



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 020/2019

Teresina (PI), 13 de fevereiro de 2019.

Assunto: Projeto de Lei nº 024/2019

Autor: Ver. Deolindo Moura

Ementa: "Proíbe a restrição de internet banda larga pelas empresas que oferecem o serviço no município de Teresina"

## I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

O Vereador Deolindo Moura apresentou projeto de lei cuja ementa é a seguinte:  
"Proíbe a restrição de internet banda larga pelas empresas que oferecem o serviço no município de Teresina".

Em justificativa escrita, o nobre edil destacou que a última estratégia adotada pelas empresas de telecomunicações consiste na mudança da venda de planos de internet banda larga, sempre propagandeados como um serviço ilimitado, para planos de quantidades de dados, ou seja, com limitação de acesso de *downloads* e *uploads*.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

1

## II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

(...)

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá. (grifo nosso)

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

2

### III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no art. 100, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de justificção por escrito, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Contudo, percebe-se que a proposição legislativa não está redigida em termos claros, objetivos e concisos, afrontando o art. 99, do RICMT.

Ademais, a distribuição do texto não está em conformidade com os padrões exigidos pela técnica legislativa, merecendo, portanto, reparo.

Destarte, não restam cumpridos os requisitos de admissibilidade.



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

IV – ANÁLISE SOB O PRISMA CONSTITUCIONAL E LEGAL:

A proposição legislativa em epígrafe objetiva proibir, no âmbito do Município de Teresina, a limitação ou suspensão, total ou parcial, de internet banda larga pelas empresas de telecomunicações que oferecem aludido serviço, bem como estabelece penalidades para as empresas que descumprirem seus preceitos.

Ademais, o presente projeto de lei, em seu art. 2º, parágrafo único, estabelece que as sanções previstas em seu bojo sejam aplicadas pelo órgão de proteção e defesa dos direitos dos consumidores (PROCON).

Entretanto, em que pese a louvável intenção do insigne Vereador, insta ressaltar que o projeto em comento padece de inconstitucionalidade formal orgânica, haja vista que não observou regra de competência para a edição do presente ato normativo, infringindo, assim, o pacto federativo.

Sobre a inconstitucionalidade formal orgânica, vale ressaltar as considerações realizadas por Luís Roberto Barroso, senão vejamos:

*A primeira possibilidade a se considerar, quanto ao vício de forma, é a denominada inconstitucionalidade orgânica, que se traduz na inobservância da regra de competência para a edição do ato (...). De outra parte, haverá inconstitucionalidade formal propriamente dita se determinada espécie normativa for produzida sem a observância do processo legislativo próprio. (BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.2006, 26-27) (grifo nosso)*

Como se sabe, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) repartiu as competências legislativas e administrativas entre os diversos entes integrantes da federação brasileira - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - de modo a impedir usurpações de funções, preservando o chamado Pacto Federativo.

Quanto ao tema, é válido registrar os ensinamentos de José Afonso da Silva em sua obra intitulada “Curso de Direito Constitucional Positivo”, *in verbis*:

*(...) a Constituição de 1988 buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e*



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

*municipais. (Curso de Direito Constitucional Positivo. 23ª ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p.103) (grifo nosso)*

No caso em apreço, a violação de cunho constitucional que infringe a higidez do pacto federativo reside no fato de que matéria concernente ao serviço público de fornecimento de internet banda larga é de competência privativa da União, conforme se depreende da análise do art. 21, inciso XI e art. 22, inciso IV, da CRFB/88, abaixo transcritos:

*Art. 21. Compete à União: (grifo nosso)*

*(...)*

*XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:.) (grifo nosso)*

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (grifo nosso)*

*(...)*

*IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; (grifo nosso)*

Desse modo, depreende-se da análise dos aludidos dispositivos que compete privativamente à União legislar sobre telecomunicações, podendo prestá-lo diretamente ou mediante delegação. Nesse último caso, a União se mantém como titular do mencionado serviço público, delegando apenas sua execução às empresas concessionárias, as quais são pessoas jurídicas de direito privado.

Nesse sentido, não pode uma lei municipal afetar a prestação de serviço público de titularidade da União explorado mediante delegação (na modalidade de concessão de serviço público) por particulares, como é o caso do serviço público de telecomunicações, devido à impossibilidade de interferência do Município nas relações jurídico-contratuais entre poder concedente federal e as empresas concessionárias, especificamente no que tange a alterações das condições estipuladas em contrato de concessão de serviços públicos, os quais estabelecem, dentre outros, os direitos dos usuários, bem como a política tarifária.



