



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 29/2019 fls. 1/3

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER Nº 29/2019

Projeto de Lei nº 158/2018

Dispõe sobre a obrigatoriedade de tornar subterrâneo todo o cabeamento no Município de Hortolândia

Autor: Vereador Paulo Pereira Filho

Relator: Vereador Francisco Pereira da Silva Filho

I – RELATÓRIO

Segue para análise da Comissão de Justiça e Redação o Projeto de Lei nº 158/2018, de autoria do Vereador Paulo Pereira Filho, que dispõe sobre a obrigatoriedade de tornar subterrâneo todo o cabeamento no Município de Hortolândia.

Em justificativas o Autor alega que a propositura propõe que o cabeamento da rede elétrica, cabos telefônicos, TV a cabo e cabos de internet e etc será subterrâneo. O sistema de fiação subterrânea é composto por dutos embutidos separadamente no solo a uma profundidade mínima, dependendo do lugar, de cerca de 50 cm. Os benefícios da rede subterrânea são a questão urbanística e de segurança, já que evitam choques, cortes de energia em razão de quedas de árvores, além de melhorar a arborização da cidade, o cabeamento subterrâneo também reduz o custo de manutenção. A fiação subterrânea evita problemas de descarga na rede elétrica, diminui os apagões nos bairros e reduz riscos de queda de raios. Há, ainda, a questão estética urbanística de melhorar a arborização da cidade. As vantagens para o sistema e a população são muitas, a começar, claro, pela segurança.

Os custos para essa mudança são bastante elevados, mas serão compensados pela redução nos gastos com manutenção causada por intempéries e incidentes.

Os cabos de telefonia, internet e TV recebem recobrimento diferente do dado aos cabos de energia. A presente proposta prevê que partir da data de



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 29/2019 fls. 2/3

publicação da lei todos os novos loteamentos, condomínios, vilas e similares ficam obrigados a projetar e implantar cabeamento subterrâneo nas vias públicas.

Essa norma aplica-se à rede elétrica, cabos telefônicos, TV a cabo, cabos de internet e assemelhados. No caso dos bairros já existentes o Poder Executivo deverá formular regulamentação para remoção e substituição da fiação e dos postes, dando preferência às avenidas principais e bairros centrais.

II – ANÁLISE DA MATÉRIA

A propositura em questão foi lida em Plenário na Sessão de 12 de novembro de 2018, e sua ementa publicada, na data de 7 de novembro de 2018, no Jornal Todo Dia, estando seu conteúdo disponível no site da Câmara Municipal, para cumprimento de publicidade e acompanhamento dos atos legislativos. Nesse período a propositura não recebeu emendas ou substitutivos.

Constata-se que a medida é de natureza legislativa e de iniciativa privativa do Poder Executivo, porquanto a propositura objetiva dispor sobre serviços públicos.

Em matéria análoga, aprovada pela Câmara Municipal de Guarulhos, SP, através da Lei Municipal nº 7.300/2014, que foi objeto de ADIN nº 2159828-13.2014.8.26.0000, da qual se extrai o seguinte Acórdão

Direta de Inconstitucionalidade nº 2159828-13.2014.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Guarulhos

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Guarulhos

Comarca: São Paulo

Voto nº 24827

“Direta de inconstitucionalidade Lei 7300/14, do Município de Guarulhos, que determinou o enterramento de todo o cabeamento existente na Comuna, de modo a torná-lo



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 29/2019 fls. 3/3
*subterrâneo - Inconstitucionalidade evidente, vício
manifesto de iniciativa - Propositura por vereador,
rejeitado o veto do Prefeito Inconstitucionalidade
reconhecida, para declarar a ineficácia do diploma
legal. "*

III – VOTO DO RELATOR

Assim diante dos aspectos que cabem esta comissão analisar, e em razão dos argumentos acima expostos, manifestamo-nos contrariamente à constitucionalidade do Projeto de Lei n.º 158/2018, todavia, dada a relevância da matéria recomendamos o envio de cópia da propositura ao Poder Executivo como sugestão de Minuta de Projeto de Lei.

É o RELATÓRIO.

Sala das Comissões, 28 de fevereiro de 2019.

