



PROJETO DE LEI Nº 026/2021

EMENTA: Dispõe sobre a implantação obrigatória de semáforos funcionando à base de energia solar em âmbito municipal.

Autoria: Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento – Vereador,
Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro,
no uso de suas atribuições legais APROVOU e EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – Os novos equipamentos de semáforos destinados à sinalização de trânsito, instalados nas vias públicas do município, devem funcionar tendo por fonte de energia a utilização de energia solar.

Parágrafo Único. Os equipamentos serão dotados de células fotovoltaicas para conversão de raios solares em energia armazenada, em baterias próprias, para esse fim.

Art. 2º. – O Poder Executivo elaborará 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, inexistindo ônus financeiro para si.

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, inclusive podendo realizar a troca dos atuais semáforos caso haja essa possibilidade para atender ao disposto nesta lei.

Art. 4º. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando todas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 17 de fevereiro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador



JUSTIFICATIVA

A economia na conta de energia é um dos principais benefícios da energia solar fotovoltaica, ainda mais quando se trata de valores eventualmente relacionados ao aumento ou diminuição de valores de tributos, tendo em vista que quanto menor o valor utilizado pelo ente público para fins de energia elétrica menor será o gasto de todo os munícipes. Isso sem contar os diversos benefícios trazidos com a presente medida, como, em especial no que se refere ao meio ambiente.

De fato, utilizar esta fonte de energia limpa traz um conjunto de outros benefícios, de sustentáveis à econômicos, que beneficiam a coletividade como um todo.

O aquecimento solar provém de fonte limpa e constante, além de ser vantajoso se comparado a qualquer outro, tanto em relação ao meio ambiente como ao custo. A título exemplificativo, países como os EUA e alguns europeus, com menor incidência de luz solar do que o Brasil, ainda mais na Região dos Lagos, se encontram demasiadamente mais avançados no quesito de utilização de meios alternativos de energia. E os exemplos não são apenas externos, já existindo vários municípios no âmbito pátrio nos quais os sinais de trânsito têm células fotovoltaicas.

É essa a justificativa de mérito que fundamenta a apresentação da presente inovação normativa, cabendo, ainda, tecer alguns comentários a respeito da competência legislativa do município para tratar sobre o tema e também a possibilidade da iniciativa advir do Poder Legislativo a fim de que não parem dúvidas sobre o tema.

Pois bem. É descabida aqui qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1º, da Constituição da República traduzem taxatividade.

Como se vê, a matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência, até porque não se trata norma de organização da Administração Pública nem de lei municipal que cria novas atribuições à Secretaria. Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a



criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo.

Realmente com relação aos arts. 2º, 3º e 4º, apesar da menção direta ao “Poder Executivo”, que aparentemente estabeleceria uma “ordem”, sua correta hermenêutica é de que os procedimentos ali referidos também não escaparão da oportunidade e conveniência da Administração, quanto à forma e ao momento de adotá-los. É o que se percebe, inclusive, pelo uso de expressões como “substituição progressiva”, “sempre que possível”, e outras que preservam a discricionariedade do Executivo.

Na verdade, pode-se no máximo dizer que a norma é de competência concorrente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, mas jamais que é de competência privativa daquele.

Resumindo, não há disposição referente à alteração das atribuições da Secretaria, mas apenas o atendimento à dignidade da pessoa humana e a axiologia que promove para todo o ordenamento jurídico.

É bom registrar que a presente Lei é idêntica à Lei nº 5.778/2014 do Município do Rio de Janeiro e que teve sua constitucionalidade reconhecida pelo e. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, corroborando o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema, como se vê da ementa abaixo transcrita:

“REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.778/2014 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. DETERMINAÇÃO DE QUE OS SEMÁFOROS DESTES MUNICÍPIO 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 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.** (Representação por Inconstitucionalidade nº 0061491-47.2016.8.19.0000, Des. Rel. (a) CARLOS SANTOS DE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 01/08/2017, Órgão Especial, TRJ; grifou-se).



Em análise de lei que tem como pano de fundo conteúdo praticamente idêntico ao da presente proposição, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou pela constitucionalidade da norma em questão:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 9.071/2005 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE/MG. FUNCIONAMENTO DE SEMÁFOROS NA MADRUGADA. MATÉRIA QUE NÃO INTERFERE NA LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO E NAS COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.” (RE 633551 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 30/06/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-155 DIVULG 06- 08-2015 PUBLIC 07-08-2015, STF; grifou-se).

Proposições como a presente pautam a atuação do Administrador, mas não lhe roubam seus critérios de conveniência e oportunidade, afinal caberá ao Poder Executivo elaborar o cronograma de substituição dos semáforos, observar a norma quando da implantação de novos semáforos e, por fim, ainda poderá regulamentar a presente. Note-se, a norma em comento tem por escopo: a uma, a utilização de energias renováveis, e; a duas, superar problemática no ordenamento de trânsito relacionada ao não funcionamento dos sinais quando ocorre queda de energia, algo que acontece com frequência no Município de Rio das Ostras. Trata-se, portanto, de matéria de atribuição comum da União, Estados e Municípios, qual seja, a preservação ao meio ambiente, conforme art. 23, VI, da Carta Magna.

Secundariamente, cumpre dizer que a proposição não cria qualquer despesa ao Executivo nem invade a esfera de atribuições de suas Secretarias, motivos pelos quais não há qualquer impedimento para sua regular tramitação, pois pretende consagrar também o princípio da isonomia (igualdade) em seu sentido material e, ainda que trouxesse despesas, fato é que não haveria qualquer inconstitucionalidade em sua regular tramitação.

Realmente, o Projeto em questão encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência dos Tribunais Pátrios sobre o tema.



Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

A fiscalização, manutenção e substituição dos semáforos já são atribuições das secretarias municipais, de modo que não há inovação nas funções dos órgãos executivos com a proposição, de forma que a norma, ao estabelecer que os semáforos funcionem com energia solar, trata de medidas que já se inserem nas incumbências de referidos órgãos.

Assim, não o legislador não excede seus poderes nem invade seara exclusiva do Chefe do Executivo. A legislação em comento se limita a estabelecer diretrizes aos órgãos executivos, meros balizamentos gerais, sem extrapolar as atribuições próprias daqueles órgãos.

Ora, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral):

“Recurso extraordinário com agravo. **Repercussão geral.** 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. **Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. **Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte.** 5. Recurso extraordinário provido.” (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016; grifou-se).



E, ainda que houvesse a alegação de que haveria a criação de gastos ao Poder Executivo, fato é que a ausência de recursos específicos para atendimento de novas despesas, na pior das hipóteses, apenas comprometeria a eficácia da lei no exercício financeiro de sua vigência. Com efeito, “inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo” (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01)”.

Em outras palavras, se a lei cria despesa pública ou renuncia a receita pública isso não é suficiente para conclusão de sua inconstitucionalidade por violação à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo.

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade do Município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, que ocorra o envio concomitante da presente justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 17 de fevereiro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador