OFÍCIO EXTERNO Nº 1191/2022

Araucária, 28 de março de 2022.

Ao Senhor
CELSO NICÁCIO DA SILVA
D.D Presidente da Câmara
Câmara Municipal Araucária
Araucária/PR

Assunto: Razões do Veto ao Projeto de Lei nº 114/2021 – P.A. 24431/2022

Prezado(a),

Encaminhamos o Veto proposto pelo Executivo Municipal ao Projeto de Lei nº 114/2021 de autoria parlamentar, que "Autoriza o Poder Executivo a instalar sistema de captação de energia solar em prédios Públicos Municipais".

Atenciosamente,

Assinado digitalmente por:
GENILDO PEREIRA CARVALHO
015.048.429-10
28/03/2022 14:13:18

GENILDO PEREIRA CARVALHO

Secretário Municipal de Governo

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 28/03/2022 14:16 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE https://c.atende.net/p6241ed566f11f.
POR GENILDO PEREIRA CARVALHO:01504842910 - (015.048.429-10) EM 28/03/2022 14:16

PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 24431/2022
ASSUNTO: Projeto de Lei que autoriza o Poder Executivo a instalar sistema de captação de energia solar em prédios Públicos Municipais

DELIBERAÇÃO DO PODER EXECUTIVO:
VETO AO PROJETO DE LEI Nº 114/2021

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, acuso o recebimento do Ofício n° 26/2022, referente ao Projeto de Lei nº 114/2021, de autoria parlamentar, que autoriza o Poder Executivo a instalar sistema de captação de energia solar em prédios Públicos Municipais.

Entretanto, manifesto pelo VETO ao referido Projeto, pelas razões adiante expostas.

RAZÕES DO VETO

A presente proposta de Lei, de iniciativa do Poder Legislativo, autoriza o Poder Executivo a instalar sistema de captação de energia solar em prédios Públicos Municipais, **não tem como prosperar, pelas seguintes razões**:

1) Inconstitucionalidade por incompetência do município para legislar sobre energia, que é matéria de competência privativa da União, conforme estabelece o inciso IV, do art. 22, da Constituição Federal;

2) Contraria o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º, da Constituição Federal e art. 7º, da Constituição do Estado do Paraná;

3) Incorre em vício de iniciativa, ferindo o inciso IV, do art. 66 e inciso VI, do art. 87, ambos da Constituição do Estado do Paraná e inciso V, do art. 41, e incisos X e XI, do art. 56, ambos da Lei Orgânica;

4) O Projeto gera aumento de despesa, sem indicação da respectiva fonte de custeio, estando ausentes ainda os demonstrativos dos respectivos impactos orçamentários e financeiros, ferindo as regras do art. 167, da Constituição Federal, dos arts. 16, 17 e 21 e 23, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ainda o art. 135, I e II, da Lei Orgânica.

Os vícios acima apontados e que serão analisados detalhadamente neste documento, demonstram a clara inconstitucionalidade do Projeto de Lei.

DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS AUTORIZATIVAS

O Projeto é autorizativo, porém, tal caráter não impede o controle de constitucionalidade exercido pelo Chefe do Executivo se o conteúdo do Projeto estiver em desacordo com a Constituição Estadual. Neste sentido é a **jurisprudência do Tribunal de Justiça do Paraná que julgou inconstitucional Lei com origem na Câmara Municipal de Araucária:**

