

CONSULTA/0043/2026/MN/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Comissão de Justiça e Redação

Sra. Bianca Bordignon – Assessoria Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal — Projeto de Lei nº 6/2026, que "*dispõe sobre a observância de normas técnicas para o uso do espaço público urbano pelas concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica e demais empresas que compartilhem sua infraestrutura, sobre a retirada de fios inutilizados em vias públicas do Município de Mogi Mirim e dá outras providências*"
Competência administrativa e legislativa municipal – Normas municipais de ordem urbanística e de posturas municipais relacionadas à segurança e ordenação urbana da cidade – Iniciativa legislativa concorrente – Precedentes do Tribunal de Justiça de São Paulo – Considerações

CONSULTA:

A Administração Consulente encaminha para análise a minuta de Projeto de Lei nº 6/2026, que "*dispõe sobre a observância de normas técnicas para o uso do espaço público urbano pelas concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica e demais empresas que compartilhem sua infraestrutura, sobre a retirada*

de fios inutilizados em vias públicas do Município de Mogi Mirim e dá outras providências", solicitando "parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos: competência de iniciativa; impacto da proposta do Município; efetividade da proposta, considerando o limite de atuação do poder de polícia da administração pública, quanto a fiscalização e regulamentação quanto o uso do espaço público urbano pelas concessionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica e mais empresas que compartilhem a infraestrutura de postes e a indicação de "eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática" e de possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto".

ANÁLISE JURÍDICA:

Primeiramente, é sempre oportuno lembrar que escapa às atribuições deste Corpo Jurídico a análise do *mérito* de projetos de lei, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Assim, ressalte-se, desde já, que se insere na competência municipal legislar assuntos de **interesse local**, suplementar a legislação federal e estadual no que couber e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (CF, Art. 30, I, II e VIII), além, é claro, de exercer a competência comum (administrativa) de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (CF, art. 23, VI).

Como não poderia deixar de ser, a Constituição do Estado de São Paulo determina que "[...] no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao

desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes; [...] a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida (ver incisos do art. 180); e “lei municipal estabelecerá, em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes” (Art. 181).

A propósito, sobre urbanismo e controle ambiental, os atualizadores da obra de Hely Lopes Meirelles ensinam que “a estética urbana tem constituído perene preocupação dos povos civilizados e se acha integrada nos objetivos do moderno Urbanismo, que não visa apenas às obras utilitárias, mas cuida também dos aspectos artísticos, panorâmicos, paisagísticos, monumentais e históricos, de interesse cultural, recreativo e turístico da comunidade. Todos esses bens encontram-se sob proteção do Poder Público por expresse mandamento constitucional (art. 216, V).

[...]

A proteção paisagística monumental e histórica da cidade insere-se também na competência do Município, admitindo regulamentação edilícia e administração da Prefeitura nos limites do interesse local, para recreação espiritual e fator cultural da população.

[...]

No que for atinente às questões de interesse predominantemente local, o Município poderá complementar as normas gerais estabelecidas na legislação federal.

[...]

O controle da poluição enquadra-se no poder de polícia administrativa de todas as entidades estatais – União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal –, competindo a cada uma delas atuar nos limites de seu território e de sua competência, e em conjunto colaborar nas providências de âmbito nacional de prevenção e repressão às atividades poluidoras definidas em norma legal" (*Direito municipal brasileiro*, 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 588, 590 e 594).

Em síntese, várias disposições constantes da proposição ora em análise indicam que se está diante de **normas municipais de ordem urbanística e de posturas, revelando que ambas as matérias estão inseridas na competência constitucional legislativa primária do Município.**

Portanto, observado que toda a legislação municipal deve harmonizar-se com as normas federais de regência da matéria (no caso, de distribuição de energia elétrica e comunicações), **não podendo contrariá-las, o Município pode exercer com plenitude a competência legislativa supletiva para disciplinar vários aspectos desses serviços públicos federais, notadamente os relacionados à segurança e ordenação urbana da cidade.**

Assim, nesse primeiro aspecto, **não se vislumbra vício de constitucionalidade material** na pretensão de exigir das concessionárias/permissionárias dos serviços de energia elétrica e comunicações que procedam às adequações da infraestrutura de postes compartilhados nas vias e logradouros municipais em conformidade com a normatização municipal urbanística

relacionada segurança dos munícipes e das vias e, especialmente, para identificação permanente para fins de fiscalização urbanística local.