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

Corroborando tal entendimento, importante destacar os julgados proferidos pelo Supremo Tribunal Federal - STF, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, senão vejamos:

*O Plenário, por maioria, julgou procedentes pedidos formulados em ações diretas, ajuizadas, respectivamente, pelo governador do Distrito Federal e pela Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado (ABRAFIX), para declarar a inconstitucionalidade da Lei distrital 3.449/2004 e da Lei amapaense 1.336/2009. As normas impugnadas vedam a cobrança de tarifas e taxas de consumo mínimas ou de assinatura básica, impostas por concessionárias prestadoras de serviços de água, luz, gás, tv a cabo e telefonia – no caso da lei distrital – e por prestadoras de serviço de telefonia fixa e móvel – no caso da lei estadual. Prevaleceu o voto do Min. Luiz Fux, que afirmou a competência exclusiva da União para legislar sobre a matéria, nos termos dos arts. 21, XI; 22, IV; e 175, parágrafo único, III, todos da CF. Reputou que, na espécie, muito embora se tratasse de relação de consumo, as regras deveriam ser ditadas pelo poder concedente, ou seja, incumbiria à União estabelecer quais seriam os preços compatíveis com a manutenção de serviços e com o equilíbrio econômico-financeiro do contrato previamente firmado. (ADI 3.343 e ADI 4.478, Rel. p/o ac. Min. Luiz Fux, julgamento em 1º-9-2011, Plenário, Informativo 638.) No mesmo sentido: ADI 3.847, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 1º-9-2011, Plenário, Informativo 638.) (grifo nosso)*

*O Plenário, por maioria, deferiu medida liminar em ação direta de inconstitucionalidade, proposta pela Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas (TELCOMP), para suspender a aplicação dos arts. 1º e 2º da Lei 18.403/2009 do Estado de Minas Gerais, tão somente em relação às empresas prestadoras de serviços de telecomunicação delegados pela União. Os preceitos questionados tratam da obrigação de o fornecedor informar, no instrumento de cobrança enviado ao consumidor, a quitação de débitos anteriores. Reputou-se que norma estadual não poderia impor obrigações e sanções – não previstas em contratos previamente firmados – para empresas prestadoras de serviço de telecomunicações, ainda que ao argumento de defesa do consumidor, considerada a competência privativa da União para legislar a respeito (CF, art. 22, IV).” (ADI 4.533-MC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 25-8-2011, Plenário, Informativo 637.) (grifo nosso)*

*(...) as Leis fluminenses 3.915/2002 e 4.561/2005, ao obrigarem as concessionárias dos serviços de telefonia fixa, energia elétrica, água e gás a instalar medidores de consumo, intervêm na relação firmada entre a União e suas concessionárias, pelo que contrariam os arts. 21, XI e XII, b; e 22, IV, da CR.” (ADI 3.558, voto da Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 17-3-2011, Plenário, DJE de 6-5-2011.) (grifo nosso)*

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*A Lei distrital 4.116/2008 proíbe as empresas de telecomunicações de cobrarem taxas para a instalação do segundo ponto de acesso à internet. O art. 21, XI, da CR estabelece que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, enquanto o art. 22, IV, da CR dispõe ser da competência privativa da União legislar sobre telecomunicações. Ainda que ao argumento de defesa do consumidor, não pode lei distrital impor a uma concessionária federal novas obrigações não antes previstas no contrato por ela firmado com a União. (ADI 4.083, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 25-11-2010, Plenário, DJE de 14-12-2010.) (grifo nosso)*

*Competência normativa estadual. Serviço de telefonia. (...) Surge, com relevância capaz de respaldar a concessão de medida acauteladora, pedido no sentido de declarar-se a inconstitucionalidade de lei estadual que haja implicado a proibição de cobrança de assinatura mensal (assinatura básica) nos serviços de telefonia. (ADI 4.369-MC-REF, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 23-6-2010, Plenário, DJE de 4-5-2011.) Vide: ADI 4.401-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 23-6-2010, Plenário, DJE de 1º-10-2010. (grifo nosso)*

*A Lei distrital 3.596 é inconstitucional, visto que dispõe sobre matéria de competência da União, criando obrigação não prevista nos respectivos contratos de concessão do serviço público, a serem cumpridas pelas concessionárias de telefonia fixa – art. 22, IV, da CB. (ADI 3.533, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2-8-2006, Plenário, DJ de 6-10-2006.) No mesmo sentido: ADI 3.322, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 2-12-2010, Plenário, DJE de 4-3-2011. Vide: ADI 4.083, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 25-11-2010, Plenário, DJE de 14-12-2010. (grifo nosso)*

O projeto de lei em referência, portanto, repercute na administração de serviço público pertencente à União, o que implica dizer que invade competência federal (art. 22, inciso IV, CRFB/88).

Desse modo, tendo em vista a inconstitucionalidade formal orgânica do projeto de lei em análise, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente.

#### **V- CONCLUSÃO:**

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei



**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa**

---

ordinária ora tratado, por vislumbrar vício de inconstitucionalidade formal orgânica que obsta sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

*Denise C. G. Maciel*  
**DENISE CRISTINA GOMES MACIEL**  
Assessora Jurídica Legislativa  
Mat. 06856-0 CMT