



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 024/2020

Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.348/2020.

I – RELATÓRIO:

Trata-se do Projeto de Lei n.º 3.348/2020, de autoria do Executivo Municipal, que "**Dispõe sobre normas urbanísticas específicas para a implantação e o respectivo licenciamento de infraestrutura de suporte para telecomunicações**", encaminhado a esta assessoria para emissão de parecer.

Referida proposição objetiva, portanto, regular a implantação e o licenciamento de toda e qualquer rede de infraestrutura de suporte na área de telecomunicações no âmbito do Município de Ibiracú, com vistas a convergir a demanda crescente de expansão da rede de telecomunicações com a necessidade de atendimento aos requisitos urbanísticos, ambientais, sanitários e de segurança.

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 09/10/2020 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 13/10/2020.

Os presentes autos, após a anexação do *Estudo de Técnica Legislativa*, foram encaminhados a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o sucinto relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

A - Constitucionalidade Formal - Competência e Iniciativa:

Importante destacar, de início, que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, 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, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.⁽¹⁾

A proposição em análise, conforme já destacado, objetiva regular a implantação e o licenciamento de toda e qualquer rede de infraestrutura de suporte na área de telecomunicações no âmbito do Município de Ibiracú, com vistas a convergir a

¹ Cf. orientação constante do manual de boas práticas consultivas da AGU: "o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade".





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

demanda crescente de expansão da rede de telecomunicações com a necessidade de atendimento aos requisitos urbanísticos, ambientais, sanitários e de segurança.

Importa consignar, de início, que a Constituição Federal, em matéria de partilha de competência, contemplou cinco modalidades, a saber: a competência privativa da União (art. 22, CF/88); a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, CF/88), a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, CF/88), a competência residual dos Estados (art. 25, parágrafo primeiro, CF/88) e a competência dos Municípios (art. 30, CF/88).

A competência expressa no art. 23 da Constituição Federal cuida de tarefas não legislativas (competência administrativa). Por sua vez a competência expressa no art. 22 da Carta Federal é tipicamente legislativa (competência legislativa), ou seja, o ente está autorizado a promulgar leis e atos análogos, conforme leciona José Afonso da Silva.⁽²⁾

Outrossim, a competência concorrente do art. 24 da Carta Política é caracteristicamente limitada, pois a legislação de ambas as entidades federadas (União e Estados-membros) ocupa espaços definidos. A União edita normas gerais. Já os Estados-membros, normas específicas ou de aplicação, consoante ensina Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁽³⁾. A rigor e em princípio, a União não estaria autorizada a criar leis pormenorizadas, que esgotem o assunto, de modo a violar a autonomia dos Estados.

A competência dos Estados-membros é dita residual ou remanescente, porquanto abarca todos os poderes que não foram expressa ou implicitamente conferidos aos outros entes federativos (art. 25, parágrafo primeiro, da CF/88).

Por fim, aos Municípios cabe, basicamente, reger os assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, incisos I e II, da CF/88). Ademais, restaram enunciadas diversas competências comunais (art. 30, incisos III a IX, da CF/88).

Pois bem! No que toca ao tema das telecomunicações, sua normação é da competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, inciso IV, da Carta Política⁽⁴⁾. O parágrafo único do artigo indicado⁽⁵⁾, porém, estabelece que lei complementar poderá autorizar os Estados-membros a legislar sobre questões específicas das matérias ali enumeradas.

² DA SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional brasileiro*, Malheiros, 20ª ed., 2002, p. 495.

³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. In *Competência Concorrente Limitada*, artigo publicado em RIL 100/127.

⁴ "Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...); IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;"

⁵ "Art. 22. (...). Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo."





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

É importante sublinhar, contudo, que o interesse local do Município afasta o regramento dos demais entes federados. Veja-se o entendimento de Michel Temer⁽⁶⁾, in verbis:

“Doutrina e jurisprudência, ao tempo da Constituição anterior, se pacificaram no dizerem que é de peculiar interesse aquele em que predomina o do Município no confronto com os interesses do Estado e da União. 'Peculiar interesse' significa 'interesse predominante'. 'Interesse local' é expressão idêntica a 'peculiar interesse'.

Exemplificando: é da competência da União legislar sobre tráfego e trânsito nas vias terrestres (art. 22, XI). Entretanto, não se põe em dúvida a competência do Município para dispor sobre tais matérias nas vias municipais. Estacionamento, locais de parada, sinalização, mão e contramão de direção corporificam matérias de peculiar interesse municipal. Afastam a legislação estadual e federal.

A identificação desse âmbito material referente ao 'interesse local' é de fundamental importância, pois é a partir dessa descoberta que define a competência legiferante sobre a matéria.”

E, a propósito, em caso de eventual conflito entre as diversas competências, é aclaradora a lição de Hely Lopes Meirelles⁽⁷⁾ assim ensinando, in verbis:

“A 'primeira regra' esclarece que a competência municipal 'expressa' e 'exclusiva', como, p. ex., a organização dos serviços públicos locais (CF, art. 30, V), afasta qualquer outra competência sobre o assunto, seja ela federal ou estadual. A manifestação expressa e privativa da competência do Município repele a de qualquer outra entidade estatal, poder, órgão ou autarquia. Qualquer ingerência estranha na competência municipal será inconstitucional e afastável por via judicial.

A 'segunda regra' objetiva a competência 'implícita' do Município, sobre a qual prevalecem a competência estadual 'expressa' e também a competência federal 'expressa' e 'implícita'.

A 'terceira regra' estabelece, em conexão com a anterior, que com relação aos poderes 'remanescentes' do Estado, prevalece sempre a competência 'implícita' e 'explícita' do Município. Isso porque a CF declara, em seu art. 25, § 1º, que 'aos Estados' se reservam todas as competências que não lhes sejam vedadas. Ora, os poderes que a Constituição confere aos Municípios, de modo implícito ou explícito, estão vedados ao Estado. Logo, a competência remanescente do Estado cede diante da do Município.

A 'quarta e última regra' dirige-se aos poderes concorrentes, em que as três

⁶ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*, RT, 1989, pág. 10.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. In *'Direito Municipal Brasileiro'*, Malheiros, 1993, págs. 119/120.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

esferas - federal, estadual e municipal - disputam a mesma competência. Neste caso, 'e somente neste', prevalece o princípio da primazia da União sobre os Estados e do Estado sobre o Município, com decorrência lógica de que os interesses nacionais devem prevalecer sobre os locais.

A nota característica da competência legislativa das Comunas é o interesse local. Esse, em definição, já foi entendido como aquele exclusivo do Município. Hoje, porém, há ampla aceitação doutrinária de que o interesse local – antigo peculiar interesse – é o predominantemente municipal. Mas, certamente, as leis municipais não podem ter qualquer reflexo fora das fronteiras da Comuna."

Pode-se concluir, portanto, que a proposição em testilha (Projeto de Lei n.º 3.348/2020) não desborda da esfera de competência local, já que, por constituir emanação do poder de polícia do Município, tratou de interesse eminentemente local, sem interferir no âmbito de atuação dos demais entes federativos. Assim, nada impede que o Município fixe regras urbanísticas para a implantação e o licenciamento de infraestrutura de suporte na área de telecomunicações no âmbito de seu território ou mesmo disponha sobre medidas sanitárias ou ambientais para esse fim. Tudo isso constitui emanação do interesse local da Comuna.

Como dito alhures, a Constituição Federal é expressa ao dispor em seu art. 30, I, II e VIII, o seguinte, *in verbis*:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;"

Por sua vez, a Lei Orgânica Municipal, em seus arts. 8º, I, II, XIII, XIV, XV, XVI; 9º, II e VI e 17, estabelece o seguinte:

Lei Orgânica Municipal:

"Art. 8º. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;

(...)





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

XIII- planejar o uso e a ocupação do solo em seu território, especialmente em sua zona urbana;

XIV - estabelecer normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano e rural, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação de seu território, observada a lei federal;

XV - conceder e renovar licença para localização e funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais, prestadores de serviços e quaisquer outros;

XVI - cassar a licença que houver concedido ao estabelecimento que se tomar prejudicial à saúde, à higiene, ao sossego, à segurança, ao meio ambiente ou aos bons costumes, fazendo cessar a atividade ou determinando o fechamento do estabelecimento;"

"Art. 9º. É da competência administrativa comum do Município, da União e do Estado, observada a lei complementar federal, o exercício das seguintes medidas:

(...)

II - cuidar da saúde e da assistência pública, da proteção e garantia da pessoa portadora de deficiência;

(...)

VII - estabelecer normas urbanísticas, particularmente as relativas a zoneamento e loteamento;"

"Art. 17. Compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, e especialmente:

(...)

VI - deliberar sobre obtenção e concessão de empréstimos e operações de créditos, bem como a forma e os meios de pagamento;"

Nesse prisma, as regras previstas na proposição em testilha nada mais expressam do que o interesse do Município, ao efeito de proteger a saúde pública, o meio ambiente e promover a ordenação urbanística. Verifica-se, portanto a competência legislativa do Município para inovar o ordenamento jurídico sobre o tema, por se tratar de matéria de interesse local, urbanística, de saúde pública e do meio ambiente, não contrariando a Constituição Federal, pelo que não se vislumbram vícios de constitucionalidade.

Analisando o aspecto da *inconstitucionalidade formal subjetiva*, isto é, da iniciativa para deflagrar o presente Projeto de Lei, tem-se que a Constituição Federal⁽⁸⁾, assim, como a Lei Orgânica Municipal⁽⁹⁾, asseguram a independência dos Poderes Legislativo e Executivo, ambas em seu art. 2º. Com efeito, nenhum dos Poderes pode

⁸ Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁹ Art. 2º. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

interferir no funcionamento do outro sem estar amparado em regra constitucional, sob pena de violação do princípio da separação dos Poderes.

Com fulcro em tal princípio, a Constituição Federal, em algumas hipóteses, reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos como forma de subordinar a eles a conveniência e a oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado.⁽¹⁰⁾

Neste prisma, estabelece a CF/1988, em seu art. 61 e a Lei Orgânica Municipal, em seu art. 37, as disposições normativas cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo. Com efeito, as proposições relacionadas à matéria de organização administrativa e o *planejamento de execução de obras e serviços* de ordenamento urbanístico devem estar inseridas em norma cuja iniciativa é reservada àquela autoridade.

Nesta senda, os ensinamentos do mestre **Hely Lopes Meirelles**⁽¹¹⁾, *in verbis*:

"Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar 'sobre assuntos de interesse local' bem como a de 'suplementar a legislação federal e estadual no que couber' - ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local - ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores.

(...)

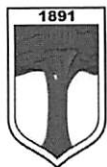
*Leis de iniciativa da Câmara, ou mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; **matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos**; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autarquia e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental."* (grifei)

Como a proposição é de autoria do Prefeito Municipal, não há que se falar em vício de iniciativa. Portanto, o presente Projeto de Lei não contém vício formal subjetivo, sendo de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; Branco, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 6ª edição, 2011, São Paulo: Saraiva, p. 902.

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *In Direito Municipal Brasileiro*, 13ª edição, Malheiros, pág. 587.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

No que toca à espécie normativa adequada para tratar da matéria, tem-se que a mesma foi adequadamente aplicada através de lei ordinária, conforme art. 33, II, da Lei Orgânica Municipal.

Em relação aos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, tem-se:

- **regime de tramitação da matéria:** a matéria deve tramitar em regime ordinário, com submissão da proposição a todas as Comissões Permanentes pertinentes (*Justiça e Redação – art. 43 do RI; Finanças e Orçamento – art. 44, III, do RI; Educação, Saúde e Assistência – art. 46 do RI e Obras e Serviços Públicos – art. 45 do RI*);

- **quórum para aprovação da matéria:** Conforme dispõe os termos do art. 189, I e §§ 1º c/c o art. 190, II, letra "h", do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria absoluta dos membros da Câmara.

- **processo de votação a ser utilizado:** conforme a inteligência do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, o processo a ser utilizado deve ser o simbólico, em turno único.

Conclui-se, portanto, pela constitucionalidade formal da proposição.

B - Constitucionalidade Material:

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal. Trata-se, assim, de averiguar se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

Não há que se falar em ofensa a princípios, direitos e garantias estabelecidos nas Constituições Federal, Estadual ou na Lei Orgânica Municipal, tampouco à isonomia, ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, e está em linha com os princípios norteadores da Administração Pública.

Aliás, importa consignar que a proposição em comento prevê a adequação das empresas que estejam operando no âmbito municipal, quando da entrada em vigor da referida lei, aos seus termos. Isso, todavia, não implica em ofensa a eventual direito adquirido, porquanto o fato de inexistir regulamentação municipal acerca da implantação e o licenciamento de infraestrutura de suporte na área de telecomunicações por ocasião da instalação daquela, não implica que, com a superveniência da referida legislação, as concessionárias, então responsáveis, estejam eximidas de tal adequação, isso porque, como visto, trata-se de matéria atinente à competência municipal, qual seja, a ocupação do solo urbano.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Assim, o Projeto de Lei nº. 3.348/2020 está em linha com as regras e princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal e é materialmente constitucional.

C - Juridicidade e Legalidade:

Juridicidade é a conformidade ao Direito. Diz-se que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Caso não haja tal conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica.¹²

Do ponto de vista da juridicidade, é necessário averiguar se o Projeto de Lei está em sintonia com o ordenamento jurídico e com as decisões dos Tribunais Superiores. Estendendo a análise técnica da proposição, verifica-se que não há oposição na doutrina ou na jurisprudência dos Egrégios Tribunais Superiores que impeça, material ou formalmente, a proposta de ser aprovada.

Aliás, é oportuno enfatizar que as Estações de Transmissão de Radiocomunicação e toda a sua infraestrutura de suporte integra o sistema de telecomunicações e, nesse sentido, nos termos do art. 4º, I, da Lei n.º 13.116/15, compõem a categoria de equipamentos urbanos, constituindo-se de bens e serviços de utilidade pública e de relevante interesse social. Confira-se:

“Art. 4º. A aplicação das disposições desta Lei rege-se pelos seguintes pressupostos:

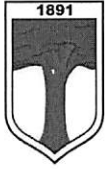
I – o sistema nacional de telecomunicações compõe-se de bens e serviços de utilidade pública e de relevante interesse social;”

Outrossim, a proposição em testilha está em consonância com a recentíssima Lei Federal n.º 13.116, de 20 de abril de 2015, que *“Estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações e altera as Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997, 11.934, de 05 de maio de 2009 e 10.257, de 10 de julho de 2001”*.

Cabe observar que a Lei Federal n.º 9.472/97 (que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995), em seu art. 74 (alterado pelo art. 27 da Lei n.º 13.116/15), estabelece o seguinte, *in verbis*:

¹² OLIVEIRA, L. H. S. *Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão no. 151).





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

"Art. 74. A concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações não isenta a prestadora do atendimento às normas de engenharia e às leis municipais, estaduais ou distritais relativas à construção civil." (grifo nosso)

Tal previsão realça a possibilidade do Município para, no desempenho de sua competência constitucional, diretamente ligada ao interesse local, ao planejamento, controle de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, discipline a implantação e o licenciamento de infraestrutura de suporte na área de telecomunicações dentro do seu território, sem que isso configure violação a regras e princípios do ordenamento jurídico em vigor, porquanto a proposição visa resguardar a saúde e segurança dos munícipes, além do patrimônio ambiental e paisagístico local, matéria afeta diretamente aos interesses municipais.

Portanto, do ponto de vista da juridicidade e legalidade, a proposição se encontra em ordem, podendo ter tramitação regular.

D - Técnica Legislativa:

No que se refere à técnica legislativa, deve-se proceder à verificação do atendimento aos preceitos da Lei Complementar Federal n.º 95/1998 e suas alterações.

Nesse sentido, já foi anexado aos autos o *Estudo de Técnica Legislativa* realizado, com o qual se corrobora integralmente, uma vez que a proposição carece de diversas correções, que já foram evidenciadas no referido estudo, algumas das quais deverão ser viabilizadas através de emendas.

III - CONCLUSÃO:

Em face do exposto, opina-se pela constitucionalidade, legalidade e juridicidade do Projeto de Lei n.º 3.348/2020, de autoria do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, devendo no tocante à técnica legislativa, ser observadas as recomendações constantes do *Estudo de Técnica Legislativa*.

É como entendo, *s.m.j.*

Plenário Jorge Pignaton, em 19 de outubro de 2020.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