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 3.402/2018 DE **ARAUCÁRIA/PR – INICIATIVA PARLAMENTAR** – EDUCADOR INFANTIL – AUTORIZA O CHEFE DO PODER EXECUTIVO A INSTITUIR O BENEFÍCIO DA HORA PERMANÊNCIA – PRELIMINARES – FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL – REJEITADA – INDICAÇÃO DE DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ COMO PARÂMETRO DE CONTROLE – AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DAS NORMAS – AFASTADA – ALEGADA VIOLAÇÃO À NORMA CONSTITUCIONAL DEVIDAMENTE FUNDAMENTADA – MÉRITO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – VÍCIO DE INICIATIVA – MATÉRIA AFETA AO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO PODER EXECUTANTE – INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO – VIOLAÇÃO AO ARTIGO 66, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – INTROMISSÃO INDEVIDA DO PODER LEGISLATIVO NAS ATRIBUIÇÕES DO PODER EXECUTIVO – AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – ARTIGO 7º, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DO PARANÁ – **LEI AUTORIZATIVA – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – POSSIBILIDADE** – EFEITOS MODULADOS PARA QUE A DECLARAÇÃO TENHA EFICÁCIA A CONTAR DA PUBLICAÇÃO DA DECISÃO NA IMPRENSA OFICIAL. A indicação de normas diversas à Constituição Estadual como fundamento para o pedido de declaração de inconstitucionalidade não acarreta a extinção parcial do processo sem resolução de mérito, mas a delimitação da cognição da ação exclusivamente ao parâmetro de controle da Constituição do Estado do Paraná. O princípio da especificação das normas exige que o autor apresente as razões pelas quais o normativo impugnado estaria em desconformidade com o parâmetro constitucional invocado. Lei municipal, iniciada pelo Poder Legislativo local, que disponha sobre matéria afeta ao regime jurídico dos servidores públicos do Poder Executivo, incorre em inconstitucionalidade formal, decorrente de vício de iniciativa, por invasão da competência privativa do Prefeito, conforme disposto no artigo 66, inciso II, da Constituição Estadual. A promulgação de lei, iniciada pela Câmara dos Vereadores, que altera a jornada de trabalho do educador infantil, além de fixar marcos temporais para a sua implementação, representa intromissão indevida do Poder Legislativo em matéria de alçada do poder executante, e configura afronta ao princípio da separação dos poderes, consoante disposto no artigo 7º, caput, da Constituição do Paraná. **A lei autorizativa pode ser objeto de controle de constitucionalidade, pois a sua natureza, por si só, não deslegitima a pretensão do autor quanto ao reconhecimento de sua inconstitucionalidade, nem afasta as eventuais máculas das quais possa padecer.** Razões de interesse social e segurança jurídica impõem, no caso, a modulação de efeitos da decisão, resguardando a situação daqueles que, porventura, já tenham desempenhado atividades no regime de "hora permanência". Artigo 27 da Lei nº 9.868/1999. Precedentes desta Corte. Ação julgada procedente.*
> (**TJPR** - Órgão Especial - 0000173-42.2019.8.16.0000 - Rel.: DESEMBARGADOR JORGE WAGIH MASSAD - J. **26.07.2021**)

Importante, transcrever trechos da decisão exarada pelo Desembargador Relator no processo acima colacionado:

> *Necessário registrar que **a lei autorizativa pode ser objeto de controle de***

constitucionalidade, pois a sua natureza, por si só, não deslegitima a pretensão do autor quanto ao reconhecimento de sua inconstitucionalidade, nem afasta as eventuais máculas das quais possa padecer. Dessa forma, ainda que se trate de lei autorizativa, não é dado ao Legislativo se imiscuir sobre matérias cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nem invadir as suas atribuições asseguradas constitucionalmente. *Por oportuno, cumpre consignar que* ***as competências de cada Poder são emanadas diretamente da carta constitucional, diploma com hierarquia normativa para estabelecer as atribuições, prerrogativas e deveres dos Poderes Constituídos. Logo, não se mostra possível que uma lei infraconstitucional, iniciada pelo Poder Legislativo, pretenda autorizar o Chefe do Poder Executivo a fazer algo que compete à Constituição conceder, notadamente em se tratando de matéria reservada à iniciativa privativa do próprio poder executante****. O Supremo Tribunal Federal já decidiu nesse sentido:*

> *"INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 740/2003, do Estado do Amapá. Competência legislativa. Servidor Público. Regime jurídico. Vencimentos. Acréscimo de vantagem pecuniária. Adicional de Desempenho a certa classe de servidores. Inadmissibilidade.* ***Matéria de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Usurpação caracterizada. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, alínea "a", da CF, aplicáveis aos estados****. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a lei que, de iniciativa parlamentar, conceda ou autorize conceder vantagem pecuniária a certa classe de servidores públicos." (ADI 3176, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/06/2011, DJe-150 DIVULG 04-08-2011 PUBLIC 05-08-2011 EMENT VOL-02560-01 PP-00026) – (destaquei)*

Acerca do tema ***inconstitucionalidade de lei autorizativa,*** *necessária a transcrição de trecho do voto do Relator Ministro Cezar Peluso:*

> ***"A alegação de não usurpação de competência pela Assembleia Legislativa, dado o caráter meramente 'autorizativo' da lei, não pode ser ouvida, sob pena de subversão da disciplina constitucional da separação de poderes e insulto ao art. 2º da Constituição Federal.*** *É que, como bem aponta SÉRGIO RESENDE DE BARROS: 'A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que,* ***se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. 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'*** *(in Leis Autorizativas. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, n. 29, ago./nov. 2000, p. 263 e ss)." (STF, ADI 3176/AP, Pleno, Unânime, Rel Min. Cezar Peluso, j. 30.06.2011)*

O ***Órgão Especial já se manifestou acerca da possibilidade de controle de constitucionalidade de leis autorizativas****:*