Atente-se a que que a pretensão de incumbir às concessionárias e/ou permissionárias de distribuição de energia elétrica e de comunicação observar tais normas municipais urbanísticas e de ocupação do solo urbano foi apreciada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que assim deliberou:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. São José do Rio Preto. LM nº 13.699/20 de 23-12-2020, do Município de São José do Rio Preto. Retirada da fiação excedente e sem uso pelas empresas e concessionárias que fornecem telefonia fixa, banda larga, televisão a cabo ou outro serviço, pode meio de rede aérea. Alegação de violação aos art. 22, IV da CF e art. 180, II e 191 da Constituição Estadual. 1. Competência. A LM nº 13.699/20 prevê a obrigação de retirada de fios excedentes, sem uso, e demais equipamentos inutilizados nos postes ou quaisquer equipamentos de suporte localizados em vias públicas municipais, pelas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos e prestadoras de serviços que operam com cabeamento aéreo (fiação) no município de São José do Rio Preto e, conforme se afere da exposição de motivos, a lei foi proposta sob o fundamento de que ‘além de representar riscos a pedestres e motoristas, o abandono de cabos em baixa altura, amarrados aos postes ou soltos na via pública também polui visualmente a cidade, prejudicando a paisagem urbana’. Trata-se, portanto, de matéria relacionada à proteção ao meio ambiente e ao direito urbanístico, que pode ser disciplinada pelos Municípios, nos termos do art. 30, I e VIII da Constituição Federal, sem adentrar na competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (CF, art. 22, IV),

não se vislumbrando a inconstitucionalidade mencionada pelo autor. Precedentes do Órgão Especial [...].

3. Dotação orçamentária. Ausência. A LM nº 13.699/20 prevê obrigações apenas às concessionárias ou permissionárias de serviço público e às empresas prestadoras de serviço que operam com cabeamento aéreo, qual seja, a retirada da fiação excedente, sem uso, e de equipamentos que tenham instalado; a fiscalização e a aplicação de multas decorrentes desta lei podem ser realizadas por servidores do quadro municipal que já realizam tal atividade em relação a outras normas de cunho ambiental, não gerando ônus financeiros à administração. Ainda que assim não se entenda, é assente o entendimento jurisprudencial de que a falta de dotação orçamentários não é causa de inconstitucionalidade de lei, senão de inexecutabilidade das obrigações no mesmo exercício orçamentário em que promulgada. – Ação improcedente” (ADIn./Atos Administrativos nº 2015573-15.2021.8.26.0000, Rel. Des. Torres de Carvalho, j. em 30/6/2021, pub. em 3/7/2021);

“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. Lei Municipal que ‘dispõe sobre a obrigatoriedade da empresa concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica e demais empresas ocupantes de sua infraestrutura a se restringir à ocupação do espaço público dentro do que estabelecem as normas técnicas

aplicáveis e promover a regularização e a retirada dos fios inutilizados, em vias públicas'. Norma que se refere à determinação de retirada de fios e cabos de empresas prestadoras de serviço, quando excedentes ou sem uso ou ainda do alinhamento dos postes conforme as normas 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. No julgamento do Recurso Extraordinário n. 581.947, Relator o Ministro Eros Grau, o Supremo Tribunal assentou que as concessionárias de energia elétrica se submetem às regras de direito urbanístico. A norma que obriga a concessionária de distribuição de energia elétrica a conformar-se às normas técnicas aplicáveis e a retirar os fios inutilizados não repercute em ato de gestão administrativa. Disciplina de polícia administrativa sobre a colocação e manutenção de fiação em postes não é reservada à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. Princípio da Separação dos Poderes invulnerado. Não usurpa a competência da União para legislar sobre energia a lei local que cuida do meio ambiente urbano, determinando à concessionária de energia elétrica a conformação aos padrões urbanísticos nela estabelecidos. Questão que versa sobre simples disciplina relacionada ao planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano (art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal). Ausência de ingerência na área de telecomunicações e seu funcionamento. Atuação dentro dos limites do artigo 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal. Não caracterização, ademais, do vício de iniciativa. Matéria de iniciativa concorrente entre o Legislativo e o Executivo. Precedentes do Órgão Especial. Matéria que não pode ser tratada como sendo de gestão administrativa, mas, sim, como de proteção à urbe, a ensejar o reconhecimento de interesse local, que autoriza o legislativo a editar leis, ao teor do art. 30, I, II e VIII da Carta Federal. A Constituição de 1988 concedeu especial atenção à matéria urbanística,

