



Porto Alegre, 9 de março de 2025.

Informação nº 381/2025

Interessado: Município de Rio Grande/RS – Poder Legislativo.
Consulente: Roger Martins Da Rosa, Procurador.
Destinatário: Presidente da Câmara de Vereadores.
Consultores: Gabriele Valgoi e Armando Moutinho Perin.
Ementa: Análise acerca da viabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 19/2025, de autoria parlamentar, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade por parte das empresas concessionárias, permissionárias e prestadoras de serviços que operam com cabeamento por meio de rede aérea da remoção e regulação de fiação inutilizada ou em desuso de locais públicos no Município [...]”.

Através de consulta registrada sob nº 11.030/2025, é solicitada análise de Projeto de Lei, de autoria parlamentar, que pretende estabelecer, em âmbito local, a obrigatoriedade de empresas concessionária, permissionárias e prestadoras de serviços, que utilizem cabeamento em rede aérea, realizarem a remoção e regularização da fiação inutilizada ou em desuso em locais públicos.

Passamos a considerar.

1. Do exercício da competência legiferante do Município

1.1. O objeto pelo qual a proposição pretende regular, de acordo com o art. 1º, são obrigações às empresas concessionárias, permissionárias e prestadoras de serviços de telecomunicações, distribuição de

energia elétrica, televisão a cabo, banda larga e outros serviços prestados por meio de rede de fiação aérea, de realizarem a organização da rede existente no Município, com a identificação dos cabos, alinhamento dos fios e limpeza dos fios excedentes, entre outras atribuições.

1.2. Dito isso, no que se refere ao exercício da competência legiferante do Município, a Constituição Federal, de acordo com o art. 30, está dentre as suas competências, a de legislar sobre assuntos de interesse local, no que se inclui promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, respectivamente nos incisos I e VIII, e, ainda, no art. 182, que atribui competência aos Municípios para estabelecer *“a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”*.

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;

[...]

1.3. A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul complementa a competência do Município, dispondo, no inciso I do art. 13, que:

Art. 13. É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

I - exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e proteção ao meio-

ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais;

[...]

1.4. A Lei Orgânica do Município, a seu turno, assevera que:

Art. 6º Ao Município, entre outras atribuições, compete:

I - legislar e prover sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar as legislações federal e estadual no que couber;

III - elaborar e executar o Plano Diretor de Desenvolvimento integrado;

[...]

Desta forma, é obrigação dos Municípios, no exercício do poder de polícia que lhes é deferido pela Constituição, através de legislações próprias, tratarem de matérias de núcleo na ordenação territorial.

1.5. Não obstante, de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, somente seria legítima a edição de leis em âmbito local, com intuito de estabelecer critérios aplicados ao cabeamento e fiação, em relação ao uso do espaço, mais precisamente acerca de diretrizes voltadas à alteração do cabeamento aéreo para a subterrâneo, *in verbis*:

[...]. Quanto ao mérito, a Lei Complementar nº 111 de 1º de fevereiro de 2011, tem por finalidade dispor sobre a política urbana e ambiental do município, instituindo um plano diretor de desenvolvimento urbano, e, por isto, lançando mão de sua competência de dispor sobre o espaço municipal, é que, em seu artigo 326 e parágrafo único, **determina os procedimentos que deverão ser tomados pelas concessionárias, para eliminar o cabeamento aéreo, transformando-o em subterrâneo. Não se trata de instituir um imposto ou de dar diretrizes de funcionamento para as concessionárias de serviço público, isso sim de competência privativa da União, mas se cuida, apenas, de impor diretrizes que tornem o espaço urbano mais seguro e agradável aos munícipes.** Assim, ao contrário do que entende a apelante, não há qualquer inconstitucionalidade na referida norma. [...] Filia-

se esta Corte, contudo, aos fundamentos postos na sentença, no sentido de que as normas legais suscitadas não afrontam as regras constitucionais e, por isto, são válidas à luz do direito pátrio. Diz a apelante que não poderia a municipalidade legislar sobre serviço cessionário de energia elétrica, como o faz no artigo 326 e parágrafo da Lei Complementar n. 111/2011, pois se trata de competência privativa da União. Assim, dispõe a referida lei: [...] Ao contrário do que entende a apelante, não há qualquer inconstitucionalidade na referida norma. A lei complementar em discussão tem por finalidade dispor sobre a política urbana e ambiental do município, instituindo um plano diretor de desenvolvimento urbano, que deverá ser revisto em cinco anos, e, por isso, lançando mão de sua competência de dispor sobre o espaço municipal é que, em seu artigo 326 e parágrafo único, determina os procedimentos que deverão ser tomados pelas concessionárias, para eliminar o cabeamento aéreo, transformando-o em subterrâneo. Não se trata de instituir um imposto ou de dar diretrizes de funcionamento para as concessionárias de serviço público, isso sim, de competência privativa da União, mas se cuida, apenas, de impor diretrizes que tornem o espaço urbano mais seguro e agradável aos munícipes, sobretudo na situação atual em que a cidade está para receber eventos mundiais. [...]” (ARE 764029, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 08/05/2018, publicado em DJe-114 DIVULG 08/06/2018 PUBLIC 11/06/2018) (Grifamos e sublinhamos)

