



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO

ESTADO DE MINAS GERAIS

PARECER JURÍDICO

Relatório

Trata de solicitação de parecer jurídico encaminhado pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, a partir de pedido do Vereador Relator Alex Vinicius Coelho e do Vereador Presidente Robson-Nei Renier Capobiango, acerca do Projeto de Lei n. 2164/2025 que "*Institui a POLÍTICA MUNICIPAL DE IMPLEMENTAÇÃO DE ENERGIA SOLAR NOS PRÉDIOS PÚBLICOS, no âmbito do Município de Visconde do Rio Branco e dá outras providências*".

Os consulentes formulam as seguintes questões:

- Se o Poder Legislativo pode iniciar tal matéria legislativa?
- Se Projeto de lei nº2164/2025 gera impacto orçamentário?

É o relato. Passa-se a fundamentação.

Fundamentos

Antes de adentrarmos o mérito das indagações, considerando que o objeto do Projeto de Lei é impor a obrigação a todos os prédios públicos municipais a instalação de energia solar, tomar-se-á como base para análise eventual usurpação de competência do Chefe do Poder Executivo Municipal, sendo que o mesmo entendimento e fundamento jurídico exposto ao longo deste parecer deve ser adotado em relação aos demais órgãos e entes municipais que detêm autonomia financeira.

Pois bem.

A Constituição Federal de 1988, com base na tripartição dos Poderes, disciplina a iniciativa parlamentar a partir do seu art. 61, que prevê: "*A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos*



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO **ESTADO DE MINAS GERAIS**

Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição." Assim, embora a função legislativa tenha sido entregue ao Poder Legislativo, a Constituição Brasileira conferiu o poder de iniciativa a autoridades do Executivo, do Judiciário, do MP e, inclusive, aos cidadãos diretamente.

Por ser norma genérica que atribui, indistintamente, o poder de iniciativa para a deflagração do processo legislativo a várias autoridades, a doutrina a nomeia de "iniciativa comum" ou "iniciativa concorrente", constituindo-se como regra a ser observada em todos os âmbitos da Federação, com base no princípio da simetria. O §1º do artigo 61, por sua vez, apresenta os casos em que o poder de iniciativa é privativo do Chefe do Executivo, para que se mantenha a harmonia e a independência entre os Poderes. Ou seja, o objetivo real da restrição imposta no §1º é a segurança do sistema de tripartição dos poderes constitucionais, de modo a que não haja interferências indevidas de um Poder sobre o outro.

Assim, dispõe o mencionado artigo 61, § 1º, da CF/88:

Art. 61. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO **ESTADO DE MINAS GERAIS**

transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

A Constituição do Estado de Minas Gerais, observando o preceituado pela Constituição da República, dispôs em seu art. 66, III, que:

Art. 66 - São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição: (...)

III - do Governador do Estado:

- a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; (Alínea com redação dada pelo art. 3º da Emenda à Constituição nº 39, de 2/6/1999.)
- b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) o sistema de proteção social dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade; (Alínea com redação dada pelo art. 3º da Emenda à Constituição nº 104, de 14/9/2020.)
- d) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Estado; (Alínea declarada inconstitucional nos autos da ADI 4.844. Acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 23/3/2021. Trânsito em julgado em 31/3/2021.)
- e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;
- f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;
- g) os planos plurianuais;
- h) as diretrizes orçamentárias;
- i) os orçamentos anuais; (...)

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município de Visconde sobre a competência privativa do Executivo dispõe da seguinte forma:

Art. 55 - Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

- I - regime jurídico dos servidores;
- II - criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO ESTADO DE MINAS GERAIS

III – orçamento anual, diretrizes orçamentárias, plano plurianual, organização administrativa, matéria tributária e serviços públicos;

IV – criação, estruturação, e atribuições dos órgãos da Administração do Município. (...)

Art. 73 – Compete privativamente ao Prefeito: (...)

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica; (...)

VI – enviar à Câmara Municipal o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do Município;

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração Municipal, na forma da lei; (...)

