

Porto Alegre, 1º de fevereiro de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 1.946/2022.

I. A Câmara Municipal de Estância Turística de Ibitinga formula consulta, ao IGAM, solicitando análise acerca da legalidade e constitucionalidade material e formal Projeto de Lei Complementar de n.º 9, de 2021, que “Dispõe sobre o procedimento para a instalação – no Município de Ibitinga – de infraestrutura de suporte para Estação Transmissora de Radiocomunicação (ETR) autorizada pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), nos termos da legislação federal vigente”.

II. Versa a presente expediente acerca de proposta legislativa que visa regulamentar o procedimento para a instalação – no Município de Ibitinga – de infraestrutura de suporte para Estação Transmissora de Radiocomunicação (ETR) autorizada pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), nos termos da legislação federal vigente.

A constitucionalidade de legislação municipal nos termos supracitados foi objeto de apreciação por parte do Órgão Especial deste E. Tribunal de Justiça, por meio da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0053909-64.2017.8.26.0000, julgada em 18/04/2018, tendo como relator o Desembargador Péricles Piza.

Conforme analisou o relator, excetuando-se o § 1º do art. 1º e o inciso XI do art. 2º da LCM nº 662/2013, o tema tratado na lei municipal é de exclusivo interesse local e está em perfeita consonância com a ordem constitucional, em especial o art. 144 da Constituição Estadual, não devendo ser retirada do ordenamento jurídico, tendo a ementa assim definido:

Arguição de Inconstitucionalidade. Análise da Lei Complementar nº 662/2013, do município de Praia Grande, que “disciplina a implantação e funcionamento de estação transmissora de radiocomunicação e respectiva infraestrutura de suporte”. Suposta usurpação da competência da União para legislar sobre serviços relacionados a telecomunicações e radiofusão (art. 21, XI e XII, a, CF). Possibilidade parcial. Tão somente o § 1º do art. 1º da norma analisada incorre em inconstitucionalidade, pois efetivamente indica padrões e parâmetros técnicos para uso de equipamentos de “telecomunicações e radiofusão”. Competência material exclusiva da União (serviço público federal) e competência legislativa privativa (art. 22, IV, CF). Violação ao princípio federativo, manifestado



na repartição constitucional de competências (arts. 1º e 144 da Constituição Bandeirante). Não configuração de inconstitucionalidade nos demais dispositivos. **Temas atrelados à competência exclusiva e privativa figuram como pano de fundo no restante da norma. Dispositivos que versam sobre matérias de interesse local e inerentes à autonomia municipal, sem interferir no funcionamento da rede de telecomunicações. Conforme evolução jurisprudencial do Egrégio Órgão Especial, regras de urbanismo, planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano pressupõe obediência às normas locais. Arguição parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do §1º do artigo 1º, da Lei Complementar nº 662/2013, do Município de Praia Grande.**

Verifica-se, portanto, que o tema pode ser regulamentado em lei local.

Posto isso, o ponto a ser examinado é o da iniciativa da matéria.

É sabido que o sistema de repartição de competências da Constituição brasileira assinala que existem algumas matérias que possuem indicação de autoria, sendo que, nesse caso, somente quem é autorizado pode propor os respectivos projetos de lei.

Nesse contexto, as matérias que são indicadas como privativas do chefe do Poder Executivo, por exemplo, constam no § 1º do art. 61 da Constituição Federal, tendo decidido, o STF, em julgamento com repercussão geral, que, nesses casos, não pode o parlamentar ser autor de projeto de lei.

“O Supremo Tribunal Federal (STF) reafirmou jurisprudência dominante no sentido de que não invade a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para os cofres municipais, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos do município nem do regime jurídico de servidores públicos. A matéria foi apreciada no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 878911, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, que teve repercussão geral reconhecida pelo Plenário Virtual do STF.

.....

No mérito, o ministro afirmou que o STF, em diversos precedentes, firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no artigo 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do chefe do poder Executivo”.

Fonte: site do STF

Com base nisso, cabe esclarecer que o disparo do processo legislativo por parlamentar, então, somente é possível desde que o conteúdo proposto não interfira no funcionamento do Poder Executivo, não crie ou extinga órgãos públicos, não disponha sobre normas relacionadas ao servidor público e não altere a funcionalidade de serviços públicos.

Nesse sentido, as lições de Hely Lopes Meirelles:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a *normativa*, isto é, a de regular

a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta os interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre a missão *normativa* da Câmara e a função *executiva* do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração¹". (Grifo nosso).

E, em caráter elucidativo, o que decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2132191-48.2018.8.26.0000:

É inegável que a gestão das vias públicas, da segurança viária municipal e da mobilidade urbana são atividades privativas do Poder Executivo, executadas por meio de atos administrativos específicos, necessários para sua adequada utilização e conservação. **No entanto, a execução dessa tarefa típica da administração deve se dar de acordo com lei gerais e abstratas que tracem os contornos da gestão.**

Desse modo, não se trata de usurpação, pela Casa Legislativa, das atribuições do Prefeito Municipal de administrar o município no que toca ao gerenciamento das vias e da segurança viária. **A atividade gerencial deve se pautar pelos preceitos legais pertinentes**, como aqueles previstos na lei questionada na presente ação. Relevante ressaltar que essa função constitucional administrativa típica do Poder Executivo - e a ele reservada - **não impede que a Câmara Municipal, no exercício de sua função, igualmente típica, de legislar, tutele o interesse coletivo da comunidade local, simplesmente estabelecendo condições mínimas a serem observadas para o gozo e exercício dos serviços ali previstos, sem que isso represente qualquer ingerência nas atribuições de gestão, funcionamento, planejamento, organização e direção do outro Poder.**

7. Como se vê, não há qualquer inconstitucionalidade sob o prisma dos fundamentos suscitados pelo Prefeito teodorensense. (Grifo nosso).

No caso concreto, conforme bem assinalado no julgado supratranscrito, a Casa das Leis está no exercício de sua função de legislar tutelando o interesse coletivo da comunidade local, simplesmente estabelecendo condições mínimas a serem observadas. Não há no caso ingerência nas atividades precípua do chefe do Executivo.

Portanto, considerando competência municipal para legislar e iniciativa legislativa, a matéria goza de presunção de legitimidade para seguir tramitando legislativamente.

Há, todavia, dois pontos que são necessários serem destacados.

¹ Direito Municipal Brasileiro, 13ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p. 585.

O primeiro refere-se à necessidade, face a natureza urbanística-ambiental da matéria, de se promover a participação popular na discussão e da instrução do processo com estudos prévios. Veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em face da Lei Complementar nº 36, de 05 de fevereiro de 2014, do Município de Nova Odessa, que "Altera a Lei Complementar nº 10/2006 que instituiu o Plano Diretor Participativo e o Sistema de Planejamento Integrado e Gestão Participativa do Município de Nova Odessa". Alegação de ausência de prévio estudo técnico e falta de participação popular. **Direito urbanístico. Necessidade de prévio planejamento e participação comunitária. Ausente demonstração da realização de estudos prévios e de audiências públicas para discussão do projeto de que derivou a lei contestada, a qual impôs várias alterações no Plano Diretor. Violação aos artigos 180, inciso II, e 181, § 1º, Constituição Estadual.** Ação procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 36, de 05 de fevereiro de 2014, a partir da publicação do acórdão. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2078947-39.2020.8.26.0000; Relator (a): James Siano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/02/2021; Data de Registro: 25/02/2021)

O segundo ponto gira em torno da técnica legislativa e o instrumento normativo utilizado.

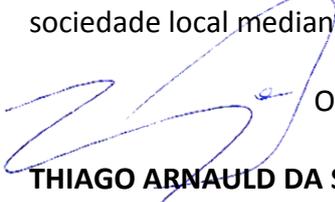
A espécie lei complementar deve ser adotada para regulamentar assuntos específicos, quando expressamente determinado na Constituição da República, e simetricamente, na LOM.

Ou seja: só é preciso elaborar uma Lei Complementar quando a Constituição/LOM prevê que esse tipo de lei é necessário para regulamentar uma certa matéria.

No caso em voga, a Lei Orgânica de Ibitinga não comanda que o tema deve ser regulado por essa espécie, logo, inadequado o instrumento usado devendo este ser reprocessado para constar como espécie ordinária de lei.

III. Portanto e pelo exposto, verifica-se que é viável a propositura da presente proposição, por vereador, desde que ajustada a espécie legislativa e realizada a oitiva da sociedade local mediante a realização de audiência pública.

O IGAM permanece à disposição.



THIAGO ARNAULD DA SILVA
Consultor Jurídico do IGAM
OAB/RS Nº 114.962



EVERTON MENEGAES PAIM
Consultor Jurídico do IGAM
OAB/RS 31.446