1.6. Já a regulamentação, como pretende o Projeto de Lei nº 19/2025, da remoção de equipamento e fiação utilizados na prestação de serviços de telecomunicação ou de energia, quando ficarem excedentes, inutilizados ou sem uso, não se ajusta à competência legislativa local, pois, nos termos do art. 22, inciso IV, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre energia e telecomunicações, o que afasta a competência do Município.

Do mesmo modo também é da União, conforme o art. 21, incisos XI e XII, "b" da Carta Federal, a competência administrativa de explorar tais serviços, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, no que se inclui a competência para estabelecer regras de execução das atividades e obrigações direcionada às empresas que exploram o serviço.

1.7. Nesse sentido citamos precedente do Supremo Tribunal Federal – STF:

Direito administrativo e outras matérias de direito público. Recurso extraordinário. Controle de Constitucionalidade. Lei nº 11.392, de 2022, de Belo Horizonte/MG. Inserção dos arts. 43-C, 43-D, 43-E e 43-F à Lei municipal nº 8.616, de 2003. Inserção no âmbito da competência da União para legislar sobre energia elétrica e telecomunicações (art. 22, inc. IV, da CRFB). Competência exclusiva da União para tratar dos serviços. (art. 21, incs. XI e XII, al. b, CRFB). Ausência de preenchimento das hipóteses delimitadoras da competência municipal para promover a adequada ocupação do solo (art. 30, inc. IX) e para satisfazer ao interesse local (art. 30, incs. I e II). Procedência da representação. Provimento do recurso. I. Caso em exame 1. Ação direta de inconstitucionalidade apresentada pelo prefeito de Belo Horizonte contra a Lei municipal nº 11.392, de 2022, que inseriu os arts. 43-C, 43-D, 43-E e 43-F à Lei municipal nº 8.616, de 2003. II. Questão em discussão 2. Constitucionalidade de dispositivos locais que tratam de providências de concessionárias de energia elétrica e de telecomunicações na alocação, compartilhamento e remoção de equipamento e cabeamento no ambiente urbano. III. Razões de decidir **3. A competência para promover o devido ordenamento urbano, e satisfazer ao interesse local não se confunde com a mera produção de normas a par do regramento federal, ainda que o fosse em mera repetição, por ofensa à competência administrativa e legislativa da União, porquanto não demonstrado qualquer interesse particular do município na edição objetada.** 4. Como ressaltou o eminente Ministro Ricardo Lewandowski, no voto proferido na ADI nº 5.960/PR, “em um sistema federativo equilibrado não podem coexistir, como regra, normas distintas que disciplinem matérias semelhantes. Se tal fosse admissível, ao invés de harmonia federativa, veríamos grassar a assimetria, o desequilíbrio, enfim, o caos normativo. É exatamente isso que a nossa sofisticada engenharia constitucional pretende evitar”. IV. Dispositivo 5. Provimento do recurso extraordinário para julgar procedente a representação de inconstitucionalidade. (STF - RE: 1500597 MG, Relator.: Min. ANDRÉ MENDONÇA, Data de Julgamento: 30/09/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 11-10-2024 PUBLIC 14-10-2024) (grifamos)

1.8. Ademais, o trecho do voto do Ministro Relator André Mendonça, que antecede o dispositivo do acórdão do referido julgamento, deixa claro que o exercício da competência legiferante do Município para editar

normas com intuito de promover o adequado ordenamento territorial não legitima a edição de normas que, em verdade, se atrelam à fiscalização dos serviços prestados pelas concessionárias e permissionárias. Transcrevemos:

[...]

Feitas todas essas considerações a respeito da competência normativa dos entes federativos descentralizados, observo que, no caso em exame, a lei impugnada, ao regulamentar a remoção de equipamento e fiação utilizados na prestação de serviços de telecomunicação ou de energia quando ficarem excedentes, inutilizados ou sem uso, tem o escopo de fiscalizar o serviço de telecomunicações, apesar de a CÂMARA MUNICIPAL [...] alegar que o diploma legal trata de interesse da localidade a fim de promover o adequado ordenamento territorial.

[...]

1.9. Diante disso, tomando por base o entendimento do Supremo Tribunal Federal no último julgamento acima destacado, e pelo que se extrai dos arts. 1º, 2º, 4º, 5º e 6º da proposição, salvo melhor juízo, está maculado o Projeto de Lei nº 19/2025 pelo vício formal de inconstitucionalidade, em razão da invasão da competência privativa da União diante da matéria.

2. O exercício da iniciativa parlamentar em razão da matéria.

A Constituição Federal adotou o sistema de independência e harmonia entre os poderes, no qual a iniciativa legislativa é elemento central para resguardar o equilíbrio entre os Poderes, princípio insculpido no art. 2º, da Constituição Federal⁴ e no art. 10 da Constituição Estadual⁵. A iniciativa pode ser traduzida como o ato que dá início à tramitação do Projeto de Lei, ou seja, se refere ao início do processo legislativo, à identificação dos atores que podem iniciar o trâmite das espécies sujeitas à manifestação em Plenário.

Conforme o *caput* do art. 61, da Constituição Federal, a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro do Poder Legislativo, ao Chefe do Poder Executivo e a outras autoridades elencadas no dispositivo. Trata-se, pois, da regra geral da iniciativa concorrente quanto à instauração do processo de formação das leis, de modo que a matéria atinente ao cabeamento de transmissão de energia elétrica e telecomunicações, dentre outras, se enquadra na regra da iniciativa concorrente.

É possível, pois, o exercício da iniciativa parlamentar, com intuito de estabelecer regras para a instalação de infraestrutura voltadas a prestação dos serviços de energia elétrica e telecomunicação em área urbana, eis que a regra geral acerca da competência de iniciativa legislativa é a da competência concorrente, ou seja, tanto o Executivo quanto o Legislativo podem dar início aos projetos normativos da referida matéria.

Não obstante, como já delineado alhures, o Projeto de Lei em exame padece de vício formal de inconstitucionalidade em razão da matéria, invadindo a competência da União.

3. Análise acerca do mérito do Projeto de Lei nº 19/2025.

3.1. Sem prejuízo da apreciação pelo Plenário acerca da inconstitucionalidade formal do projeto de lei, no que concerne ao mérito, de modo geral, imperioso destacar que o art. 39, inciso VII da Lei Municipal nº 9.233, de 31 de outubro de 2024, que “Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município [...] e estabelece as diretrizes e proposições do desenvolvimento municipal”, já elenca dentre as diretrizes para o fornecimento de energia e iluminação pública, o aterramento de fiações e a modernização da rede de posteamento urbano, com vistas à garantia da segurança e boa operação dos serviços. Vejamos:

Art. 39. As diretrizes para fornecimento de energia e iluminação pública são:

[...]

VII - Estabelecer critérios para enterramento da fiação em áreas de interesse sociocultural e equipamentos comunitários e culturais nas localidades urbanisticamente consolidadas, bem como modernizar a rede de posteamento urbano para segurança e boa operação do sistema; e

3.2. Desse modo, e tomando por base o entendimento do Supremo Tribunal Federal no Agravo em Recurso Extraordinário nº 764029, anteriormente citado, a legislação local já concede abrigo e ferramentas para que o Poder Executivo, responsável pela gestão administrativa das políticas públicas à população, edite regramento técnico a respeito das medidas a serem adotadas em caráter urbanístico, que salvaguardem o fiel cumprimento das diretrizes de aterramento da fiação aérea em âmbito local, assim como para que o Conselho Municipal respectivo, exerça seu papel, com o efetivo controle social e interlocução entre a sociedade civil e o poder público, respectivamente.

4. Da legística e da elaboração aplicada a proposição.

4.1. No que se refere a legística restam plenamente atendidas as disposições da Complementar nº 95/1998, que “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal [...]”.

4.2. Apenas a referência trazida no art. 5º, quanto à edição de decreto para a definição das sanções aplicadas em razão do seu descumprimento, desatende o princípio da legalidade, previsto expressamente no

art. 37, caput da Constituição Federal, eis que o futuro regulamento (decreto) deverá ter seus limites vinculados à lei a que se refira.

5. Conclusão.

Diante do exposto, e tomando por base a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, entendemos pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 19/2025, eis que de acordo com o art. 1º da proposição, a regulação pretendida cria obrigações voltadas à fiscalização dos serviços de energia, telefonia e internet, prestados pelas empresas concessionárias e permissionárias, e acaba por invadir competência afeta à União, nos moldes do art. 21, inciso XII, alíneas “a” e “b”, art. 22, inciso IV, e art. 175, inciso IV, todos da Constituição Federal.

São as considerações.

Documento assinado eletronicamente
Gabriele Valgoi
OAB/RS nº 79.235

Documento assinado eletronicamente
Armando Moutinho Perin
OAB/RS nº 41.960

	Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.pauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 503800086786931764	
---	---	---