> *"INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 816/1992, DO MUNICÍPIO DE PORECATU/PARANÁ. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CONCEDER O BENEFÍCIO DA CESTA BÁSICA AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO DO INCIDENTE POR CONTA DO ART. 949, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. REJEITADA. APONTADA OFENSA AO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA"C" DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E ART. 66, INC. II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO.* ***VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE REGIME***

> ***JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. É POSSÍVEL O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS MERAMENTE AUTORIZATIVAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA RECONHECIDA.*** *PROCEDÊNCIA DO INCIDENTE" (TJPR - Órgão Especial - IDI - 1485531-3/01 - Porecatu - Rel.: Desembargador Carvílio da Silveira Filho - Unânime - J. 07.08.2017 - DJ: 2101 29/08/2017). - (destaquei)*
>
> *"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal n.º 844/2009, de Santo Antônio do Paraíso. 1. Lei Municipal n.º 844/2009, de iniciativa do Poder Legislativo, que autoriza o Chefe do Poder Executivo a conceder licença-maternidade às servidoras municipais pelo período de seis meses - Impossibilidade - Matéria afeta ao regime jurídico dos servidores públicos - Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo - CF, art. 61, par. 1.º, inc. II, alínea "c"; CE, art. 66, inc. II, e Lei Orgânica Municipal, art. 47, inc. II - Ofensa, outrossim, ao princípio da separação dos poderes - CE, art. 7.º.* ***Lei "autorizativa" - Irrelevância - Mácula de exclusiva iniciativa que não pode ser desconsiderada. Inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa que se declara*** *- Precedentes desta Corte. 2. Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade - Lei n.º 9.868/1999, art. 27 - Produção de efeitos ex nunc (não retroativos) - Verbas eventualmente pagas em razão da autorização legal que têm caráter alimentar. 3. Procedência do pedido - Lei n.º 844/2009, do Município de Santo Antônio do Paraíso, declarada inconstitucional, com produção de efeitos a partir do trânsito em julgado desta decisão" (TJPR - Órgão Especial - AI - 618026-1 - Curitiba - Rel.: Desembargador Rabello Filho - Unânime - J. 03.12.2010) - (destaquei)*

Diante do exposto, **mesmo autorizativo, o Projeto de Lei pode e deve ser objeto de controle de constitucionalidade, neste momento exercido pelo Chefe do Executivo**.

DA INCONSTITUCIONALIDADE POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO

À União compete privativamente legislar sobre energia, conforme prescreve a Constituição Federal:

> *Art. 22.* ***Compete privativamente à União legislar sobre****:*
> *(...)*
> *IV - águas,* ***energia****, informática, telecomunicações e radiodifusão;*

Ainda, compete à União, concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal, legislar sobre defesa dos recursos naturais e proteção do meio ambiente (art. 24, VI, da Constituição Federal).

> *Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*
> *(...)*
> *VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza,* ***defesa*** *do solo e* ***dos recursos naturais****, proteção do meio ambiente e controle da poluição;*

Neste sentido, o Município não pode alegar *"interesse local"* (art. 30 da CF/88) para legislar sobre a matéria presente no inciso IV, do art. 22 e inciso VI, do art. 24, ambos da Constituição Federal, de modo que, a União é o ente responsável para executar e legislar sobre a matéria.

Deste modo, falta competência material ao município para legislar sobre o tema, posto que a Constituição Federal prevê ser competência privativa da União legislar sobre energia.

DA INCONSTITUCIONALIDADE PELA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

Na estrutura federativa brasileira, os Estados membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para organizarem-se. Somente o Poder Constituinte originário (da Nação) apresenta esta característica. Sendo assim, por simetria, impõe-se a observância pelos entes federados (Estados-membros e Municípios) dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

As normas centrais são constituídas de princípios constitucionais, princípios estabelecidos e regras de pré-organização.

Entre os princípios constitucionais, um dos que vem apresentando previsão permanente nas Constituições Republicanas é o da independência e harmonia dos Poderes, expressamente estabelecido no art. 2° da Constituição Federal.

Neste sentido estabelece a Constituição do Estado do Paraná:

> *Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

O Poder Legislativo ao dispor sobre tema de competência exclusiva do Chefe do Executivo está violando o princípio da separação dos poderes (art. 7º, da Constituição do Paraná), **razão pela qual é inconstitucional**.

DA INCONSTITUCIONALIDADE PELO VÍCIO DE INICIATIVA

Importante ressaltar que **o Projeto em análise, embora preveja na ementa e caput do art. 1º que autoriza a instalação de sistema de captação de energia solar em prédios púbicos, em diversos dispositivos faz imposições ao Poder Executivo**, veja-se:

> *Art. 1º (...)*
>
> *§ 1º Os prédios da Administração Pública Municipal, sempre que for tecnicamente viável, **deverão providenciar a instalação de equipamentos** de captação de energia solar, como fonte alternativa de geração de eletricidade.*

§ 2º ***Os projetos de novas edificações Públicas Municipais deverão prever*** *nos seus editais de licitação a instalação de equipamentos de captação de energia solcar.*
(...)