reservando-lhe diversos dispositivos sobre diretrizes do desenvolvimento urbano (arts. 21, XX, e 182, CF), sobre preservação ambiental (arts. 23, III, IV, VI e VII, 24, VII, VIII, e 225, CF), sobre planos urbanísticos (arts. 21, IX, 30 e 182, CF) e, ainda, sobre a função urbanística da propriedade urbana. A competência para 'instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive, habitação, saneamento básico e transportes urbanos' (art. 21, XX, CF) é da União, ao passo que foi atribuída aos Municípios a política de desenvolvimento urbano, tendo '[...] por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes' (art. 182, CF). Coube ao Município, então, promover o adequado ordenamento territorial, através do planejamento e controle do uso, do parcelamento, do funcionamento e da ocupação do solo urbano. Ainda que a competência constitucional sobre Direito Urbanístico seja da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nestes as normas urbanísticas são mais explícitas, porque neles se manifesta a atividade urbana na sua maneira mais dinâmica e objetiva. Não se verifica afronta ao artigo 25 da Carta Estadual. A lei vergastada 'dispõe sobre a obrigatoriedade da empresa concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica e demais empresas ocupantes de sua infraestrutura a se restringir à ocupação do espaço público dentro do que estabelecem as normas técnicas aplicáveis e promover a regularização e a retirada dos fios inutilizados, em vias públicas', portanto, cria disposições, essencialmente, à empresa concessionária e demais empresas ocupantes de sua infraestrutura atuantes no Município de Presidente Prudente, e não ao próprio Município. Improcedência do pedido" (ADIn. nº 2103766-45.2017.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Alex Zilenovski, j. em 8/11/2017, registro em 20/11/2017) e,

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Santo André. LM nº 10.320/20 de 1º-7-2020. Obrigatoriedade para empresas concessionárias ou

permissionárias que operam com cabeamento aéreo novos procedimento que limpem, adequem e eliminem fios excedentes nos postes do Município. Usurpação de competência. Violação ao princípio da Separação dos Poderes. Ausência de dotação orçamentária. Alegação de violação aos art. art. 5º, 25, 47, II, XI, XIV e XIX, 'a', 144 e 176, I e II da CE.

1. Competência. A LM nº 10.320/20 prevê a obrigação de identificação de cabos, realinhamento dos fios nos postes e retirada de fios excedentes, sem uso, e demais equipamentos inutilizados pelas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos e prestadoras de serviços que operam com cabeamento aéreo (fiação) no município de Santo André. Trata-se de matéria relacionada à proteção ao meio ambiente e ao direito urbanístico, que pode ser disciplinada pelos Municípios, nos termos do art. 30, I e VIII da Constituição Federal, sem adentrar na competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (CF, art. 22, IV). –

2. Separação de poderes. A LM nº 10.320/20 não viola os art. 5º, 'caput' e 47 da Constituição do Estado, pois não atribui encargos à Secretaria de Manutenção e Serviços Urbanos, ou a qualquer outra secretaria; na parte em que prevê que as empresas serão submetidas à fiscalização municipal, não há qualquer atribuição nova, por ser atividade decorrente do poder de polícia, que pode ser executada por servidores do quadro municipal que já realizam a mesma atividade em relação a outras normas de cunho ambiental; não há ingerência nas atividades típicas da Administração. No mais, a previsão contida no art. art. 11, III da LM nº 10.320/20 também não interfere nos contratos de concessão, inserido o dispositivo em matéria de polícia administrativa, que pertence à iniciativa legislativa comum ou concorrente. Precedentes do Órgão Especial.

