



Porto Alegre, 26 de maio de 2017.

## Orientação Técnica IGAM nº 11.624/2017

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga, SP, por meio do Sr. Ricardo, solicita análise e orientações acerca de projeto de lei nº 116, de 2017, originado no próprio Legislativo, que tem como ementa: "Dispõe sobre a implantação de fiação subterrânea para fins de instalação elétrica, de telefonia, internet, TV a cabo nos futuros loteamentos, no município de Ibitinga e dá outras providências".

II. Preliminarmente, esclareça-se que a matéria objeto da proposição se encontra inserida nas competências legislativas conferidas ao Município, conforme estabelecem a Constituição Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal quanto à autonomia deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de interesse local<sup>2</sup>.

Assim, estabelecida a competência legiferante do Município, a questão deve, ainda, ser analisada do ponto de vista da iniciativa para deflagrar o processo legislativo no Município. De acordo com José Afonso da Silva<sup>3</sup>, a iniciativa vem a ser:

A iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos.

A iniciativa, portanto, é a fase que deflagra o processo legislativo e o seu exercício depende fundamentalmente de delegação legislativa. Assim, a iniciativa pode ser vinculada, privativa ou concorrente.

Entretanto, em que pese a competência municipal nesta matéria, há que se fazer outros esclarecimentos. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, a sua tramitação.

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

VIII - **promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;** (grifou-se)

<sup>2</sup> Art. 4º - Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>3</sup> Manual do Vereador. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 107.

No caso vertente da consulta, embora, em princípio de análise, o projeto de lei em análise não atribua diretamente a execução de serviços ao Executivo e aos órgãos deste, não se perca de vista também que atos como a aprovação de projetos de loteamentos competem indubitavelmente ao Poder Executivo. Neste sentido, veja-se o que dispõe a Lei Orgânica do Município:

**Art. 34 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:**

(...)

**III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;**

**Art. 56 - Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:**

(...)

**XV - prover os serviços e obras da administração pública;**

(...)

**XXI - aprovar projetos de edificação e planos de loteamento, arruamento e zoneamento urbano ou para fins urbanos;**

(...)

**XXIII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas; (grifou-se)**

Neste contexto de serviço público, com que se reveste o conteúdo da proposição legislativa, Hely Lopes Meirelles<sup>4</sup> deixou a seguinte lição:

... o prefeito não deve perder de vista que **o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes**, e que serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade...

(...)

*Leis de iniciativa exclusiva do prefeito* são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre **a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades** da Administração Pública Municipal; (grifou-se)

Assim, a proposição parece afrontar regra específica da Lei Maior do Município, além do próprio princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado na Constituição Federal e reproduzido pelos demais entes federativos<sup>5</sup>. Dessa forma, infere-se ilegítima a iniciativa do Legislativo.

<sup>4</sup> Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.

<sup>5</sup> Constituição Federal:

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

Constituição do Estado de São Paulo:

III. Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, serviços como fornecimento de energia elétrica, telefonia e similares são serviços concedidos, cuja matriz legal é a Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995<sup>6</sup>.

Para sua regulação foram criadas autarquias em regime especial, as chamadas “agências regulatórias”, às quais compete a fiscalização dos serviços, citando-se nesse contexto, por ser pertinente à presente consulta, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), nos termos da Lei Federal nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996<sup>7</sup> e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), nos termos da Lei Federal nº 9.472, de 16 de julho de 1997<sup>8</sup>.

Ocorre que esta regulação é exercida em nível nacional, cabendo a estas agências a execução “macro” desta competência. Neste sentido, a própria legislação federal acima citada dispõe acerca da descentralização das atribuições de regulação e fiscalização a outros entes federativos, a exemplo do art. 20, da Lei Federal nº 9.427, de 1996:

Art. 20. Sem prejuízo do disposto na alínea b do inciso XII do art. 21 e no inciso XI do art. 23 da Constituição Federal **a execução das atividades complementares de regulação, controle e fiscalização dos serviços e instalações de energia elétrica poderá ser**

---

Artigo 5º - São Poderes do Estado, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

Lei Orgânica do Município de Ibitinga:

Art. 2º - **São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.** (grifou-se)

<sup>6</sup> Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal.

<sup>7</sup> Art. 2º **A Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL tem por finalidade regular e fiscalizar** a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal. (grifou-se)

<sup>8</sup> Art. 1º Compete à União, **por intermédio do órgão regulador** e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações. Parágrafo único. A organização inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a **fiscalização** da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências. (...)

Art. 8º **Fica criada a Agência Nacional de Telecomunicações**, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, **com a função de órgão regulador das telecomunicações**, com sede no Distrito Federal, **podendo estabelecer unidades regionais.** (grifou-se)

descentralizada pela União para os Estados e para o Distrito Federal visando à gestão associada de serviços públicos, mediante convênio de cooperação. (Redação dada pela Lei nº 12.111, de 2009)

(...)

§ 2º A delegação de que trata este Capítulo será conferida desde que o Distrito Federal ou o Estado interessado possua serviços técnicos e administrativos competentes, devidamente organizados e aparelhados para execução das respectivas atividades, conforme condições estabelecidas em regulamento da Aneel. (Redação dada pela Lei nº 12.111, de 2009)

§ 3º A execução pelos Estados e Distrito Federal das atividades delegadas será disciplinada por meio de contrato de metas firmado entre a Aneel e a Agência Estadual ou Distrital, conforme regulamentação da Aneel, que observará os seguintes parâmetros: (Redação dada pela Lei nº 12.111, de 2009) (grifou-se)

Justamente esta prerrogativa legal é que permite a exploração dos serviços por empresas públicas (a exemplo das remanescentes em alguns Estados) e privadas, na forma da Lei Federal nº 8.987, de 1995<sup>9</sup>, e em obediência às normas emanadas da autarquia federal que fiscaliza a prestação do serviço.

Outrossim, as agências reguladoras expedem normas de caráter administrativo (como resoluções, portarias, etc.) que disciplinam determinados aspectos da fiscalização do serviço, tais como as Resoluções ANEEL nº 414, de 9 de setembro de 2010, que estabelece condições gerais para o fornecimento de energia elétrica e nº 479, de 3 de abril de 2012, que a altera, sendo pertinente citar:

“Art. 13. Alterar o art. 21 da Resolução Normativa nº 414, de 2010, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 21. A elaboração de projeto, a implantação, expansão, operação e manutenção das instalações de iluminação pública são de responsabilidade do ente municipal ou de quem tenha recebido deste a delegação para prestar tais serviços.”

Sobre o compartilhamento de postes nos quais coexistam fios tanto da rede elétrica como de telefonia e outros serviços, informa-se que este procedimento é objeto da consulta pública nº 26, que a ANATEL promove desde 5 de outubro de 2016, e ainda não resultou em um ato que represente uma regulação oficial final sobre o assunto<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

<sup>10</sup> Disponível em:

Recomenda-se, até que se tome conhecimento do resultado dessa consulta pública, que representará o posicionamento oficial dos órgãos de regulação, que o Município exerça, por meio de órgão competente de sua estrutura administrativa, a fiscalização na competência descrita pelo art. 30 da Constituição Federal, por ser matéria afeta ao interesse local.

É compreensível, por um lado, que a proposição objetive a dispor sobre a boa prestação dos serviços pelas concessionárias, a organização e a limpeza no ambiente urbano, no entanto, por outro lado, a rigor, a realização desses objetivos depende muito mais da efetiva atuação do Município, por meio do seu poder de polícia<sup>11</sup> e da fiscalização diligente do que, propriamente, de uma lei que apenas repita direitos já previstos em normas específicas no nível local.

**IV.** Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do projeto de lei nº 116, de 2017.

Considerando o mister institucional de fiscalizar os atos do Executivo, esta Câmara de Vereadores pode instruir pedido de providências ou outra medida àquele Poder com estas orientações.

O IGAM permanece à disposição.



**Roger Araújo Machado**  
OAB/RS 93.173B  
Consultor do IGAM



**Bruno Bossle**  
OAB/RS 92.802  
Supervisor Jurídico do IGAM

<<https://sistemas.anatel.gov.br/SACP/Contribuicoes/TextoConsulta.asp?CodProcesso=C1948&Tipo=1&Opcao=andamento>> acesso em 26.05.2017.

<sup>11</sup> Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional):  
Art. 78. **Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.** (grifou-se)