

Trata-se de projeto de lei que *“Dispõe sobre a mudança de fiação aérea para subterrânea, e da outras providências”*, de autoria do nobre Vereador José Antonio Caldini Crespo.

O Art. 1º do PL refere que as *“empresas concessionárias de energia elétrica...deverão modificar o sistema de colocação de fios suspensos por fiação subterrânea, bem como o enterramento dos equipamentos necessários ao funcionamento da rede em toda a região central da cidade, definida ...,”* e *“no prazo de doze (12) anos;”* o Art. 2º enuncia que a *“ampliação das redes de cabos aéreas referenciadas... deverão adequar-se ao disposto nesta lei”*; o Art. 3º refere que os *“postos, assim como todos os equipamentos necessários...deverão ser retirados por seus respectivos proprietários, dentro do prazo estabelecido pela Administração Pública”*; o Art. 4º estabelece pena de multa ao infrator; o Art. 5º refere cláusula financeira, e o Art. 6º cláusula de vigência da Lei, a partir de sua publicação.

A matéria do projeto é *semelhante* àquela tratada no PL 024/11, que *“Dispõe sobre a implantação de fiação subterrânea para fins de instalação elétrica, de telefonia, nos futuros complexos viários, no município de Sorocaba, e dá outras providências”*, sobre o qual a Secretaria Jurídica opinou pela *inconstitucionalidade* da propositura, conforme *parecer do teor seguinte*:

PARECER DA SECRETARIA JURÍDICA - PL 024/11:

*“Trata-se de projeto de lei ordinária que “Dispõe sobre a implantação de fiação subterrânea para fins de instalação elétrica, de telefonia, nos futuros complexos viários, no município de Sorocaba, e dá outras providências”, de autoria do nobre Vereador João Donizeti Silvestre.*

O Art. 1º do projeto estabelece que a *“fiação elétrica ou de telefonia”* implantadas em *“novas avenidas”*, deverão ser executadas no *“subsolo, sendo vedada a instalação aérea”*; estipula *“prazo regular de um (1) ano”* para adequação da Lei aos projetos já aprovados e não executados (§ 1º); o Art. 2º refere que o *“Governo Municipal deverá apresentar um cronograma com programação de mudança das linhas e redes aéreas de fios e cabos já instalados para subterrâneos ; segue-se cláusula financeira (Art. 3º); ausente no projeto a indispensável cláusula de vigência da Lei, a qual deverá ser considerada, sob pena de ilegalidade.*

A matéria concerne às diretrizes gerais de política urbana, especificamente com respeito à forma do uso e ocupação do solo, subsolo, e espaço aéreo *públicos* do Município. De acordo com a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Institui o Código Civil), *“São bens públicos: I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;”*. Em geral, conceitua-se o solo: o chão, o terreno, a superfície onde são feitas as edificações e as plantações; o subsolo: a parte do terreno que se encontra abaixo da superfície; o espaço aéreo: é o que cobre a superfície.

Das competências enumeradas no Art. 30, da Carta da República, extrai-se do inciso VIII, que ao Município compete *“promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”*.

Para o cumprimento dessa competência constitucional pelo Município, estabelece a Constituição Federal, no seu Art. 182 e § 1º, o que segue:

*“Art. 182. 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.*

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.”

Ao seu turno, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamentou os Arts. 182 e 183 da CF, logo no seu Art. 1º, Par. único, refere que a Lei denominada Estatuto da Cidade “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

Segundo o Art. 2º da mesma Lei, “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...) VI – *ordenação e controle do uso do solo*, de forma a evitar: (...) c) o parcelamento do solo, a edificação ou o *uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana*;”

Com referência aos *instrumentos da política urbana*, conforme diz a mencionada Lei, no seu Art. 4º, se inserem: (...) III – *planejamento municipal*, em especial: a) *plano diretor*; b) *disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo*; (...) § 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela *legislação que lhes é própria*, observado o disposto nesta Lei; (...) § 3º *Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.*”

Conforme ensinamentos de PETRÔNIO BRAZ a respeito da política urbana municipal, observa-se que: “A política urbana, vista como responsabilidade inter-governamental, envolve problemas complexos, destacando-se o zoneamento urbano, a urbanização, o trânsito, o transporte coletivo, a problemática habitacional, o abastecimento de alimentos, de energia elétrica, de água e de combustíveis, o saneamento básico, a assistência social e médico-hospitalar-odontológica, a educação e a cultura, a assistência religiosa, o esporte e o lazer, o policiamento, a comunicação, a limpeza pública, com coleta, tratamento de lixo e, principalmente, a preservação do meio ambiente”.<sup>1</sup>

A Administração Pública orienta-se pelos princípios do planejamento, coordenação, descentralização, controle, continuidade administrativa, efetividade e modernização, de acordo com o autor acima.

