



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável,
Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo



PARECER N. 01, de 2018. - **CDESCMAT**

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL, CIÊNCIA, TECNOLOGIA, MEIO AMBIENTE E TURISMO ao PROJETO DE LEI nº 2037 de 2018, que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de remoção dos cabos e fiação aérea, excedentes e sem uso, instalados por concessionárias prestadoras de serviços de telefonia, televisão a cabo, internet, ou qualquer outro relacionado à rede aérea, que operam no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências".

AUTORA: Deputada **CELINA LEÃO**
RELATOR: Deputado **CLAUDIO ABRANTES**

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão o Projeto de Lei nº 2037 de 2018, de autoria da Deputada Celina Leão, que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de remoção dos cabos e fiação aérea, excedentes e sem uso, instalados por concessionárias prestadoras de serviços de telefonia, televisão a cabo, internet, ou qualquer outro relacionado à rede aérea, que operam no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências".

Em sua justificativa, a autora alega que a fiação desnecessária e sem uso nos postes da cidade traz poluição visual e, conseqüentemente, tornando-se a cidade mais "feia".

É o relatório

II - VOTO DO RELATOR

De acordo com o artigo 69-B, inciso I, alíneas "i", do Regimento Interno, cabe a esta Comissão emitir parecer sobre o mérito de matérias relativas a "energia, telecomunicações e informática", respectivamente.

A propositura prevê, dentre outras coisas, a fiscalização por parte do Poder Público Distrital que, em caso de descumprimento da norma, poderá autuar a empresa prestadora do serviço aplicando multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável,
Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo



Além de meritório, o projeto possui adequação ao ordenamento jurídico vigente e pode prosperar, conforme passa a ser demonstrado. Inclusive é lei em alguns estados da Federação e sua legalidade e constitucionalidade já foram atestadas por tribunais estaduais e pelo STF. Por isso, para enriquecer o debate entraremos em alguns aspectos jurídicos, em que pese nossa douda Comissão ater-se apenas ao mérito propositivo.

Em que pese o fato de a Constituição Federal conferir à União a competência para legislar sobre telecomunicações e energia (art. 22, IV), verifica-se que, no caso concreto, o Distrito Federal (que acumula atribuições de estado e município – art. 32 CF) não pretende interferir no contrato de concessão ou mesmo na prestação dos serviços. O que a propositura visa, em verdade, é estabelecer regras atinentes ao combate à poluição visual urbana (meio ambiente) e exercício do poder de polícia distrital, podendo, apenas de forma indireta, resvalar em temas pertinentes a outros entes federativos, o que não acarreta inconstitucionalidade.

Por isso, no que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento na art. 71, inciso I da Lei Orgânica do Distrito Federal, segundo o qual a iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos nesta Lei Orgânica, cabe I – a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa.

Em relação ao aspecto material, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local. A matéria está afeta, pois, à organização do Município e, neste passo, restringe-se ao interesse local quanto ao uso do bem público municipal, pois trata de estabelecer a maneira pelo qual as concessionárias deverão proceder no cabeamento de fios presentes no solo urbano, não disciplinando, contudo, qualquer aspecto técnico relativo à energia elétrica e telecomunicações. Daí a aplicação do art. 30, I, da Carta Magna, que dispõe: "Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local...".

Segundo Antonio Sérgio P. Mercier, interesse local:

"...diz respeito ao espaço físico do Município, ou seja, sua área territorial. Interesse tem a ver com tudo aquilo que possa trazer benefício à coletividade; em linguagem comum, é sinônimo de utilidade, proveito. Pode ser também um estado de consciência. No caso do inciso em tela, trata-se do interesse público, particularmente o local, ou seja, no âmbito territorial do Município, e que por isso deve estar sob sua proteção ou vigilância, requerendo, dessa forma, que se imponha normas próprias." (Constituição Federal Interpretada Artigo por Artigo, Parágrafo por Parágrafo" - Ed. Manole - 3ª ed. p. 225)- "

No que se refere à proteção do meio ambiente, destaca-se o teor do artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal, o qual determina que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. No caso concreto, inequívoco que um dos escopos da propositura se refere à determinação de retirada de cabos de empresas prestadoras de serviço, quando excedentes e sem uso, o que se aproxima mais do



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável,
Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo



conceito de proteção ao meio ambiente e urbanismo - sobre os quais o Município está autorizado a legislar ao teor do que dispõe o art. 30, I, II e VIII da CF.

Especificamente a respeito da proteção do meio ambiente naquilo que diz respeito à estética urbana, reportamo-nos às lições de Hely Lopes Meirelles: "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), e podem ser defendidos até mesmo em ação popular, por considerados patrimônio público para merecerem essa tutela judicial (Lei 4.717/1965, art. 1º, § 1º)" (In, "Direito Municipal Brasileiro", 17ª ed., Ed. Malheiros, p. 588). E a respeito da competência legislativa, prossegue o ilustre mestre: "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." (In, "Direito Municipal Brasileiro", 17ª ed., Ed. Malheiros, p. 590). Logo, inequívoco que a proteção da estética da cidade está compreendida na competência municipal para legislar a respeito do meio ambiente.