Francisco Pereira da Silva Filho
Relator

Acompanham o voto do Relator o Vereador:

Simone Lopes Betini
Membro



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DESPACHO

Direta de Inconstitucionalidade Processo nº 2159828-13.2014.8.26.0000

Relator(a): LUIZ AMBRA

Órgão Julgador: ÓRGÃO ESPECIAL

Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade nº
2159828-13.2014.8.26.0000 – desp. 5091

São Paulo

Autor: Prefeito do Município de Guarulhos

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Guarulhos

Trata-se de ação direta de declaração de inconstitucionalidade da lei municipal nº 7300/14, de Guarulhos, que determinou o enterramento de todo o cabeamento existente da Comuna, de molde a torná-lo subterrâneo. Nas razões de irresignação se sustentando o descabimento do *decisum*, pelos fundamentos então expendidos.

Liminar requerida a fl. 1, ***fica deferida***. Ao menos à primeira vista, afigura-se o diploma legal impugnado francamente ilegal. Promulgado em 14 de agosto pretérito, convem seja desde logo suspenso, de molde a evitar o descabido início de vigência, já que os munícipes a ele teriam de logo que se adequar. O Legislativo, a bem dizer, a se substituir ao Executivo em atos de pura e nítida administração municipal.

A forma de administrar a Comuna representa atribuição específica do Poder Executivo, como é elementar. A propósito o escólio



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

doutrinário de Hely Lopes Meirelles, nesse sentido, inserto em seu *Direito Municipal Brasileiro*, 15ª ed., 2006, pgs. 708 e 712. Daí porque não cabe, ao Legislativo, a ele se substituir como aqui parece estar sucedendo. Em afronta flagrante às regras dos artigos 47, II (ao Governador toca “a direção superior da administração estadual”), XIV (ainda lhe compete “praticar os demais atos de administração”) e XIX, letra “a” (dispor, mediante decreto, “sobre a administração e o funcionamento da administração estadual”) da Constituição do Estado. Aplicável aos Municípios segundo o artigo 144 subsequente.

Nesse sentido, em hipóteses assemelhadas, o tranquilo entendimento deste Órgão, a casuística a mesma.

Relatada pelo Desembargador Munhoz Soares, na mesma linha, a ADIN nº 150.048-0/9-00 (j. 13.8.08), relativa a lei do Município de Osasco a determinar a “*melhoria de visualização dos equipamentos de radares no Município*”, com placas ou sinais indicativos. Da mesma ordem, da relatoria do Desembargador Canguçu de Almeida (j. 16.7.08), a ADIN nº 162.356-0/7-00; lei municipal de Jundiaí a prever “*pintura identificadora nos suportes de radares de fiscalização*”.

Illegal, por invasão do legítimo e exclusivo poder de dispor a respeito pelo Executivo, se julgou também (ADIN nº 152.094-0/2-00, j. 20.2.08, rel. Des. Renato Nalini) lei de São José do Rio Preto, a prever a publicação “*de fotos e dados de pessoas desaparecidas nos boletos bancários do IPTU*”, emitidos pela Prefeitura. Ou a instalação de placas, a cargo da Prefeitura de Bertioga, “*em todas as obras de construção civil contratadas pelo Poder Público Municipal*” (ADIN nº 143.853-0/6-00, j. 16.1.08, rel. Des. Munhoz Soares).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Do Desembargador Aloísio de Toledo César (ADIN nº 151.994-0/2-00, j. 5.3.08) a declaração de inconstitucionalidade de lei de Campo Limpo Paulista, a determinar a *“implantação de dispositivo especial para embarque e desembarque de passageiros em veículos da frota de ônibus pertencente ao sistema de transporte coletivo urbano”*. Todas essas hipóteses, aliás, gerando indevido **aumento de despesas**, carreadas ao Poder Executivo responsável pela sua implementação.

Mais. Nessa mesma linha, a tipificar prática de ato **nitidamente de administração**, a ADIN nº 149.348-0/5-00 (j. 19.3.08, rel. Des. Maurício Ferreira Leite), lei municipal de Franca a prever – sem que o Executivo estivesse acorde – número máximo de alunos nas salas de aulas municipais. Padecendo dessa mesma eiva lei municipal de São José do Rio Pardo (ADIN nº 150.294-0/0-00, j. 30.4.08. rel. Des. Walter de Almeida Guilherme) que declarou o Rio Pardo *“patrimônio cultural, paisagístico e turístico”* da Comuna e instituiu comissão para reger a respeito; as despesas carreadas todas – para variar – ao Executivo.

Aqui, a eiva seria da mesma natureza, daí porque a liminar não tem como deixar de ser concedida.