Das disposições normativas aludidas pode-se extrair o seguinte entendimento: a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, em regra, é comum (concorrente). A iniciativa privativa (exclusiva), por se tratar de regra de direito estrito, deve ser interpretado restritivamente, conforme posicionamento pacificado na jurisprudência e doutrina. Assim, as matérias de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo estão elencadas num rol taxativo do texto constitucional.

Resta, portanto, identificar se a matéria regulada pela proposição sob análise encontra-se inserida na gama de matérias que pertencem à iniciativa legislativa privativa do Executivo. Com isso, responde-se, inicialmente, ao primeiro questionamento proposto, qual seja: **“Se o Poder Legislativo pode iniciar tal matéria legislativa?”**

No presente caso, vê-se que a aludida norma municipal objeto desta ação estabelece obrigação ao Poder Público consistente na instalação de sistema de energia solar nos prédios públicos municipais, quando da construção, ampliação ou reforma.

O Projeto de Lei ora analisado, em cotejo com as disposições do artigo 66, inciso III, da Constituição Estadual - aplicável analogicamente ao Prefeito -, configura a ocorrência de usurpação de competência legislativa, eis que a aludida norma trata de matéria afeta à estrutura administrativa.

A referida matéria desbordou os limites da competência legislativa, na medida em que não apenas tratou de forma genérica e



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO **ESTADO DE MINAS GERAIS**

abstrata acerca do estímulo ao uso de energia solar no âmbito do Município, mas impôs ao Poder Público a adoção de sistema de energia solar nas novas edificações e em eventuais reformas dos prédios públicos.

Destarte, a exigência ao Poder Público de promover a instalação de sistema de energia solar na construção de prédios públicos, configura indevida ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservada, implicando ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração.

É bem verdade que se mostra louvável a intenção do Poder Legislativo Municipal ao propor lei desta natureza, buscando a utilização de energia alternativa nos prédios públicos, porém é imprescindível que sejam observadas as normas relativas ao processo legislativo, sob pena de violação a separação e independência dos Poderes.

Em situação análoga, tem orientado a jurisprudência do Órgão Especial do eg. TJMG:

EMENTA: 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 Inconst 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)

Observa-se que a matéria do PL n. 2164/2025 insere-se naquelas matérias cuja iniciativa recai privativamente para o Chefe do Poder Executivo, ao passo que dispõe acerca da estrutura administrativa, que cabe ao Poder Executivo.



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO **ESTADO DE MINAS GERAIS**

Noutro giro, impende ainda asseverar sobre a inconstitucionalidade do artigo 6º do referido projeto de Lei. É pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que "a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição" (ADI 4727, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23-02-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-04-2023 PUBLIC 28-04-2023).

Na sequência, aborda-se outra questão posta na presente consulta: **"Se Projeto de lei nº2164/2025 gera impacto orçamentário?"**

Parece lógico concluir que haverá um incremento de custos nas construções/reformas em referência, com a inclusão de dado novo no tocante ao sistema de energia - cuja própria viabilidade também demandará custos para a realização do estudo respectivo - não tendo sido indicada a fonte de custeio.

Há a criação de despesa obrigatória desacompanhada de prévia estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da medida, conforme exigência do artigo 113 do ADCT da Constituição Federal, não sendo suficiente a genérica previsão do artigo 5º da Lei em estudo, no sentido de que "as despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias e suplementares se necessário".

Conclusão

Diante de todo o exposto, considerando os questionamentos propostos, conclui que:

1 – Para o primeiro questionamento: **Se o Poder Legislativo pode iniciar tal matéria legislativa?"**

Não, o poder legislativo não pode iniciar tal matéria, pois há vício formal de iniciativa no referido projeto de lei;



CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO
ESTADO DE MINAS GERAIS

2 - para o segundo questionamento: **Se Projeto de lei nº2164/2025 gera impacto orçamentário?"**

Sim, certamente haverá um incremento de custos nas construções/reformas de prédios públicos, o que gera impacto orçamentário sem indicação da respectiva fonte de custeio e desacompanhada de prévia estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da medida.

É o parecer, sem embargos de outras opiniões.

Visconde do Rio Branco, MG, aos 11 de fevereiro de 2025.


Vítor Silva Pinto
Procurador Geral


Sérgio Leonardo da Silva
Advogado