Registre-se que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já se pronunciou a respeito da admissibilidade da iniciativa parlamentar para projetos de lei com objeto semelhante à presente proposta: **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



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável,
Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo



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. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2103766-45.2017.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/11/2017; Data de Registro: 20/11/2017).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei no 8.510, de 19 de outubro de 2015, do Município de Jundiá, 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



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável,
Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo



Estadual vez que a falta de referência à dotação orçamentaria impede, quando muito, a exequibilidade da norma no exercício em que editada. Ação improcedente. (TJSP; 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)

Isto posto, faz-se mister mencionar que a LODF prevê o poder-dever do Distrito Federal de proteger o meio ambiente: Art. 16. É competência do Distrito Federal, em comum com a União: IV - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

É dever do Poder Público, em cooperação com a União, o Estado e com outros entes da Federação, assegurar a todos o exercício dos direitos individuais, coletivos, difusos e sociais estabelecidos pela Constituição da República e pela LODF, e daqueles inerentes às condições de vida na cidade, inseridos nas competências distritais específicas, em especial no que respeita ao art. Art. 278. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Destaca-se, ainda, que por autorizar a fiscalização sobre a determinados aspectos estéticos de aparelhos urbanos administrados e utilizados por empresas concessionárias de serviços públicos, o projeto encontra fundamento, também, no Poder de Polícia, inerente à Administração Pública para restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade, cuja definição nos é dada pelo art. 78 do Código Tributário Nacional:

"Art. 78 - Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos".

Sobre o tema, ensina Hely Lopes Meirelles, "compete ao Município a polícia administrativa das atividades urbanas em geral, para a ordenação da vida da cidade. Esse policiamento se estende a todas as atividades e estabelecimentos urbanos, desde a sua localização até a instalação e funcionamento (...). Para esse policiamento deve o Município indicar o proceder do administrado, regulamentar a fiscalização e cobrar as taxas estabelecidas por lei. Nessa regulamentação se inclui a fixação de horário do comércio em geral e das diversificações para certas atividades ou estabelecimentos, bem como o modo de apresentação das mercadorias, utilidades e serviços oferecidos ao público". (In, "Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Ed. Malheiros, p. 370/371).

É bem verdade que no julgamento do Recurso Ordinário nº 581.947 - RO, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a inconstitucionalidade da lei editada pelo



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável,
Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo



Município de Ji-Paraná, que instituiu a cobrança de taxa de utilização do espaço aéreo, em face de empresas concessionárias prestadoras do serviço de distribuição de energia elétrica. Nada obstante, naquela ocasião, foi amplamente reconhecido que as concessionárias de serviços regulamentados pela União e cuja prestação é concedida por tal ente, devem observar a legislação municipal acerca das posturas aplicáveis. O Ministro Ricardo Lewandowski, por exemplo, lembrou da altura dos fios, o que poderia interferir no tráfego de caminhões altos. Já a Ministra Carmen Lúcia, por sua vez, mencionou a interferência dos fios na arborização.

Destaque-se que a atual jurisprudência da Corte Suprema ainda hoje é balizada por parâmetros estabelecidos no acórdão supramencionado. A respeito do assunto, por exemplo:

EMENTA. Agravo regimental no agravo de instrumento. Prequestionamento. Ausência. Direito Constitucional, Administrativo e Urbanístico. Ordenamento urbano. Competência municipal. Legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Precedentes.

1. Os dispositivos constitucionais tidos como violados não foram examinados pelo Tribunal de origem. Incidência das Súmulas nºs 282 e 356 desta Corte.

2. O Supremo Tribunal Federal assentou que a Constituição da República confere aos municípios competência para legislar sobre o ordenamento de seu território e que essa prerrogativa constitucional não viola o direito de propriedade ou os princípios que regulam o mercado, como a livre concorrência e a livre iniciativa.

3. Submissão de concessionárias da União às posturas municipais: constitucionalidade.

4. Inadmissível, em recurso extraordinário, a análise da legislação infraconstitucional e o reexame dos fatos e das provas dos autos (Súmula nº 279/STF).

5. Agravo regimental não provido. (Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 769.177, Relator Ministro Dias Toffoli, 18.02.2014).

Diante do exposto, emerge de forma inequívoca o entendimento de que eventual lei editada pelo Poder Público Distrital, impondo às empresas prestadoras de serviços que evitem a produção excessiva e desnecessária de poluição visual, encontra suporte constitucional na competência local para legislar sobre o meio ambiente e poder de polícia, conforme reconhecido pela melhor doutrina e jurisprudência.

Pelo exposto, somos pela **APROVAÇÃO** do PL nº 2037, de 2017, no âmbito desta Comissão.

Sala das Comissões, em

Deputado **RENATO ANDRADE**
Presidente


Deputado **CLAUDIO ABRANTES**
Relator