Remanesceria dúvida em relação às entidades particulares atingidas pela lei: responsáveis pelo cabeamento telefônico, de Internet, eletricidade, v.g. Aos quais imposta a mesma obrigação. Porque estes não possuiriam capacidade postulatória para a presente ação, em relação a eles o Poder Pública estaria a agir, em última análise, **em caráter substitutivo**, como verdadeiro substituto estranho à norma legal, em caráter indireto a dela desbordar.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Em se tratando de *lei que se diria de efeitos concretos*, com efeito, para se furtarem à sua aplicação cabível seria o recurso ao mandado de segurança, não tendo porque serem tutelados via da presente ação.

A jurisprudência deste Órgão, todavia, tem apreciado a questão sob moldes amplos, admite a propositura de ação direta pelo Executivo mesmo quando a lei impugnada imponha obrigações apenas a particulares. Na ADIN nº 139.686-0/9-00 (j. 7.5.08, rel. Des. Junqueira Sangirardi; lei do Município de Ribeirão Preto que impunha às instituições financeiras sediadas no Município a afixação de placas indicativas de que, nas liquidações antecipadas, caberia desconto de parte do débito) assim se havendo decidido. Assim como na ADIN 164.946-0/4-00 (j. 1.10.08, rel. Des. José Santana), lei de Taquaritinga a impor às instituições bancárias “*manutenção de segurança através de pessoal especializado, até as 2,00 horas nos terminais eletrônicos*” (caixas eletrônicos fora de suas dependências).

Da mesma ordem a ADIN 141.238-0/5-00 (j. 20.8.08, rel. Des. Renato Nalini), lei municipal de São Paulo abrandando os limites de tolerância de ruídos em estabelecimentos comerciais, por iniciativa exclusiva do Legislativo. Ou a ADIN nº 152.178-0/6-00 (j. 20.2.08, rel. Des. Ribeiro dos Santos), nas mesmas condições, isentando da tarifa de ônibus os integrantes da Guarda Municipal de Guarujá e agentes de trânsito. Ainda, a ADIN nº 148.342-0/0-00 (j. 2.7.08, rel. Des. Palma Bisson), lei municipal de Itu isentando dessa tarifas os portadores das deficiências físicas ali indicadas.

Ainda a ADIN nº 158.598-0/6-00 (j. 4.8.08, rel. Des. Aloísio de Toledo César), lei municipal de Ribeirão Preto a determinar a instalação de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

dispositivos eletrônicos (câmaras filmadoras de circuito interno de TV, conectadas a empresas de segurança) em postos de gasolina. Do mesmo relator (j. 2.7.08) a ADIN 144.745-0/0-00, outra lei de Ribeirão Preto sem o *placet* do Executivo, determinando afixação de placas “*proibindo a venda de fogos de artifício para menores de idade*”, nos estabelecimentos voltados a este comércio; então utilizado o argumento de que haveria também aumento de despesas públicas, já que o Executivo teria que arcar com o custo da fiscalização correspondente.

De Presidente Venceslau a ADIN nº 156.787-0/4-00 (j. 28.5.08, rel. Des. Munhoz Soares), teve como ilegal lei de iniciativa do Legislativo instituindo meia-entrada para estudantes, em estabelecimentos culturais e de lazer. Admitida portanto a ação direta mesmo quando afetados interesses apenas de particulares.

Processse-se a ação, da liminar comunicado o requerido, que poderá trazer aos autos informações no prazo legal. Cientificado igualmente o sr. Procurador Geral do Estado, acerca do eventual interesse em aqui intervir. Oportunamente se abrindo vista dos autos à douta Procuradoria Geral da Justiça.

São Paulo, 16 de setembro de 2014.

Luiz Ambra
Relator



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2014.0000819509

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2159828-13.2014.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICIPIO DE GUARULHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores JOSÉ RENATO NALINI (Presidente), FRANCISCO CASCONI, PAULO DIMAS MASCARETTI, VANDERCI ÁLVARES, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, NEVES AMORIM, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, JOSÉ DAMIÃO PINHEIRO MACHADO COGAN, EROS PICELI, ELLIOT AKEL, GUERRIERI REZENDE, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI E ROBERTO MORTARI.

São Paulo, 26 de novembro de 2014.