Art. 3º ***Estabelece-se o prazo de 3 (três anos) para a adaptação dos prédios Públicos Municipais ao sistema de captação de energia solar.***

Na concretização princípio da separação dos poderes, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1°, por exemplo). A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível.

Art. 66. ***Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado*** *as leis que disponham sobre:*
(...)
IV - criação, estruturação e ***atribuições das Secretarias de Estado*** *e órgãos da administração pública.*

Art. 87. ***Compete privativamente ao Governador****:*
(...)
VI - ***dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração estadual,*** *quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;*

Pelo princípio da simetria, prevê a Lei Orgânica:

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.*

Art. 56 ***Ao Prefeito compete****:*
(...)
X - estabelecer a estrutura e organização da administração da Prefeitura;
XI - estabelecer, por Lei, atribuições, competências e responsabilidades de seus auxiliares diretos; *(Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 21/2021)*

Veja-se o **posicionamento jurisprudencial** a respeito de Lei semelhante ao Projeto em análise:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE QUE ***DETERMINA A INSTALAÇÃO DE SISTEMA DE ENERGIA SOLAR PARA ILUMINAÇÃO EM PRÉDIOS PÚBLICOS. VÍCIO FORMAL. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.***
- É inconstitucional a lei municipal de Belo Horizonte que determina a instalação de sistema de energia solar para iluminação interna em prédios públicos a ser construídos, ampliados ou reformados.
- Hipótese na qual configurada ofensa à regra da separação de poderes por haver violação à matéria reservada ao Executivo e inexistência de fonte prévia de custeio para as despesas que advirão da regulamentação da lei.
(TJMG - Ação Direta Inconstitucionalidade 1.0000.16.065473-7/000, Relator(a): Des.(a) Alberto Vilas Boas, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 23/08/2018, publicação da súmula em 05/09/2018)

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 1.102/15 do Município de Ilhabela* – ***Legislação que dispõe sobre a instalação de sistemas de energia solar para iluminação nos prédios públicos*** *– Desrespeito aos artigos 5º, 25 e 47, incisos II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual* – ***Vício formal de iniciativa – Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes – Ademais, a lei criou despesas públicas, sem indicar os recursos para a sua execução – Inconstitucionalidade configurada – Ação julgada procedente.***
> (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2092921-85.2016.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/10/2016; Data de Registro: 06/10/2016)

O conteúdo do Projeto de Lei invade a competência privativa do Chefe do Executivo, ao criar atribuições às Secretarias e ao próprio Prefeito.

Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Dito isso, o ato normativo impugnado **padece de inconstitucionalidade, pois se imiscuiu o Poder Legislativo em matéria tipicamente administrativa, da competência exclusiva do Poder Executivo, nos termos do inciso IV, do art. 66 e inciso VI, do art. 87, ambos da Constituição Estadual.**

DA INCONSTITUCIONALIDADE PELA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM A RESPECTIVA FONTE DE CUSTEIO

Ademais, a norma impugnada também **é inconstitucional**, pois cria despesa sem a respectiva fonte de custeio, violando **as regras do art. 167 da Constituição Federal, dos arts. 16, 17 e 21 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ainda o art. 135, I e II, da Lei Orgânica.**

Isto posto, **o Projeto de Lei nº 114/2021 invade a competência privativa da União para legislar sobre energia, conforme estabelece o inciso IV, do art. 22, da Constituição Federal, contraria o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º, da Constituição Federal e art. 7º, da Constituição do Estado do Paraná, incorre em vício de iniciativa, ferindo o inciso IV, do art. 66 e inciso VI, do art. 87, ambos da Constituição do Estado do Paraná e inciso V, do art. 41, e incisos X e XI, do art. 56, ambos da Lei Orgânica, gera aumento de despesa, sem indicação da respectiva fonte de custeio, estando ausentes ainda os demonstrativos dos respectivos impactos orçamentários e financeiros, ferindo as regras do art. 167, da Constituição Federal, dos arts. 16, 17 e 21 e 23, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ainda o art. 135, I e II, da Lei Orgânica, sendo, portanto inconstitucional, razão pela qual deve ser vetado na sua integralidade.**

DECISÃO

Pelas razões expostas, **VETO o Projeto de Lei n° 114/2021.**

Encaminhem-se as presentes razões à Câmara Municipal, em 48 (quarenta e oito) horas, nos termos do art. 45, § 1º, da Lei Orgânica de Araucária.

HISSAM HUSSEIN DEHAINI
Prefeito de Araucária