COMISSÕES
Justiça e Redação

DATA, 18/10/2021

PRESIDENTE

Excelentíssimo Senhor
Presidente da Câmara Municipal.

PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO Nº 223/2021

"Dispõe sobre a obrigatoriedade de a concessionária responsável pelo fornecimento de energia cortar os galhos das árvores que estão próximas à fiação elétrica na zona rural do Município de São João da Boa Vista e da outras providências"

A Câmara Municipal de São João da Boa Vista, APROVA:

Art. 1º- Fica a concessionária responsável pelo fornecimento de energia no Município de São João da Boa Vista obrigada a cortar os galhos de árvores que estão próximas à fiação elétrica na Zona Rural da cidade.

Art. 2º- Esta Lei será regulamentada pelo Poder Executivo no que couber.

Art. 3º- Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

São muitos os problemas causados por árvores que ficam próximas à fiação de energia elétrica, entre eles a falta constante de energia principalmente na zona rural da cidade. A concessionária do serviço público assume a gestão do serviço público, que lhe é delegada pelo ente federativo.

Entre as obrigações da concessionária, está a prestação de um serviço público adequado, o que engloba também as atividades de manutenção e eliminação de riscos. Sendo assim, apresentamos este Projeto de Lei e contamos com a colaboração da Casa para a sua aprovação em Plenário.

Plenário Dr. Durval Nicolau, 15 de outubro de 2.021.

CLAUDINEI DAMALIO
VEREADOR-PSD

RETIRADO PELO AUTOR
25/10/2021

Presidente

Porto Alegre, 21 de outubro de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 26.592/2021

I. O Poder Legislativo do Município de São João da Boa Vista solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 223, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: "Dispõe sobre a obrigatoriedade de a concessionária responsável pelo fornecimento de energia cortar os galhos das árvores que estão próximas à fiação elétrica na zona rural do Município de São João da Boa Vista e dá outras providências".

II. Preliminarmente, esclareça-se que aos Municípios foram atribuídas as competências para dispor sobre matéria de interesse local, conforme dispõem a Constituição Federal[1] e a Lei Orgânica Municipal[2].

Demonstrada a competência legiferante do Município e a adequação do processo legislativo, examine-se então a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza[3] ensina o seguinte:

> É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.
> A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo**. (grifou-se)

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva[4] explica que "a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos".

---

[1] Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[2] ARTIGO 7º:- Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, dentre outras, as seguintes atribuições:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[3] A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

[4] Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997. p.107.

A iniciativa apresenta-se ao mundo jurídico de três formas: privativa; vinculada e concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem de exercê-la em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente pode ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal. A iniciativa privativa é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa, nos termos da Lei Orgânica Município, competência para dispor acerca de determinada matéria. A iniciativa privativa impede o exercício da iniciativa por quem não a titulariza. Já a iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva. Este exercício – de iniciativa concorrente – pode ser praticado, inclusive, pela sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por do eleitorado local.

No caso da iniciativa pleiteada por Vereadores, alerta-se que o Poder Legislativo não tem legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem.

Especificamente no caso do projeto de lei em análise, de certa forma, em princípio não se identificaria vício de iniciativa, uma vez que se não dirige propriamente ao Executivo, seus órgãos e servidores, mas às concessionárias do serviço público de energia. Entretanto, não se perca de vista que estes serviços, assim como outros, são concedidos pelo Poder Executivo, no âmbito de contratos de concessão de serviços públicos em que o Município, representado pelo Executivo, é o poder concedente.

Geralmente, questões atinentes à arborização urbana são reguladas pelos Códigos de Posturas. No entanto, muitos Municípios possuem legislação extravagante (fora dos Códigos), proibindo expressamente que o cidadão, quanto às árvores e quaisquer plantas do perímetro urbano, efetue por sua conta a poda, corte galhos, derrube ou arranque mudas. Proíbe-se até mesmo que o cidadão comum plante árvores no espaço urbano sem licença e acompanhamento da municipalidade, haja vista que o espaço físico das cidades destinado às árvores é bem público.

Entretanto, é frequente também que a legislação municipal estabeleça a autorização para o corte sazonal de árvores em alguns casos, tais como: quando o estado fitossanitário das árvores assim justificar; quando a árvore ou parte dela apresentar risco iminente de queda; nos casos em que as árvores estejam causando danos ao patrimônio público e/ou privado; quando os galhos estiverem tocando a fiação elétrica; quando o plantio irregular ou a propagação espontânea de espécies impossibilitarem o desenvolvimento adequado de árvores vizinhas.

Por oportuno, sobre a autorização em matéria ambiental, esclareça-se que, embora muitas vezes utilizados sem o devido rigor técnico, como sinônimos, os termos "licença" e "autorização" são bem diferentes. Enquanto a **licença** é um ato administrativo vinculado (isto é, emitido mediante o cumprimento de determinados requisitos legais) e definitivo, salvo revogação por razões de interesse público, a **autorização** é ato administrativo unilateral emitido à vista da discricionariedade do agente público e em caráter precário.

Outrossim, considerando que, mesmo simples atos de poda ou corte de galhos de árvores podem impactar matéria de origem vegetal, é necessária autorização do órgão ambiental da Prefeitura, ainda que mediante procedimento simplificado.

Assim, ao se reportar a esses serviços, constata-se que a proposição acaba reportar a serviços que competem ao Executivo, seja para efetuar diretamente a poda ou corte de galhos de árvores, seja para autorizar que terceiros o façam ou, ainda, seja, para determinar que as concessionárias assim procedam, mediante a sua autorização. Neste sentido, calha observar o que dispõe a Lei Orgânica Municipal quanto à execução de serviços públicos:

> ARTIGO 64:- Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:
> (...)
> XVII - promover os serviços e obras da administração pública;

Esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante o postulado previsto na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos outros entes federativos[5].

A título de exemplo, cita-se as seguintes ementas da jurisprudência dos Tribunais de Justiça dos Estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul em casos semelhantes ao ora analisado, aplicáveis no que couberem:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.716, de 03 de setembro de 2018, do Município de Valinhos, **de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a execução dos serviços de poda, corte, remoção com destoca e substituição de árvores do passeio público dos logradouros municipais e dá outras providências" – Alegação de afronta ao princípio da separação de Poderes – Configurado o vício de iniciativa, que é privativa do Poder Executivo** - Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, '2' e '4', 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – **Violação à separação de poderes – A imposição de obrigações ao Poder Executivo caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2275295-98.2018.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Unificado - N/A; Data do Julgamento: 16/10/2019; Data de Registro: 23/10/2019) (grifou-se)
>
> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 1209/2004 de Novo Hamburgo, que suprimindo o inciso XI, do artigo 15 da Lei Municipal nº

[5] Constituição Federal:
Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
Constituição do Estado de São Paulo:
Artigo 5º - São Poderes do Estado, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
§1º - **É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições**.
§2º - **O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição**. (grifou-se)
Lei Orgânica do Município de São João da Boa Vista:
ARTIGO 2º:- O Governo Municipal é exercido pela Câmara de Vereadores e pelo Prefeito. (grifou-se)
PARÁGRAFO ÚNICO:- **O Legislativo e o Executivo são poderes do Município, independentes e harmônicos entre si.** (grifou-se)

131/92, **dispensou a autorização do órgão ambiental do Município para o corte e a poda de árvores públicas. Matéria tipicamente administrativa. Inconstitucionalidade formal**. Aplicação dos artigos 8º, 10 e 82, VII, da Constituição Estadual. Precedentes deste Órgão Especial: ADIn 70007359698 (Rel. Des. Alfredo Guilherme Englert) e ADIn 70005077755 (Rel. Des. Paulo Augusto Monte Lopes). **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE**. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70010716371, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Cacildo de Andrade Xavier, Julgado em 22/08/2005) (grifou-se)

Parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro. Destarte, por todos estes ângulos de análise, constata-se que o projeto de lei ora analisado acaba por apresentar em seu texto não só os vícios de ordem formal (o que por si só já obstaria à análise de mérito), mas também material, à luz das disposições constitucionais e legais e também da jurisprudência.

III. Diante do exposto, opina-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 223, de 2021, pela via da iniciativa parlamentar, tendo em vista que se refere explicitamente a matérias de competência reservada ao Poder Executivo no âmbito de contratos de concessão de serviços públicos e de execução ou autorização de serviços de corte em árvores, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial.

Por ser notoriamente meritório o objeto do projeto de lei, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser adaptado para servir como objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador preservará a autoria da proposição perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM