



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5282323-46.2024.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Controle de Constitucionalidade

RELATOR: DESEMBARGADOR ANDRE LUIZ PLANELLA VILLARINHO

AUTOR: MUNICÍPIO DE PELOTAS / RS

RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela senhora **PREFEITA MUNICIPAL DE PELOTAS/RS**, visando à retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal nº 6.155, de 16 de setembro de 2014.

A autora narrou na inicial, em suma, que o projeto de lei, encaminhado pelo Poder Legislativo Municipal, foi vetado por conter vício formal de iniciativa e vício material, mas o veto foi derrubado e a norma promulgada.

Asseverou que *“O veto foi fundamentado na contrariedade aos artigos 2º, 29 e 61, § 1º, II, “b” da CONSTITUIÇÃO FEDERAL; 5º, 8º, 10, 60, II, d, e 82, III da CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, combinados com os arts. 1º, 4º e 62, IV, XIII e 147 da Lei Orgânica do Município, pois compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa na organização e funcionamento da administração pública, bem como planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais, também com relação à utilização do espaço público, em face da cláusula de reserva inscrita no artigo 61, § 1º, II, “b” da Constituição Federal, consagrando princípio fundamental inteiramente aplicável aos Estados membros e aos Municípios em tema de processo legislativo, de acordo com o interesse local, levando em consideração os parâmetros constitucionais e legais”*, acrescentando que além do vício formal de iniciativa, há *“inconstitucionalidade material, haja vista que seus efeitos configuram interferência do Legislativo no planejamento e execução dos serviços públicos municipais, sem observar instrumentos legais a percorrer as instâncias técnicas e consultivas previstas, considerando a necessidade de manejo de subsolo, com potencial impacto advindo, o que demanda a necessária realização de estudos prévios, se imiscuindo nas rotinas administrativas peculiares ao Executivo”*.

Requeru a concessão de liminar com a suspensão da eficácia da norma impugnada e, no mérito, o julgamento de procedência da ação, com a declaração de inconstitucionalidade da norma municipal.

Recebida a inicial, a liminar foi indeferida (evento 4).

Não foram prestadas informações pelo Poder Legislativo Municipal.

O senhor Procurador-Geral do Estado apresentou a manifestação do evento 10, pugnando pela manutenção da lei questionada *“com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais”*.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

O Ministério Público, pela eminente Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, Dra. Josiane Superti Brasil Camejo, exarou parecer pelo não conhecimento parcial e julgamento de procedência da ação direta de inconstitucionalidade (evento 15).

Vieram os autos conclusos.

É o relatório.

VOTO

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela senhora **PREFEITA MUNICIPAL DE PELOTAS/RS**, visando à retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal nº 6.155, de 16 de setembro de 2014.

A autora narrou na inicial, em suma, que o projeto de lei, encaminhado pelo Poder Legislativo Municipal, foi vetado por conter vício formal de iniciativa e vício material, mas o veto foi derrubado e a norma promulgada.

Asseverou que *“O veto foi fundamentado na contrariedade aos artigos 2º, 29 e 61, § 1º, II, “b” da CONSTITUIÇÃO FEDERAL; 5º, 8º, 10, 60, II, d, e 82, III da CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, combinados com os arts. 1º, 4º e 62, IV, XIII e 147 da Lei Orgânica do Município, pois compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa na organização e funcionamento da administração pública, bem como planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais, também com relação à utilização do espaço público, em face da cláusula de reserva inscrita no artigo 61, § 1º, II, “b” da Constituição Federal, consagrando princípio fundamental inteiramente aplicável aos Estados membros e aos Municípios em tema de processo legislativo, de acordo com o interesse local, levando em consideração os parâmetros constitucionais e legais”, acrescentando que além do vício formal de iniciativa, há “inconstitucionalidade material, haja vista que seus efeitos configuram interferência do Legislativo no planejamento e execução dos serviços públicos municipais, sem observar instrumentos legais a percorrer as instâncias técnicas e consultivas previstas, considerando a necessidade de manejo de subsolo, com potencial impacto advindo, o que demanda a necessária realização de estudos prévios, se imiscuindo nas rotinas administrativas peculiares ao Executivo”.*

Do não conhecimento parcial.

Inicialmente, relevante salientar que o parâmetro de aferição da constitucionalidade por este Órgão Especial recai, em regra, sobre a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Exceção ao postulado refere-se às normas previstas na Constituição da República de reprodução obrigatória pelos Estados, situação em que é permitido à Corte local se utilizar do parâmetro constitucional federal, conforme entendimento adotado pelo Colendo Supremo Tribunal Federal em regime de repercussão geral (Recurso Extraordinário n. 650898-RS).



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Assim, embora a parte autora tenha mencionado mácula aos arts. 1º, 4º, 62, IV, XIII e 147 da Lei Orgânica Municipal, o parâmetro para reconhecimento de eventual inconstitucionalidade é a Constituição do Estado, não Orgânica Municipal.

Assim, não conheço da arguição, no ponto, e passo à análise do mérito.

Do mérito.

A norma impugna tem o seguinte teor:

LEI Nº 6155, DE 16 DE SETEMBRO DE 2014

ACRESCENTA OS PARÁGRAFOS 1º E 2º AO ART.11 DA LEI Nº 5832/2011 (CÓDIGO DE POSTURAS), RENUMERA O PARÁGRAFO ÚNICO E DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE TORNAR SUBTERRÂNEO TODO O CABEAMENTO INSTALADO NO MUNICÍPIO DE PELOTAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O Sr. Presidente da Câmara Municipal de Pelotas, Estado do Rio Grande do Sul, FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL APROVOU E EU PROMULGO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º O art. 11 da LEI Nº 5.832/2011 (Código de Posturas) ficam acrescentados os seguintes parágrafos:

"Art. 11 ... § 1º As Concessionárias, empresas Estatais e Prestadoras de serviço que operam com cabeamento na Cidade de Pelotas, ficam obrigadas a tornarem subterrâneos os cabeamentos, ora existentes.

§ 2º Para dar cumprimento ao que dispões o parágrafo primeiro da presente Lei, as operadoras relacionadas, bem como as que virem a sucedê-las, terão o prazo de dez anos a partir da promulgação desta lei, para a conclusão dos trabalhos.

I - Aplica-se o dispositivo nesta Lei a rede elétrica, cabos telefônicos, TV a cabo e assemelhados. ..."

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei, no que couber, para sua fiel execução.

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

SALA DAS SESSÕES, EM 16 DE SETEMBRO DE 2014.

Vereador ADEMAR ORNEL

Presidente

Vereador RAFAEL AMARAL

1º Secretário

Pois bem.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

A Constituição Federal, em seu art. 30, ao dispor acerca da competência dos Municípios, assim prevê:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

(...)

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

Ainda, a CF/88 estabeleceu como uma das obrigações dos entes proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas – inclusive a visual -, matéria de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 23, VI e XV, “a”, da CF/88.

Assim, insta salientar que a competência para edição da norma em questão (que trata do cabeamento subterrâneo do Município) foi observada.

Superado isso, os estados federados e os municípios, na elaboração de suas próprias constituições/leis orgânicas, devem observar, além dos princípios incorporados pela Constituição Federal, muitas das regras nela previstas, a exemplo da que prescreve o princípio da independência e harmonia entre os poderes, prevista em seu art. 2º, que, segundo o qual *São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

Aludida norma constitucional, como dito, é de observância obrigatória aos entes federados (estados e municípios), de modo que igual disposição vem expressa na Constituição Estadual, que estabelece, em seu art. 5º: *São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

No caso, conforme comprova a documentação acostada com a inicial, o Projeto de Lei foi apresentado pelo poder Legislativo (evento 1, out. 4), sendo aprovado (evento 1, out. 5); remetido então ao Sr. Prefeito Municipal, foi vetado integralmente (evento 1, out. 6). Contudo, o veto foi derrubado e a norma, então, promulgada (evento 1, out. 7).

A autora desta ação entende que a norma municipal é formalmente inconstitucional porque haveria vício de iniciativa, visto que a competência para edição da legislação em questão seria exclusiva do Chefe do Poder Executivo, o que não foi observado, importando em ofensa ao disposto nos arts. 5º, 8º, 10, 60, II, “d” e 82, III da Carta Estadual e artigos 2º, 29 e 61, § 1º, II, “b” da CF/88, além de materialmente inconstitucional “à medida



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

que interfere no planejamento e na promoção da execução dos serviços públicos municipais, notadamente com relação à utilização do espaço urbano, sob os auspícios do Plano Diretor que se caracteriza como o instrumento básico da política de desenvolvimento municipal”.

Quanto à alegada inconstitucionalidade por **vício formal**, entendo que não está presente.

Necessário lembrar que o Supremo Tribunal Federal tem posicionamento consolidado no sentido de que *“a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”* (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2011).

Nesse sentido, cito, ainda, o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator para acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008.

É importante considerar, ademais, que a Suprema Corte, no julgamento do Recurso Especial nº 878.911/RJ, sob rito da repercussão geral, apreciando o Tema 917, reafirmou a jurisprudência daquela Corte *“no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”*.

Conforme salientado que *“as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.”*

Eis a ementa:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

(ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Logo, somente nas hipóteses de iniciativa de projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa, o que não é o caso aqui.

Inclusive, simples leitura da norma questionada (evento 1, out. 3) evidencia que a mudança do cabeamento (para subterrâneo) é de incumbência das concessionárias/prestadoras de serviço, não havendo sequer aumento de despesas para o ente público (aliás, eventuais ônus financeiros de correntes do comando normativo seriam das concessionárias/prestadoras de serviço, de tal sorte que esta via processual sequer seria a correta), e além disso, à Municipalidade cabe tão somente a regulamentação da norma para seu fiel exercício, o que não importa em alteração do funcionamento da estrutura/organização dos órgãos.

Tenho, assim, que a norma em questão está inserida no âmbito das normas de polícia administrativa e visa à segurança pública e a preservação da integridade física e o convívio dos munícipes em um ambiente sadio e não poluído visualmente, de tal sorte que a iniciativa cabe também ao Poder Legislativo, não havendo falar em usurpação de competência.

Digo mais.

Chama a atenção que a norma data de setembro/2014, entrou em vigor na data da publicação, e o prazo para a conclusão dos trabalhos (transformação do cabeamento em subterrâneo) era de dez anos, ou seja, findou em setembro/2024. Contudo, esta ADI somente foi ajuizada em 30.09.2024, ou seja, quando o próprio prazo previsto já escoou.

Além disso, a norma em questão, ao determinar que o cabeamento passe a ser subterrâneo – medida esta, destaco, que vem sendo adotada por diversos Municípios (exemplificativamente, Porto Alegre/RS, Lei 13.402/2023, e Curitiba, Lei 14.593/2015) -, se trata de medida salutar e elogiável, pois reduz de forma sensível a inegável poluição visual causada pela fiação exposta, os riscos de acidentes, o risco de interrupções no fornecimento de energia por queda de árvores/colisão de veículos de grande porte, além de evitar (ou, ao menos, dificultar) o furto de fios, infelizmente tão comum e que tem se mostrado um drama, deixando, muitas vezes, bairros inteiros sem energia elétrica por dias.

Quanto à alegação de que a norma seria materialmente inconstitucional “à medida que interfere no planejamento e na promoção da execução dos serviços públicos municipais, notadamente com relação à utilização do espaço urbano, sob os auspícios do Plano Diretor que se caracteriza como o instrumento básico da política de desenvolvimento municipal”, apesar da dificuldade que se evidencia na compreensão do argumento apresentado, como já visto, não se vislumbra qualquer interferência no planejamento – aliás, se interferência existe, por certo que esta é positiva, como pontualmente abordado anteriormente.

Essa questão – inconstitucionalidade ou não de lei municipal que trata do cabeamento subterrâneo, de iniciativa parlamentar -, já foi enfrentada por outros Tribunais.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

A título exemplificativo, cito julgado do TJSP, em caso em tudo semelhante ao presente:

TJ-SP. Órgão Especial. PROCESSO 2103766-45.2017.8.26.000. 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. NORMA QUE SE REFERE À DETERMINAÇÃO DE RETIRADA DE FIOS E CABOS DE EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO, QUANDO EXCEDENTES OU SEM USO OU AINDA DE ALINHAMENTO DOS POSTES CONFORME AS NORMA 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. Julgado em 08/11/2017.

Assim, não evidenciada mácula – formal ou material – na norma municipal questionada, impõe-se o julgamento de improcedência da ADI proposta.

Por todo o exposto, impõe-se o julgamento de improcedência da ADI proposta.

Custas pela parte autora, nos termos da lei.

Isto posto, voto por **não conhecer** da ADIN no tocante à arguição de inconstitucionalidade fundada em dispositivos da Lei Orgânica Municipal e, no mérito, **julgar improcedente** a ação.

Documento assinado eletronicamente por **ANDRE LUIZ PLANELLA VILLARINHO, Desembargador Relator**, em 27/02/2025, às 18:25:41, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20007487448v2** e o código CRC **ccc51e9f**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): ANDRE LUIZ PLANELLA VILLARINHO

Data e Hora: 27/02/2025, às 18:25:41

5282323-46.2024.8.21.7000

20007487448.V2