto na CF:

Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário;

Em decorrência da independência e harmonia entre os Poderes, as leis de iniciativa de vereadores, com caráter autorizativo ou que tratem de data certa para que o Executivo em tempo determinado cumpra obrigação e que versem acerca da gestão municipal, padecem de vício de origem e são inquinadas de inconstitucionalidade.

Diante da importância local do presente PL e para não causar a sua retirada por possíveis vícios, notasse a necessidade de Emenda Substitutiva no art. 2º para se adequar técnica legislativa, passando a ser sugerida a seguinte redação:

Art. 2º no Projeto Atual	Emenda Substitutiva Proposta ao art. 2º
Art. 2º - Fica o Poder Executivo autorizado a elaborar cronograma anual para substituição progressiva dos semáforos que ainda funcionam por meio de energia elétrica, fornecida de modo convencional para os novos equipamentos à base de energia solar.	Art. 2º - A utilização de energia solar para o funcionamento de semáforos dependerá de comprovação da existência de condições técnicas e de viabilidade econômica para sua execução, a critério do Executivo Municipal.

Estudando o texto do projeto achou-se necessária essa mudança na redação do art. 2º por estar se tratando de autorização e uma lei que seja meramente autorizativa traz obrigação ao Executivo e a presente lei poderia ter sido de iniciativa do próprio poder, já que trata de matéria de manutenção municipal, mas pela importância local o Vereador tem total competência para tal propositura.

Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa, a Câmara estabelece regras para a administração e a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas e o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que reside à harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local.

Portanto, todas as leis que forem autorizativas locais, que revestem-se desta característica de ingerência na gestão municipal padecem de vício original, sendo insanavelmente inconstitucionais, sendo assim para não ter inconstitucionalidade no PL será necessário tal emenda.

Para melhor adequação da técnica legislativa do PL em esboço, foi proposto também no art. 3º uma Emenda Substitutiva de forma que o Executivo poderá ter autonomia para optar pela implantação de novos empreendimentos onde, o município possa ter luz solar sempre para que mantenham os semáforos funcionando, a energia solar atualmente é considerada como energia limpa trazendo assim um equilíbrio no Meio Ambiente e trazendo economia para o Município.

Art. 3º no Projeto Atual	Emenda Substitutiva Proposta ao art. 3º
Art. 3º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento do Município	Art. 3º - O Poder Executivo optará ao planejar a implantação de novos empreendimentos para que, sempre que possível, adotar fontes de energia limpas, renováveis e seguras.

A propositura da emenda foi necessária para analisar o custo e o benefício da implantação de tal sistema, quando comparando com outras leis municipais de mesmo teor e até com atitudes não governamentais, como exemplo disso é a cidade de Garanhuns-PE, onde a empresa prestadora do serviço de manutenção dos semáforos pensando no bem estar e nas benfeitorias que esse recurso irá trazer para o Município, implantou um semáforo com placa fotovoltaica de luz solar em fase de teste em um dos pontos da cidade, se o teste for positivo irão ser implantados em todos os semáforos de Garanhuns e esse benefício não irá trazer nenhum gasto para prefeitura.

Podemos notar o grande avanço desse serviço, com a diminuição de gastos com energia elétrica onde o governo municipal e o governo do estado gastam milhões por ano para manter esses semáforos ligados 24h por dia, com a captação da luz solar, pelas telas fotovoltaicas, outro benefício seria que os semáforos ficariam ligados até mesmo na falta de energia que é onde ocorrem vários acidentes por causa da queda de energia, mas havendo essa captação iria diminuir o risco de acidentes.

Seria de grande importância para o Município a diminuição de gastos com esse equipamento e não teriam tantos transtornos quando houvesse falta de energia, já que os geradores fotovoltaicos fariam a guarda da energia para serem utilizadas tanto à noite como na falta dela.

ÓRGÃO ESPECIAL REPRESENTAÇÃO DE
INCONSTITUCIONALIDADE Nº 269/2016 – 0061491-47.2016.8.19.0000
REPRESENTANTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
REPRESENTADO: CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
LEGISLAÇÃO: LEI MUNICIPAL Nº 5.778, DE 16 DE JULHO DE 2014
RELATOR: DES. CARLOS SANTOS DE OLIVEIRA ACÓRDÃO
REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.778/2014
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. DETERMINAÇÃO DE QUE OS
SEMÁFOROS DESTES MUNICÍPIOS UTILIZEM ENERGIA SOLAR.
ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA. ENTENDIMENTO DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PELA INOCORRÊNCIA DO VÍCIO.
DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI.

1. Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade em face da Lei 5.778/2014 do Município do Rio de Janeiro, de iniciativa de membro do Poder Legislativo, que dispõe sobre a implantação obrigatória de semáforos funcionando à base de energia solar. Alega o representante que a lei é eivada de inconstitucionalidade por inobservância ao princípio da separação dos poderes e vício de iniciativa. 2. Órgão Especial que vinha entendendo, em casos semelhantes, pela violação à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para propor leis que versem sobre organização e funcionamento de órgãos daquele poder. **3. Julgamento recente do Supremo Tribunal Federal em repercussão geral que, analisando legislação que tornava obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas do Município do Rio de Janeiro, reafirmou jurisprudência daquela Corte no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas na Constituição, não permitindo interpretação ampliativa (tema 917).** Assim, entendeu que legislações como a presente, **que não criam ou alteram a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública, nem tratam do regime jurídico de servidores públicos, não usurpam a iniciativa do Chefe do Poder Executivo.** **4. Fiscalização, manutenção e substituição dos semáforos que já são atribuições das secretarias municipais. Legislação em comento que não inovou nas funções dos órgãos executivos, apenas tratando de medidas que já se inserem nas suas incumbências. Atribuição comum da União, Estados e Municípios de preservação ao meio ambiente, conforme art. 23, VI, da Constituição Federal. Atendimento, in casu, à função precípua do Poder Legislativo de estabelecer diretrizes aos órgãos executivos, meros balizamentos gerais, cabendo a estes, dentro de seus critérios de conveniência e oportunidade, regulamentar esta lei e elaborar o cronograma de substituição dos semáforos.** 5. Alegação de criação de dispêndios não previstos no orçamento. Inocorrência, considerando que as atribuições ligadas à conservação e manutenção dos sinais de trânsito já são inerentes ao funcionamento dos órgãos executivos. Tese nº 917 firmada pelo Supremo Tribunal Federal, como acima destacado, estabelecendo que não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Adoção do entendimento proferido

pelo Pretório Excelso, guardião da Constituição Federal, para reconhecer a constitucionalidade da lei em comento. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI 5.778/2014 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.

Em si o Projeto visa uma ordenação de tutela sobre o Meio Ambiente que está previsto no art. 225 da Carta Magna, que determina sobre ser o meio ambiente um bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida do cidadão. Devido a essas características, foi colocada a cargo do Poder Público e da coletividade a sua preservação.

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.

Em todas as esferas do governo há a tutela sobre o meio ambiente, onde existem atribuições que cabem à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Neste caso o inc. VI do art. 23 da Constituição que fala sobre a proteção o meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, determina:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

Sendo assim, cabendo ao município às atribuições a ele concedidas pelo art. 30 no inc. II, uma eventual suplementação a legislação federal e estadual no que lhe couber, dentro das especificações que a localidade demanda.

Art. 30. Compete aos Municípios:

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Ressaltamos que o mesmo possui mérito, em virtude da economia de energia elétrica que é utilizada nas ruas, em especial pela grande quantidade de semáforos que são alimentados durante o dia inteiro, sem contar que esta opção também seria mais viável em casos de blackout, falta de energia, mantendo-se os equipamentos funcionando.

Dessa forma, a análise sobre o PL não tem vício de iniciativa para deliberação da matéria proposta, já que a proposição não impõe obrigações ao Executivo, onde o Legislativo não impõe obrigação de fazer ao Executivo deveria ter proposto esse PL por gerar despesas e obrigatoriedade.



V – CONCLUSÃO

Com essas considerações, conclui-se com o parecer **FAVORAVEL COM EMENDA** ao projeto de lei 7.744/2018, por não serem observados vícios ou ilegalidades insanáveis.

É o parecer sub censura, de *caráter opinativo e não vinculante*.

Caruaru, 04 de Maio de 2018.

Rayanne Batista
Estagiária de Direito

Anderson de Melo
Analista Legislativo | Direito
Mat. 740-1