Desse modo, cabe ao sr. Prefeito o planejamento das atividades do Governo Municipal, mediante a utilização dos instrumentos de política urbana constantes do Estatuto da Cidade: plano diretor, plano de governo, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, e plano plurianual, e dentro do planejamento global destaca-se o *planejamento urbano*.

Entretanto, é da competência do sr. Prefeito a administração dos bens municipais, como as vias do Município, consoante dispõe o art. 108 da Lei Orgânica do Município, o que compreende a faculdade de utilizar tais bens segundo sua natureza e destinação, guardando-os e melhorando-os, no interesse municipal.<sup>2</sup>

Igualmente, concerne à iniciativa legislativa do Executivo estabelecer diretrizes e critérios para a utilização das vias públicas, ou seja, tornar subterrâneo o cabeamento nas vias públicas, mediante a outorga de concessão ou permissão de uso de bem público municipal para finalidade específica, como é o caso da implantação e instalação de equipamentos destinados à prestação de serviços públicos e privados, como a energia elétrica, telefonia, TV a cabo e assemelhados.

Prosseguindo, o assunto do projeto é da iniciativa privativa do sr. Prefeito Municipal, dado que interfere na estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e dos órgãos da Administração Direta, cabendo ao sr. Prefeito legislar sobre a utilização das vias públicas, como é o caso da implantação de projetos, instalação e manutenção de equipamentos que tenham grande impacto urbanístico e ambiental no Município.

Ademais, ao atribuir funções ao Governo Municipal, versa o projeto sobre normas atinentes à organização administrativa, que segundo a autora ODETE MEDAUAR, englobam, exemplificativamente, preceitos relativos à “divisão em órgãos, vínculo entre órgãos, distribuição de competências entre os órgãos,

---

<sup>1</sup> TRATADO DE DIREITO MUNICIPAL, Editora Mundo Jurídico, Direito Administrativo e Municipal, Vol. 1, 3ª. edição, ano 2009, pág. 599.

<sup>2</sup> DIREITO MUNICIPAL POSITIVO, 2ª. Ed Ed. Del Rey, pág. 159.

administração direta, administração indireta, etc...”<sup>3</sup>, que a Lei Orgânica do Município reserva à iniciativa legislativa privativa do sr. Prefeito Municipal, nos termos do art. 38, inc. IV.

Opina-se pela inconstitucionalidade formal do projeto, pela ocorrência de vício de iniciativa parlamentar, com afronta ao princípio da independência e harmonia dos poderes.

É o parecer.

Sorocaba, 03 de março de 2011.

Claudinei José Gusmão Tardelli

Assessor Jurídico

De acordo:

Marcia Pegorelli Antunes

Secretária Jurídica”

#### PARECER NO PL 131/2012:

A matéria que versa sobre a utilização das vias públicas municipais, do seu *subsolo e espaço aéreo*, para a implantação e instalação de *equipamentos urbanos* <sup>4</sup>destinados à prestação de serviços públicos e privados, inclusive a *substituição das redes e equipamentos aéreos por redes e equipamentos subterrâneos*, é da *iniciativa do sr. Prefeito*, a quem compete a *administração dos bens públicos municipais*, no dizer do Art. 108 da Lei Orgânica do Município.

De acordo com as lições da professora FERNANDA MARINELA, “A gestão dos bens públicos compreende o poder de administrar esses bens, determinar sua utilização conforme sua natureza e destinação, além das obrigações de guarda, conservação e aprimoramento. O dever de guarda consiste na vigilância constante com o intuito de garantir sua integridade e finalidade; na conservação há o dever de cuidado quanto às características, e no aprimoramento, as providências de aperfeiçoamento e valorização (...) Contidos nesse amplo dever de gestão estão os cuidados que o Poder Público deve tomar quanto à utilização dos bens públicos.”<sup>5</sup>

A respeito do assunto, estabelece o Art. 113, § 3º, da LOM, o seguinte:

“Art. 113. O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização, conforme o caso e o interesse público exigir.