3. Dotação orçamentária. Ausência. A LM nº 10.320/20 prevê obrigações apenas às concessionárias ou permissionárias de serviço público e às empresas prestadoras de serviço que operam com cabeamento aéreo, quais sejam, a identificação de cabos, realinhamento dos fios nos postes e retirada de fios excedentes, sem uso, e demais equipamentos inutilizados; a fiscalização e a aplicação de multas decorrentes desta lei podem ser realizadas por servidores do quadro municipal que já realizam tal atividade em relação a outras normas de cunho ambiental, conforme já mencionado, não gerando ônus financeiros à administração. Ainda que assim não se entenda, é assente o entendimento jurisprudencial de que a falta de dotação orçamentários não é causa de inconstitucionalidade de lei, senão de inexecutabilidade das obrigações no mesmo exercício orçamentário em que promulgada. – Ação improcedente” (Direta de Inconstitucionalidade 2177608-19.2021.8.26.0000; Relator (a): Torres de Carvalho; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/05/2022; Data de Registro: 06/05/2022).

No tocante à iniciativa legislativa, a deflagração do processo legislativo é de iniciativa concorrente em face do Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal, pois são de iniciativa parlamentar (vale dizer: iniciativa concorrente) todas as proposições legislativas cujas matérias não sejam inseridas nos róis constitucionais, federal e estadual e, simetricamente, na Lei Orgânica do Município, de iniciativa privativa dos chefes do Poder Executivo federal, estadual, municipal ou das Mesas Diretoras do Poder Legislativo,

Não bastasse o que até foi dito e transcrito, veja o que já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

"Recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal, dispondo sobre matéria tida como tema contemplado no art. 30, VIII, da Constituição Federal, da competência dos Municípios.

2. Inexiste norma que confira a Chefe do Poder Executivo municipal a exclusividade de iniciativa relativamente à matéria objeto do diploma legal impugnado. Matéria de competência concorrente. Inexistência de invasão da esfera de atribuições do Executivo municipal. 3. Recurso extraordinário não conhecido" (cf. in RE nº 218110, Rel. Min. Néri da Silveira, 2ª Turma, j. em 2/4/2002, DJ de 17/5/2002) (grifos nossos).

Nesse mesmo sentido decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei de iniciativa parlamentar, que altera artigo da norma que disciplina o zoneamento, ocupação e parcelamento do solo urbano do município de Mirassol – Vício de iniciativa ou de invasão de reserva de competência administrativa do Chefe Executivo não verificado – Precedentes do Órgão Especial – Inexistência de participação de entidades comunitárias no processo legislativo e de estudos prévios de impacto urbanístico e ambiental – Incompatibilidade com os artigos 111, 180, *caput*, I, III e IV, e 181 §§ 1º e 2º, 191 e 192 da Constituição Estadual – Ação procedente, com observação" (ADIn. nº 2024071-37.2020.8.26.0000, Rel. Moreira Viegas, Órgão Especial, j. em 28/4/2021, registro em 10/05/2021);

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei no 8.510, de 19 de outubro de 2015, do Município de Jundiaí, que exige das empresas prestadoras de serviços, sob pena de multa, a retirada de cabos e fiação aérea por elas instalados, quando excedentes ou sem uso. Vício de iniciativa. Inocorrência. Matéria de que não pode ser tratada como sendo de gestão administrativa mas, sim, como de proteção à urbe, a ensejar o reconhecimento de interesse local, que autoriza o legislativo a editar

leis, ao teor do art. 30, I, II e VIII da Carta Federal. Ausência, por outro lado, de afronta ao art. 25 da Carta Estadual vez que a falta de referência à dotação orçamentária impede, quando muito, a exequibilidade da norma no exercício em que editada. Ação improcedente. (Direta de Inconstitucionalidade 2166693-81.2016.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/02/2017; Data de Registro: 15/02/2017).

Em síntese, **não vislumbramos vícios de constitucionalidade material ou formal** na proposição ora em análise, capazes de impedir sua regular tramitação perante as comissões legislativas temáticas e o Plenário Cameral.

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consulente está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta, colocando-nos, desde já, à inteira disposição para as complementações que julgar necessárias.

São Paulo, 4 de fevereiro de 2026

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico