

## **P A R E C E R**

Nº 0257/2026<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei. Iniciativa parlamentar. Ordenação do cabeamento aéreo no Município. Estabelecimento de diretrizes. Considerações.

### **CONSULTA:**

A consulente solicita parecer sobre PL de iniciativa parlamentar que estabelece diretrizes para a modernização da infraestrutura urbana e a valorização do espaço público, com foco na ordenação do cabeamento aéreo no Município.

### **RESPOSTA:**

Inicialmente, cumpre deixar consignado que o tema que ora se analisa é objeto de grande celeuma, sendo possível encontrarmos posicionamentos tanto em prol da usurpação da competência da União para legislar e explorar serviços de energia elétrica, telefonia e internet (art. 175 da Constituição) quanto no sentido da competência municipal para ordenamento territorial e proteção do patrimônio histórico e cultural (art. 30, incisos I, VIII e X da Constituição).

Para os defensores da primeira corrente, lei municipal que determine a substituição e instalação subterrânea do cabeamento elétrico acaba por impor às concessionárias de serviço público federais, violando o art. 22, inciso IV da Lei Maior, segundo o qual compete privativamente à União legislar sobre águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão.

Ademais, por via transversa, o legislativo municipal acabaria por

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR DANIELA RIOS VELOSO, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

impor às concessionárias de serviço público federal obrigação não prevista no contrato.

Nos idos de 2010, este Instituto se manifestou sobre o tema no Parecer nº 0169/2010, nos seguintes termos:

"(...) o serviço concedido não é de competência municipal, não cabendo ao ente local interferir em contrato de concessão firmado por outro ente, o que extrapola a competência municipal e viola o ato jurídico perfeito (o contrato). Isto não significa que o Município está impedido de legislar sobre a qualidade da ambiência urbana, mas apenas que a nova legislação se aplicaria a futuros contratos de concessão, obrigando as concessionárias a se adequarem a legislação local, vigente à época da celebração do contrato".

Por outro lado, há quem entenda que projetos de lei sobre o tema se referem não à competência para legislar sobre energia elétrica, mas para legislar sobre o espaço urbanístico do Município, protegendo, inclusive, seu patrimônio histórico.

A oposição que vem prevalecendo e que foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal é no sentido de que cabe à União editar normas acerca do fornecimento de energia elétrica e dos termos para exploração desse serviço. Nesse sentido, destacamos o seguinte precedente:

"CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL 12.635/07, DE SÃO PAULO. POSTES DE SUSTENTAÇÃO DA REDE ELÉTRICA. OBRIGAÇÃO DE REMOÇÃO GRATUITA PELAS CONCESSIONÁRIAS EM PROVEITO DE CONVENIÊNCIAS PESSOAIS DOS PROPRIETÁRIOS DE TERRENOS. ENCARGOS EXTRAORDINÁRIOS NÃO PREVISTOS NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. RELEVÂNCIA JURÍDICA DA TESE DE USURPAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS FEDERAIS PARA DISPOR SOBRE O TEMA. 1. Tendo em vista (a) a simplicidade da questão de direito sob exame; (b) a exaustividade

das manifestações aportadas aos autos; e (c) a baixa utilidade da conversão do rito inicial adotado para o presente caso, a ação comporta julgamento imediato do mérito. Medida sufragada pelo Plenário em questão de ordem. 2. As competências para legislar sobre energia elétrica e para definir os termos da exploração do serviço de seu fornecimento, inclusive sob regime de concessão, cabem privativamente à União, nos termos dos art. 21, XII, "b"; 22, IV e 175 da Constituição. Precedentes. 3. Ao criar, para as empresas que exploram o serviço de fornecimento de energia elétrica no Estado de São Paulo, obrigação significativamente onerosa, a ser prestada em hipóteses de conteúdo vago ("que estejam causando transtornos ou impedimentos") para o proveito de interesses individuais dos proprietários de terrenos, o art. 2º da Lei estadual 12.635/07 imiscuiu-se indevidamente nos termos da relação contratual estabelecida entre o poder federal e as concessionárias. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente". (ADI 4925, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 12/02/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 09-03-2015 PUBLIC 10-03-2015)

Note-se que o único meio de o município obrigar as concessionárias a aterramentos as fiações ou a passar os fios e cabos em espaços subterrâneos é a edição de lei. Isso porque as concessionárias de serviços públicos são pessoas jurídicas de direito privado e, por força do princípio da legalidade, essas pessoas não são obrigadas a fazer ou deixar de fazer nada a não ser por força de lei ou em decorrência do contrato de concessão. Como o Município não tem ingerência no contrato de concessão, o único meio restante é a lei.

Ocorre que, como vimos, de acordo com entendimento prevalente em nossa jurisprudência, é inconstitucional a lei municipal que trate da forma de fornecimento de energia elétrica, telefonia ou internet, por invadir esfera de competência legislativa privativa da União. Ainda que o município arque com o custo das obras para o aterramento do cabeamento e fiação de energia elétrica, telefonia e internet a obrigatoriedade de aterramento do cabeamento e fiação, criará atribuições

para as concessionárias de passagem da fiação e adequação do fornecimento do serviço não previstas em lei federal ou no contrato celebrado com a União, e configura usurpação de competência legislativa federal.

Destaque-se, por oportuno, que, embora não possa determinar o aterramento dos fios, o Município pode, na sua competência para editar normas de interesse local acerca do ordenamento do espaço urbano, editar normas de zoneamento e paisagismo para diferentes áreas municipais que deverão ser respeitadas pelas concessionárias de serviços públicos, inclusive aquelas delegatárias da União. Além disso, a fiação não pode atrapalhar a circulação de pessoas e veículos ou o uso de praças e parques. Tudo isso, na forma do artigo 6º da Lei Federal n.º 13.116/2015 que dispõem o seguinte:

"Art. 6º A instalação de infraestrutura de rede de telecomunicações em área urbana não poderá:

- I - obstruir a circulação de veículos, pedestres ou ciclistas;
- II - contrariar parâmetros urbanísticos e paisagísticos aprovados para a área;
- III - prejudicar o uso de praças e parques;
- IV - prejudicar a visibilidade dos motoristas que circulem em via pública ou interferir na visibilidade da sinalização de trânsito;
- V - danificar, impedir acesso ou inviabilizar a manutenção, o funcionamento e a instalação de infraestrutura de outros serviços públicos;
- VI - pôr em risco a segurança de terceiros e de edificações vizinhas;

VII - desrespeitar as normas relativas à Zona de Proteção de Aeródromo, à Zona de Proteção de Heliponto, à Zona de Proteção de Auxílios à Navegação Aérea e à Zona de Proteção de Procedimentos de Navegação Aérea, editadas pelo Comando da Aeronáutica".

Além disso, a propositura pretende a instituição de programa de governo, uma vez que estabelece "diretrizes a serem observadas pelo Poder Executivo Municipal para a valorização do espaço público e a ordenação do cabeamento aéreo".

Seja como for, há de se considerar que o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade, constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão; logo, inerente à chefia do Poder Executivo. Assim, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a clientela a ser atendida.

Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, incluindo o controle de zoonoses, a saúde e segurança dos munícipes e a promoção do bem-estar animal, e neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por 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 aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre 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, 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 administração" (*In*: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576).

A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Em cotejo, não podemos deixar de mencionar a Tese nº 917 da repercussão geral do STF:

"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." (STF. RE nº 878.911/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 29/09/2016. Publicação: 11/10/2016). (Grifos nossos).

Isto posto, concluímos objetivamente o presente parecer na forma das razões aduzidas, no sentido da inviabilidade da propositura analisada.

É o parecer, s.m.j.

Marcella Meireles de Andrade  
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto  
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 09 de fevereiro de 2026.