§ 1º (...)

§ 3º **A permissão, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita a título precário, por decreto.”**

Com base no permissivo legal, o sr. Prefeito Municipal editou o **Decreto nº 18.109, de 25 de fevereiro de 2010**, que “**Dispõe sobre a regulamentação das permissões de uso precárias e onerosas do subsolo de domínio público por empresas prestadoras de serviços públicos e dá outras providências**”, em cujo **Art. 1º** estabeleceu que:

<sup>3</sup> DIREITO ADMINISTRATIVO MODERNO, Ed. RT, 2ª. Ed. Pág. 31.

<sup>4</sup> EQUIPAMENTOS URBANOS: os destinados à captação, tratamento e distribuição de água domiciliar, os utilizados na prestação dos serviços de captação e afastamento de esgotos, os indispensáveis na distribuição de energia elétrica, os empregados no escoamento de águas pluviais, os destinados à implantação ou ampliação das redes de telefonia e gás canalizado, conforme obra de DIOGENES GASPARINI, “O ESTATUTO DA CIDADE”, pág. 148.

<sup>5</sup> DIREITO ADMINISTRATIVO ATIVO, Ed. Impetus, 4ª. Ed., pág. 763/764.

**“Art. 1º As permissões de uso de que trata este Decreto, têm caráter precário, oneroso e não exclusivo, podendo ser outorgadas às concessionárias, permissionárias ou autorizadas de serviços públicos, visando a implantação de redes subterrâneas de distribuição de serviços de telefonia, energia elétrica, gás natural, entre outros, às expensas do interessado, desde que presente o interesse público e cumpridas as exigências previstas neste diploma legal.”**

A *prestação de serviços públicos* pelas concessionárias, de interesse coletivo, mediante utilização de bens públicos municipais, constitui verdadeira *servidão* imposta aos municípios, mediante utilização de postes, quando os cabamentos e equipamentos forem *aéreos*, sendo possível a transferência dessa servidão ao *subsolo* dos mesmos bens, tornando menos gravoso o exercício da servidão pelo titular *dominante* (concessionárias) em face do titular do *prédio serviente* (Municípios), com base nos dispositivos do Código Civil Brasileiro, a seguir reproduzidos:

“Art. 1.384. A servidão pode ser removida, de um local para outro, pelo dono do prédio serviente e à sua custa, se em nada diminuir as vantagens do prédio dominante, ou pelo dono deste e à sua custa, se houver considerável incremento da utilidade e não prejudicar o prédio serviente.

Art. 1.385. Restringir-se-á o exercício da servidão às necessidades do prédio dominante, evitando-se, quanto possível, agravar o encargo ao prédio serviente.”

O Decreto referido, quanto aos custos da transferência do cabamento aéreo para o subsolo, enuncia que caberá às interessadas, ou seja, às concessionárias (*dominantes*), ficando o Município a salvo dos custos da remoção (Art. 1º).

Portanto, inexistente obstáculo legal a que se estabeleça a modificação do sistema de utilização dos bens municipais pelas concessionárias - de aérea para subterrânea - dada que servidão instituída não sofrerá qualquer descontinuidade, assegurando-se a prestação de serviços públicos de distribuição de energia elétrica e outros, sem qualquer interrupção.

Desse modo, opina-se pela juridicidade da proposição, estendendo-se este entendimento ao *PL nº 024/2011*, cujo parecer da Secretaria Jurídica ora fica revisto, pelos motivos ora apresentados, aplicando-se o disposto no Art. 132 do Regimento Interno (*apresentação de dois projetos em tramitação legislativa*).

Quanto ao quorum de votação, a aprovação do projeto depende de *maioria de votos*, presente a maioria absoluta dos Vereadores às sessões - duas - que se realizarem.

É o parecer, salvo melhor juízo.  
Sorocaba, 20 de abril de 2012.

Claudinei José Gusmão Tardelli  
Assessor Jurídico

De acordo:

Marcia Pegorelli Antunes  
Secretária Jurídica