

PARECER Nº 736/2022

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 9594/2022

Autor: Vereador Marcrean Santos

Ementa: Projeto de Lei que Dispõe sobre a obrigatoriedade da empresa concessionária de energia elétrica ENERGISA - Fica a empresa concessionária de energia elétrica “ENERGISA” obrigada a realizar - retirada todos postes e fiação aérea transferindo-a para um sistema subterrâneo de cabeamento. Considerando os trabalhos técnicos do IPDU – Instituto de Planejamento Desenvolvimento Urbano de Cuiabá, bem como Tese de Pós – Graduação defendida na FAAP Turma nº 063121/07 Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gerente de Cidade pelo Economista Luiz Aberto Gomes da Silva. “Revitalização Centro Histórico de Cuiabá”.

I – RELATÓRIO

Nos termos do artigo 49, inciso I, do Regimento Interno desta Casa de Leis, passa-se a analisar os aspectos legais, constitucionais, regimentais e técnicos do projeto de lei nº 186/2021, da lavra do Vereador Marcrean Santos.

Com efeito, o referido PL dispõe sobre a instalação, por parte da concessionária de energia elétrica, de fiação subterrânea no município de Cuiabá.

É o relato do necessário.

II – EXAME DA MATÉRIA

II.I – CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Prefacialmente ressalta-se que o presente processo teve tramitação regular e em conformidade com o processo legislativo constitucionalmente previsto, bem como com as demais legislações pertinentes.

Ainda, importante destacar que este exame cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base a documentação acostada nos autos, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, nos termos do inciso I do artigo 49 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Feitas tais ressalvas, passa-se a análise da proposição.

Rememora-se que se trata de Projeto de lei de origem parlamentar que pretende instituir a



obrigatoriedade da instalação de fiação subterrânea no município de Cuiabá.

O projeto possui adequação ao ordenamento jurídico vigente e pode prosperar, conforme passa a ser demonstrado.

Em que pese o fato de a Constituição Federal conferir à União a competência para legislar sobre telecomunicações e energia (art. 22, IV), verifica-se que, no caso concreto, o Município não pretende interferir no contrato de concessão ou mesmo na prestação dos serviços.

O que a propositura visa, em verdade, é estabelecer regras atinentes ao combate à poluição visual urbana (meio ambiente) e exercício do poder de polícia municipal, podendo, apenas de forma indireta, resvalar em temas pertinentes a outros entes federativos, o que não acarreta inconstitucionalidade.

Em relação ao aspecto material, **nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local**, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, I, da Lei Orgânica Municipal.

A **matéria está afeta, pois, à organização do Município** e, neste passo, restringe-se ao interesse local quanto ao uso do bem público municipal, pois trata de estabelecer a maneira pelo qual as concessionárias deverão proceder no cabeamento de fios presentes no solo urbano, não disciplinando, contudo, qualquer aspecto técnico relativo à energia elétrica e telecomunicações.

Daí a aplicação do art. **30, I, da Carta Magna**, que dispõe:

"Art. 30. *Compete aos Municípios:*

I - legislar sobre assuntos de interesse local...".

Segundo **Antonio Sérgio P. Mercier**, interesse local: "*...diz respeito ao espaço físico do Município, ou seja, sua área territorial. Interesse tem a ver com tudo aquilo que possa trazer benefício à coletividade; em linguagem comum, é sinônimo de utilidade, proveito. Pode ser também um estado de consciência. No caso do inciso em tela, trata-se do interesse público, particularmente o local, ou seja, no âmbito territorial do Município, e que por isso deve estar sob sua proteção ou vigilância, requerendo, dessa forma, que se imponha normas próprias.*" (Constituição Federal Interpretada Artigo por Artigo, Parágrafo por Parágrafo" - Ed. Manole - 3ª ed. p. 225)..."

No que se refere à proteção do meio ambiente, destaca-se o teor do artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal, o qual determina que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Especificamente a respeito da proteção do meio ambiente naquilo que diz respeito à **estética urbana**, reportamo-nos às lições de **Hely Lopes Meirelles**: "*A estética urbana tem constituído perene preocupação dos povos civilizados e se acha integrada nos objetivos do moderno Urbanismo, que não visa apenas às obras utilitárias, mas cuida também dos*



aspectos artísticos, panorâmicos, paisagísticos, monumentais e históricos, de interesse cultural, recreativo e turístico da comunidade. Todos esses bens encontram-se sob proteção do Poder Público por expresso mandamento constitucional (art. 216, V), e podem ser defendidos até mesmo em ação popular, por considerados patrimônio público para merecerem essa tutela judicial (Lei 4.717/1965, art. 1º, § 1º)" (In, "Direito Municipal Brasileiro", 17ª ed., Ed. Malheiros, p. 588). E a respeito da competência legislativa, prossegue o ilustre mestre: "A proteção paisagística monumental e histórica da cidade insere-se também na competência do Município, admitindo regulamentação edilícia e administração da Prefeitura nos limites do interesse local, para recreação espiritual e fator cultural da população." (In, "Direito Municipal Brasileiro", 17ª ed., Ed. Malheiros, p. 590). Logo, inequívoco que a proteção da estética da cidade está compreendida na competência municipal para legislar a respeito do meio ambiente.

Quanto a análise relativa à legitimidade do proponente para deflagrar o processo legislativo, porém, verifica-se que subjaz vício de iniciativa. A matéria impõe ônus financeiros ao Executivo Municipal e impõe procedimentos administrativos que, necessariamente, terão que ser promovidos pelo Executivo.

Destaca-se que é pacífico o entendimento que "as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros"(STF, ADI nº 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.). Nessa toada, importante observar se a proposição, pela sua natureza, ultrapassa os limites do princípio da reserva da administração.

No ponto, oportuna a **jurisprudência do Supremo Tribunal Federal** colacionada a seguir:

"o princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredindo o **princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.** (STF – Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Muito embora o Judiciário venha adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, há de se observar a não invasão da esfera administrativa - esta reservada em nosso ordenamento 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.

É oportuno mencionar que o *STF já se posicionou pela constitucionalidade da iniciativa parlamentar nos projetos de lei municipal cujo **objeto consistia em obrigar a concessionária a remover os cabos e fios em desuso, o que não é o caso do projeto em comento.***

Vejamos o julgado a seguir.





CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI Nº 9.339, DE 10 DE MAIO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE. **OBRIGATORIEDADE DA EMPRESA CONCESSIONÁRIA DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA A ATENDER AS NORMAS TÉCNICAS APLICÁVEIS À OCUPAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO E PROMOVER A REGULARIZAÇÃO E RETIRADA DOS FIOS INUTILIZADOS.** ALEGADA OFENSA À SEPARAÇÃO DOS PODERES (ARTS. 5º, 47, II E XIV, E 144 CE) E INVASÃO DE COMPETÊNCIA FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE ENERGIA (ART. 22, IV, CF). INOCORRÊNCIA. INICIATIVA PARLAMENTAR. POLÍCIA ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. Lei Municipal que "dispõe sobre a obrigatoriedade da empresa concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica e demais empresas ocupantes de sua infraestrutura a se restringir à ocupação do espaço público dentro do que estabelecem as normas técnicas aplicáveis e promover a regularização e a retirada dos fios inutilizados, em vias públicas". Norma que se refere à determinação de retirada de fios e cabos de empresas prestadoras de serviço, quando excedentes ou sem uso ou ainda do alinhamento dos postes conforme as normas técnicas, o que tange à proteção ao meio ambiente e urbanismo sobre os quais o Município está autorizado a legislar ao teor do que dispõe o artigo 30, I, II e VIII da Constituição Federal. No julgamento do Recurso Extraordinário n. 581.947, Relator o Ministro Eros Grau, o Supremo Tribunal assentou que as concessionárias de energia elétrica se submetem às regras de direito urbanístico. A norma que obriga a concessionária de distribuição de energia elétrica a conformar-se às normas técnicas aplicáveis e a retirar os fios inutilizados não repercute em ato de gestão administrativa. Disciplina de polícia administrativa sobre a colocação e manutenção de fiação em postes não é reservada à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. Princípio da Separação dos Poderes invulnerado. Não usurpa a competência da União para legislar sobre energia a lei local que cuida do meio ambiente urbano, determinando à concessionária de energia elétrica a conformação aos padrões urbanísticos nela estabelecidos. Questão que versa sobre simples disciplina relacionada ao planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano (art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal). Ausência de ingerência na área de telecomunicações e seu funcionamento. Atuação dentro dos limites do artigo 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal. Não caracterização, ademais, do vício de iniciativa. Matéria de iniciativa concorrente entre o Legislativo e o Executivo. Precedentes do Órgão Especial. . Matéria que não pode ser tratada como sendo de gestão administrativa, mas, sim, como de proteção à urbe, a ensejar o reconhecimento de interesse local, que autoriza o legislativo a editar leis, ao teor do art. 30, I, II e VIII da Carta Federal. A Constituição de 1988 concedeu especial atenção à matéria urbanística, reservando-lhe diversos dispositivos sobre diretrizes do desenvolvimento urbano (arts. 21, XX, e 182, CF), sobre preservação ambiental (arts. 23, III, IV, VI e VII, 24, VII, VIII, e 225, CF),

Verifica-se que pelo exerto colacionado, o fundamento para afastar a competência privativa do executivo é que, neste caso específico, não se verificam atos de gestão administrativa.



Há inclusive, lei municipal complementar (484/2020) disciplinando o assunto.

Este julgado, porém, não se aplica ao caso em análise, pois não se encarta nos parâmetros de incidência do precedente.

Isso porque a proposição em comento, muito embora igualmente recaia no interesse local por resvalar na questão ambiental urbana e poluição, conforme já mencionado, **há ainda, necessariamente, a ocorrência de atos de gestão administrativa.**

A questão urbanística para remoção de fios e cabos inutilizados JÁ É LEI em nosso município, como acima assinalado.

Mas o **objetivo do autor com a proposta é outro**, qual seja, tornar obrigatória a implantação de um estudo feito por órgão técnico do Poder Executivo que implica em custo elevado para sua efetivação.

A decisão de implementar a medida proposta é da alçada do Poder Executivo que não pode ser substituído pelo Legislativo neste caso.

Se as concessionárias devem por um lado respeitar a legislação urbanística do município ao criar um novo ônus para uma área considerável, ainda que muito desejável do ponto de vista meritório para a despoluição visual do centro histórico, a norma de caráter obrigatório impacta diretamente na área de administração gestão municipal, prova disso que o órgão executivo é que estudou, elaborou proposta e apresentou essas possibilidade que depende do Chefe do Poder Executivo para sua continuidade, seja para iniciar o processo legislativo, seja para tomar medidas de caráter administrativo.

Vejamos o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça de Mato Grosso nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 373/2011 DE FELIZ NATAL – VÍCIO DE INICIATIVA – PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – INSTITUIÇÃO DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO EM VIA PÚBLICA – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – MATÉRIA TIPICAMENTE ADMINISTRATIVA – EXERCÍCIO DA GESTÃO ADMINISTRATIVO-PATRIMONIAL SOBRE A UTILIZAÇÃO PRIVATIVA DE BENS PÚBLICOS DE USO COMUM DO POVO – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES POR USURPAÇÃO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – PREVISÃO DE CUSTEIO DAS DESPESAS DECORRENTES DA CONSTRUÇÃO DO ESTACIONAMENTO PELO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – AUMENTO DA DESPESA PÚBLICA – AFRONTA À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO – JULGADO DO TJRS – SANÇÃO DO PROJETO DE LEI – AUSÊNCIA DE CONVALIDAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA – SUPERAÇÃO DA SÚMULA 5 DO STJ – **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 373/2011 DE FELIZ NATAL.**

A iniciativa de lei referente à organização do trânsito municipal, mediante instituição de estacionamento rotativo em via pública, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo, por tratar-se de **matéria tipicamente administrativa** (CE/MT, art. 66, V; Lei Orgânica do Município de Feliz Natal, art. 52, VI). Sob esse ângulo, reconhece-se a violação



ao princípio da separação dos poderes, por usurpação da reserva da Administração, descrita no 2º da CF/88 e art. 190 da CE/MT.

Ao legislador municipal não cabe propor normas que acarretem, de forma direta ou indireta, o aumento da despesa pública do Poder Executivo Municipal, à luz, também, dos arts. 63, I, da CF/88 e 40, I, da CE/MT.

O c. STF, no julgamento da ADI 2.867, firmou recente entendimento no sentido de que a sanção do projeto de lei não convalida a inconstitucionalidade, por vício formal de iniciativa, superando a Súmula 5.

(N.U 1003345-13.2019.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, MARCOS MACHADO, Órgão Especial, Julgado em 08/08/2019, Publicado no DJE 15/08/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEIS MUNICIPAIS N. 739/2002 E N. 1.080/2008 – NOVA REDAÇÃO DOS ARTIGOS 26, 27 E 45, DA LEI MUNICIPAL N. 498/1998, QUE DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO DE PRIMAVERA DO LESTE – ELABORAÇÃO QUE DETERMINOU A INGERÊNCIA DO LEGISLATIVO NO TRÂMITE DE APROVAÇÃO DE PROJETOS DE LOTEAMENTO – ATO NORMATIVO DE INICIATIVA PARLAMENTAR – VÍCIO FORMAL SUBJETIVO – MATÉRIA CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABEM AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – ATIVIDADE TIPICAMENTE ADMINISTRATIVA – DESCONFORMIDADE COM O MODELO PLASMADO NA CARTA ESTADUAL – OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – USURPAÇÃO, PELO LEGISLATIVO MUNICIPAL DE PRERROGATIVA DO PREFEITO – DESVIRTUAMENTO INEQUÍVOCO – RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 26 E 27 DA LEI MUNICIPAL N. 498/1998, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI MUNICIPAL N. 739/2002, BEM COMO DA EXPRESSÃO “EM CONJUNTO COM COMISSÃO FORMADA PELA CÂMARA DE VEREADORES” CONSTANTE DO ART. 45 DA LEI MUNICIPAL N. 498/1998, ALTERADO PELAS LEIS MUNICIPAIS N. 739/2002 E N. 1.080/2008 – ADIN PROCEDENTE.

1. Os artigos 39, parágrafo único, II, d, 66, V, e 195, parágrafo único, III, da Carta Estadual outorgam, às expressas, competência privativa para o Chefe do Poder Executivo dispor sobre a organização e o funcionamento do município, de modo que a incoação do processo de produção da lei que verse da matéria pela edilidade configura, à evidência, inconstitucionalidade formal.

2. ***É notória a usurpação da competência do Chefe do Poder Executivo na hipótese em que a Câmara Municipal, desviando da abstração que deve orientar sua atuação legiferante, edita norma determinando sua ingerência no trâmite para aprovação de projetos de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, o que, a sabendas, caracteriza ato concreto de gestão, cujo exercício e controle cabem ao Prefeito, nos termos do artigo 66, V, da Constituição Estadual.***



3. De rigor a restrição da declaração de inconstitucionalidade tão somente ao excerto inquinado na norma cuja novel redação melhor se adéqua à realidade do município, evitando-se, pois, eficácia repristinatória indesejada.

(N.U 0057636-82.2016.8.11.0000, , ALBERTO FERREIRA DE SOUZA, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 25/05/2017, Publicado no DJE 02/06/2017)

I.1.I – INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO.

A Ementa do projeto de lei em comento vem epigrafada da seguinte forma:

“Dispõe sobre a obrigatoriedade da empresa concessionária de energia elétrica ENERGISA - Fica a empresa concessionária de energia elétrica “ENERGISA” **obrigada a realizar** - retirada todos postes e fiação aérea transferindo-a para um sistema subterrâneo de cabeamento. **Considerando os trabalhos técnicos do IPDU – Instituto de Planejamento Desenvolvimento Urbano de Cuiabá, bem como Tese de Pós – Graduação defendida na FAAP Turma nº 063121/07 Curso de Pós-Graduação Lato Senso em Gerente de Cidade pelo Economista Luiz Aberto Gomes da Silva. " Revitalização Centro Histórico de Cuiabá"**(grifo nosso)

A proposta legislativa visa obrigar a implantação de estudo acadêmico de pessoa citada nominalmente, além do estudo do IPDU.

Tal situação não é compatível com o princípio da impessoalidade versado no art. 37 da Constituição Federal.

I.1.II – MATÉRIA JÁ LEGISLADA NO PLANO DIRETOR.

O Plano Diretor do Município de Cuiabá – Lei Complementar nº 150/2007 já contempla essa diretriz, cabendo ao Poder Executivo a sua aplicação e ao Poder Legislativo fiscalizar o seu cumprimento.

Aduz a **Lei Complementar nº 150/2007**:

“Art.19 Constituem diretrizes específicas do desenvolvimento estratégico na área de Energia e Iluminação Pública:

(...)

V - implantar rede subterrânea de energia elétrica e de iluminação pública na Área Central, na Zona de Interesse Histórico 1 e nos Corredores de Tráfego 1;”



Como se depreende claramente pelo dispositivo acima transcrito a matéria está consignada no Plano Diretor do Município que, por sua vez versa sobre assuntos considerados pela Constituição como de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

Neste sentido dispõe a **Constituição do Estado de Mato Grosso:**

“Art. 307 O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para áreas urbanas de mais de vinte mil habitantes é o *instrumento básico da Política de Desenvolvimento o Expansão Urbana*, bem como *expressará as exigências de ordenação da cidade*.

§ 1º O Plano Diretor é parte integrante de um processo contínuo de planejamento a ser conduzido pelos Municípios, abrangendo a totalidade de seu território e ***contendo diretrizes de uso e ocupação do solo, zoneamento, índices urbanísticos, áreas de interesse especial e social, diretrizes econômico-financeiras e administrativas, nos termos da lei.*** (EC 39/05)

§ 2º É ***atribuição exclusiva do Município, através de seu órgão técnico, a elaboração do Plano Diretor e a condução de sua posterior implementação.*** (EC 39/05)

§ 3º É ***garantida a participação popular*** através de entidades representativas da comunidade, ***nas fases de elaboração e implementação do Plano Diretor, em Conselhos Municipais Deliberativos***, a serem definidos em lei, inclusive através da iniciativa popular de projetos de lei.”

Ante o exposto, não se verificam atendidas as condições jurídicas para prosseguimento deste projeto.

II. - REGIMENTALIDADE

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

III - REDAÇÃO

O projeto ***não atende integralmente as exigências a respeito da redação*** estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998; alterada pela Lei Complementar nº. 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

IV - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, em razão de violar o princípio da impessoalidade do art. 37 da CF, tratar de matéria já legislada na Lei Complementar nº 150/2007 (Plano Diretor) e por vício de iniciativa, em afronta ao princípio da separação dos Poderes de que dispõe o art. 2º da CF, o



parecer é pela **REJEIÇÃO** do projeto de lei.

V - VOTO:

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 21 de dezembro de 2022



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 330036003000320035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em 22/12/2022 11:00

Checksum: **199AC124CD0E28DA5D39A10D07DB409B2ED2C77ADC05C43B0988F3D1E6A59317**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 330036003000320035003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