LUIZ AMBRA

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2159828-13.2014.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Guarulhos

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Guarulhos

Comarca: São Paulo

Voto nº 24827

Direta de inconstitucionalidade – Lei 7300/14, do Município de Guarulhos, que determinou o enterramento de todo o cabeamento existente na Comuna, de modo a torná-lo subterrâneo - Inconstitucionalidade evidente, vício manifesto de iniciativa - Propositura por vereador, rejeitado o veto do Prefeito – Inconstitucionalidade reconhecida, para declarar a ineficácia do diploma legal.

Trata-se de ação direta de declaração de inconstitucionalidade da lei municipal nº 7300/14, de Guarulhos, que determinou o enterramento de todo o cabeamento existente da Comuna, de molde a torná-lo subterrâneo. Nas razões de irresignação se sustentando o descabimento do *decisum*, pelos fundamentos então expendidos.

Liminar requerida a fl. 1, pelo despacho de fls. 46/50 veio a ser deferida. A Procuradoria Geral do Estado externando desinteresse, a fls. 59/61. A Câmara Municipal prestando informações (fls. 66/76), defendendo o ato impugnado. A douta Procuradoria de Justiça se manifestando pela procedência (fls. 78/89).

É o relatório.

Meu voto, nos termos da manifestação da douta Procuradoria, julga procedente a presente ação, declara a inconstitucionalidade do diploma legal aqui examinado. Fazendo-o, reafirma, em linhas gerais, o quanto inicialmente expendido no despacho inicial, de fls. 46/50, que concedeu a liminar. Ora esta tornada definitiva.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

O diploma legal impugnado afigura-se francamente ilegal. Promulgado em 14 de agosto pretérito, bem por isso desde logo veio a ser suspenso, de molde a evitar o descabido início de vigência. O Legislativo, a bem dizer, a se substituir ao Executivo em atos de pura e nítida administração municipal.

A forma de administrar a Comuna representa atribuição específica do Poder Executivo, como é elementar. A propósito o escólio doutrinário de Hely Lopes Meirelles, nesse sentido, inserto em seu *Direito Municipal Brasileiro*, 15ª ed., 2006, pgs. 708 e 712. Daí porque não cabe, ao Legislativo, a ele se substituir como aqui parece estar sucedendo. Em afronta flagrante às regras dos artigos 47, II (ao Governador toca “a direção superior da administração estadual”), XIV (ainda lhe compete “praticar os demais atos de administração”) e XIX, letra “a” (dispor, mediante decreto, “sobre a administração e o funcionamento da administração estadual”) da Constituição do Estado. Aplicável aos Municípios segundo o artigo 144 subsequente.

Nesse sentido, em hipóteses assemelhadas, o tranquilo entendimento deste Órgão, a casuística a mesma.

Relatada pelo Desembargador Munhoz Soares, na mesma linha, a ADIN nº 150.048-0/9-00 (j. 13.8.08), relativa a lei do Município de Osasco a determinar a “*melhoria de visualização dos equipamentos de radares no Município*”, com placas ou sinais indicativos. Da mesma ordem, da relatoria do Desembargador Canguçu de Almeida (j. 16.7.08), a ADIN nº 162.356-0/7-00; lei municipal de Jundiaí a prever “*pintura identificadora nos suportes de radares de fiscalização*”.

Ilegal, por invasão do legítimo e exclusivo poder de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

dispor a respeito pelo Executivo, se julgou também (ADIN nº 152.094-0/2-00, j. 20.2.08, rel. Des. Renato Nalini) lei de São José do Rio Preto, a prever a publicação “*de fotos e dados de pessoas desaparecidas nos boletos bancários do IPTU*”, emitidos pela Prefeitura. Ou a instalação de placas, a cargo da Prefeitura de Bertioga, “*em todas as obras de construção civil contratadas pelo Poder Público Municipal*” (ADIN nº 143.853-0/6-00, j. 16.1.08, rel. Des. Munhoz Soares).

Do Desembargador Aloísio de Toledo César (ADIN nº 151.994-0/2-00, j. 5.3.08) a declaração de inconstitucionalidade de lei de Campo Limpo Paulista, a determinar a “*implantação de dispositivo especial para embarque e desembarque de passageiros em veículos da frota de ônibus pertencente ao sistema de transporte coletivo urbano*”. Todas essas hipóteses, aliás, gerando indevido **aumento de despesas**, carreadas ao Poder Executivo responsável pela sua implementação.

Mais. Nessa mesma linha, a tipificar prática de ato **nítidamente de administração**, a ADIN nº 149.348-0/5-00 (j. 19.3.08, rel. Des. Maurício Ferreira Leite), lei municipal de Franca a prever – sem que o Executivo estivesse acorde – número máximo de alunos nas salas de aulas municipais. Padecendo dessa mesma eiva lei municipal de São José do Rio Pardo (ADIN nº 150.294-0/0-00, j. 30.4.08. rel. Des. Walter de Almeida Guilherme) que declarou o Rio Pardo “*patrimônio cultural, paisagístico e turístico*” da Comuna e instituiu comissão para reger a respeito; as despesas carreadas todas – para variar – ao Executivo.

Aqui, a eiva seria da mesma natureza, a ordem de cabeamento enterrado implicado em ato de pura e nítida administração.

Remanesceria dúvida em relação às entidades particulares atingidas pela lei: responsáveis pelo cabeamento telefônico, de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Internet, eletricidade, v.g. Aos quais imposta a mesma obrigação. Porque estes não possuiriam capacidade postulatória para a presente ação, em relação a eles o Poder Pública estaria a agir, em última análise, **em caráter substitutivo**, como verdadeiro substituto estranho à norma legal, em caráter indireto a dela desbordar.

Em se tratando de **lei que se diria de efeitos concretos**, com efeito, para se furtarem à sua aplicação cabível seria o recurso ao mandado de segurança, não tendo porque serem tutelados via da presente ação.

A jurisprudência deste Órgão, todavia, tem apreciado a questão sob moldes amplos, admite a propositura de ação direta pelo Executivo mesmo quando a lei impugnada imponha obrigações apenas a particulares. Na ADIN nº 139.686-0/9-00 (j. 7.5.08, rel. Des. Junqueira Sangirardi; lei do Município de Ribeirão Preto que impunha às instituições financeiras sediadas no Município a afixação de placas indicativas de que, nas liquidações antecipadas, caberia desconto de parte do débito) assim se havendo decidido. Assim como na ADIN 164.946-0/4-00 (j. 1.10.08, rel. Des. José Santana), lei de Taquaritinga a impor às instituições bancárias “*manutenção de segurança através de pessoal especializado, até as 2,00 horas nos terminais eletrônicos*” (caixas eletrônicos fora de suas dependências).

Da mesma ordem a ADIN 141.238-0/5-00 (j. 20.8.08, rel. Des. Renato Nalini), lei municipal de São Paulo abrandando os limites de tolerância de ruídos em estabelecimentos comerciais, por iniciativa exclusiva do Legislativo. Ou a ADIN nº 152.178-0/6-00 (j. 20.2.08, rel. Des. Ribeiro dos Santos), nas mesmas condições, isentando da tarifa de ônibus os integrantes da Guarda Municipal de Guarujá e agentes de trânsito. Ainda, a ADIN nº 148.342-0/0-00 (j. 2.7.08, rel. Des. Palma Bisson), lei



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

municipal de Itu isentando dessa tarifas os portadores das deficiências físicas ali indicadas.

Ainda a ADIN nº 158.598-0/6-00 (j. 4.8.08, rel. Des. Aloísio de Toledo César), lei municipal de Ribeirão Preto a determinar a instalação de dispositivos eletrônicos (câmaras filmadoras de circuito interno de TV, conectadas a empresas de segurança) em postos de gasolina. Do mesmo relator (j. 2.7.08) a ADIN 144.745-0/0-00, outra lei de Ribeirão Preto sem o *placet* do Executivo, determinando afixação de placas “*proibindo a venda de fogos de artifício para menores de idade*”, nos estabelecimentos voltados a este comércio; então utilizado o argumento de que haveria também aumento de despesas públicas, já que o Executivo teria que arcar com o custo da fiscalização correspondente.

De Presidente Venceslau a ADIN nº 156.787-0/4-00 (j. 28.5.08, rel. Des. Munhoz Soares), teve como ilegal lei de iniciativa do Legislativo instituindo meia-entrada para estudantes, em estabelecimentos culturais e de lazer. Admitida portanto a ação direta mesmo quando afetados interesses apenas de particulares.

A douta Procuradoria corrobora tais considerações, fornece outras, valiosas, que não têm porque não serem aqui adotadas. Ora as incorporando, como se aqui estivessem transcritas, meu voto julga procedente a presente ação.

Luiz Ambra
 Relator



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo