Processo:	**1171055**
Natureza:	**REPRESENTAÇÃO**
Representante:	Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
Representada:	Prefeitura Municipal de Matozinhos
MPTC:	Procuradora Maria Cecília Borges
RELATOR:	CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS

PRIMEIRA CÂMARA – 8/7/2025

REPRESENTAÇÃO. ATERRAÇÃO DE REDE ELÉTRICA E DE TELECOMUNICAÇÕES. PRELIMINAR. REQUERIMENTO DE EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO SOBRE FORMA DE INSTALAÇÃO, SUBSTITUIÇÃO, AMPLIAÇÃO E MANUTENÇÃO DA REDE ELÉTRICA. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO. MÉRITO. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU IRREGULARIDADE FORMAL. ESFERA DE DISCRICIONARIEDADE DO GESTOR PÚBLICO. ANÁLISE DE CUSTO BENEFÍCIO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. Compete privativamente à União legislar sobre energia elétrica e definir as condições para a exploração do serviço de fornecimento, inclusive mediante concessão, conforme estabelecido nos arts. 21, XII, "b", 22, IV e 175, todos da Constituição da República.

2. A imposição de políticas com impacto financeiro significativo por parte deste Tribunal de Contas deve ser analisada levando em conta os planos orçamentários existentes no município (PPA, LDO e LOA). A adoção de medidas que resultem na repactuação e reequilíbrio de contratos dos quais a Administração não foi signatária exige a participação ativa de todos os afetados.

3. A Resolução n. 1.000/2021 da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel não determina a obrigatoriedade do sistema subterrâneo, apenas prevê sua adoção como uma possibilidade.

4. Considerando a limitação dos recursos financeiros disponíveis ao Estado, cada decisão de alocação envolve um trade-off entre distintas políticas públicas, exigindo a constante avaliação do custo de oportunidade de cada escolha. Em outras palavras, impõe-se a análise da relação custo-benefício das demandas para a adequada definição de prioridades. A aplicação da reserva do possível deve contemplar tanto seus aspectos fáticos quanto jurídicos, devendo ser conduzida com base em juízos de proporcionalidade e razoabilidade da prestação, de modo a considerar os recursos disponíveis e os demais encargos que recaem sobre o Estado.

5. O art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb impõe a consideração dos efeitos práticos das decisões tomadas nas esferas judicial, administrativa e de controle.

6. Os Tribunais de Contas, ainda que em nome da busca pela efetividade das políticas públicas e da concretização de direitos fundamentais, não podem atuar além dos limites estabelecidos pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, sob pena de incorrerem em um inaceitável ativismo de controle. É imprescindível que respeitem os limites institucionais de sua competência, adotando postura de autocontenção e deferência às escolhas discricionárias do Poder Público.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4210644

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, da Nota de Transcrição e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

I) reconhecer, na preliminar, que não é atribuição desta Corte de Contas a expedição de determinação requerida pelo Ministério Público junto ao Tribunal, por versar sobre forma de instalação, substituição, ampliação e manutenção da rede elétrica, matéria de competência exclusiva da União;

II) julgar improcedentes, no mérito, os apontamentos da representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal, tendo em vista a inexistência de irregularidades na disposição da estrutura da rede elétrica do Município de Matozinhos;

III) intimar o atual Prefeito de Matozinhos, por meio eletrônico, bem como o Ministério Público junto ao Tribunal, na forma regimental;

IV) arquivar os autos, após cumpridas as exigências cabíveis à espécie e transitada em julgado a decisão, nos termos regimentais.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 08 de julho de 2025.

AGOSTINHO PATRUS
Presidente e Relator

(*assinado digitalmente*)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4210644

NOTA DE TRANSCRIÇÃO
PRIMEIRA CÂMARA – 8/7/2025

CONSELHEIRO PRESIDENTE AGOSTINHO PATRUS:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal face a supostos riscos ambientais, de segurança urbana e de poluição visual, decorrente da utilização de rede elétrica de cabeamento aéreo, em detrimento de rede de cabeamento subterrâneo, no Município de Matozinhos.

A representação foi recebida em 3/7/2024, vide peça n. 6, e à minha relatoria na mesma data, conforme termo de peça n. 7.

Em despacho de peça n. 8, encaminhei os autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, para análise preliminar.

Na peça n. 14, a Unidade Técnica opinou pela improcedência da representação, sustentando, em síntese, que eventual legislação municipal que imponha obrigações quanto ao aterramento da rede elétrica interferiria nas relações contratuais firmadas pelo poder concedente federal, extrapolando os limites da competência municipal e violando a competência privativa da União para legislar sobre energia elétrica. Destacou, ademais, que a decisão sobre o enterramento da fiação elétrica configura política pública inserida no âmbito da discricionariedade administrativa e que caberia ao gestor público, no exercício da margem de liberdade conferida pela legislação, optar entre soluções possíveis ao caso concreto – fiação aérea ou subterrânea.

Nesse sentido, entendeu que não compete a esta Corte interferir em escolhas administrativas legítimas, devendo prevalecer a deferência à autonomia e à expertise da Administração Pública. Acrescentou que tampouco seria atribuição do Tribunal impor ao Município a edição de norma específica sobre o tema, especialmente no tocante à imposição de condicionantes ao licenciamento ambiental de empreendimentos elétricos. Por fim, considerou inviável eventual determinação para remoção dos fios aéreos e implantação de rede subterrânea, em razão dos impactos econômicos e financeiros envolvidos, além das políticas ambientais já adotadas pelo ente municipal.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Nos termos do despacho de peça n. 11, encaminhei os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal, para emissão de parecer.

O *Parquet* Especial, a seu turno, opinou pela citação do Prefeito de Matozinhos, quanto aos fatos tratados nesta Representação (peça n. 12).

Dessa forma, deixei de determinar a citação do representado (peça n. 13), com fulcro no art. 150 do RITCEMG, por não verificar indícios de irregularidade nos autos, na esteira da fundamentação da 1ª CFM e do precedente paradigmático desta Corte proferido nas Representações do MPTC de n. 1170925 e 1170943, em que a 1ª Câmara, na sessão do dia 15/10/2024, aprovou por unanimidade o voto de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão pela "incompetência deste Tribunal para expedir a determinação requerida pelo Ministério Público junto ao Tribunal, por versar sobre a forma de instalação, substituição, ampliação e manutenção da rede elétrica matéria de competência exclusiva da União". Julgou ainda improcedente os apontamentos de irregularidade afetos à "disposição da estrutura da rede elétrica do Município de Belo Horizonte".

Assim, encaminhei novamente os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal para emissão de parecer conclusivo, nos termos do art. 66, § 4º, da Resolução n. 24/2023.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4210644

Na condição de *custos legis*, o MPTC devolveu os autos para ser levado a julgamento (peça n. 14).

Em seguida, vieram-me os autos conclusos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar – Da não atribuição do Tribunal de Contas

Conforme relatado, a representação versa sobre supostas irregularidades na estruturação da rede elétrica do Município de Matozinhos. De acordo com as argumentações colacionadas, o *Parquet* Especial apontou que a competência privativa da União para legislar sobre energia, estabelecida no art. 21, XII, "b", e art. 22, IV, da Constituição da República, não constituiria óbice à atuação do Município na ordenação e utilização do solo, especialmente no que se refere ao cabeamento elétrico necessário para prestação do serviço de fornecimento de energia, uma vez que se trata de matéria específica de interesse local.

O representante afirmou, ainda, que a competência do Município estaria calcada no art. 23, VI, da CR/88, que instituiu competência comum para adoção de políticas públicas necessárias à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição.

Assim, com base na Lei Complementar n. 140/2011, que fixou normas para cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para proteção ambiental, que reforça o papel dos Municípios no licenciamento ambiental, o representante, entre os pedidos formulados, requereu, na alínea "e", que este Tribunal determine ao Município "que condicione a expedição de licença ambiental somente para aqueles projetos de ampliação ou substituição de rede elétrica que objetivem instalar o sistema subterrâneo".

A Unidade Técnica, em seu relatório (peça n. 9), reconheceu que o Município possuiria competência para proteger o meio ambiente e ordenar a ocupação e o uso do solo. Ressaltou, entretanto, que a questão em análise teria interlocução direta com a competência legislativa da União para dispor sobre energia elétrica, conforme disposto nos arts. 21, XII, "b", e 22, IV, da Constituição da República de 1988 (CR/88).

Tal cenário geraria um impasse, pois, de um lado, a competência municipal para ordenação do solo atrairia a possibilidade de regulamentar a forma de disposição da infraestrutura elétrica, enquanto, de outro, a competência para tratar da temática energética seria atribuída exclusivamente à União.

Colacionou, assim, precedentes do Supremo Tribunal Federal – STF que trataram da matéria, a exemplo da ADI n. 4925/SP, na qual a Corte declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que determinava a remoção, sem ônus para os interessados, de postes de sustentação da rede elétrica que causassem transtornos aos proprietários de terrenos. Naquela oportunidade, o STF fundamentou a decisão na competência exclusiva da União para legislar sobre energia elétrica (art. 22, IV, da CR/88) e na vedação de interferência nas relações contratuais entre o poder concedente federal e as concessionárias de energia.

Outra decisão citada foi a Ação Cautelar n. 3420, ajuizada pela empresa Light – Serviços de Eletricidade S/A, na qual o STF concedeu liminar para suspender acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Neste caso, a Ministra Cármen Lúcia, relatora da medida, enfatizou a impossibilidade de ingerência dos entes federativos nas relações jurídicas estabelecidas entre a União e as concessionárias.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4210644

Diante desse contexto, concluiu que eventual legislação municipal que imponha obrigações quanto ao aterramento da rede elétrica interferiria nas relações contratuais firmadas pelo poder concedente federal, extrapolando os limites da competência municipal e violando a competência privativa da União para legislar sobre energia elétrica. Portanto, entendeu que "não caberia a esta Corte de Contas impor ao ente municipal a edição de ato normativo sobre o tema, sobretudo no que se refere à instituição de condicionantes ao licenciamento ambiental de empreendimentos elétricos".

Em nova manifestação, peças n. 12 e 14, o Ministério Público junto ao Tribunal não abordou especificamente a competência do Município para tratar da questão do enterramento de fiação elétrica.

Sobre a questão discutida, destaco que, nas Representações n. 1170943 e 1170925, sob a relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, este Tribunal, na sessão da 1ª Câmara, em 15/10/2024, adotou entendimento semelhante ao do estudo técnico. Veja:

> REPRESENTAÇÃO. ATERRAÇÃO DE REDE ELÉTRICA E DE TELECOMUNICAÇÕES. REQUERIMENTO DE EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO. CONDICIONANTE DE LICENÇA AMBIENTAL. REGULAÇÃO PRIVATIVA DA UNIÃO. INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU IRREGULARIDADE FORMAL. ESFERA DE DISCRICIONARIDADE DO GESTOR PÚBLICO. ANÁLISE DE CUSTO BENEFÍCIO. IMPROCEDÊNCIA. 1. 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.
>
> [...]
>
> Quanto ao tema, ressalto ainda que o art. 175 da CR/88, lido em conjunto com os artigos supracitados, determina que compete à União legislar sobre a adequada manutenção dos serviços e instalações de energia elétrica, explorados mediantes concessão:
>
> > Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.
> >
> > Parágrafo único. A lei disporá sobre:
> >
> > I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
> >
> > II - os direitos dos usuários;
> >
> > III - política tarifária;
> >
> > IV - a obrigação de manter serviço adequado**.**
>
> Como ressaltado pela Unidade Técnica, a jurisprudência do STF é cristalina acerca da competência exclusiva da União para legislar sobre energia e telecomunicação, nos termos dos supracitados dos arts. 21, XII, e art. 22, IV, como se pode ver de outros julgados abaixo colacionados:
>
> > EMENTA: 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 PROPRIETÁRIO DE TERRENOS. ENCARGOS EXTRAORDINÁRIOS NÃO PREVISTOS NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. RELEVÂNCIA JURÍDICA DA TESE

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4210644

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 era 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.

(STF, ADI 4925, Relator: Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 12.02.15, DJe. 045, 09.3.15)

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. INSTITUIÇÃO E COBRANÇA DE TAXA PELO USO DE ÁREAS DOS MUNICÍPIOS POR CONCESSIONÁRIAS PRESTADORAS DO SERVIÇO PÚBLICO DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA PELO PLENÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I – A Constituição Federal definiu a competência privativa da União para legislar sobre a matéria, bem assim a exclusividade para explorar os serviços e instalações de energia elétrica (CF, art. 21, IV e XII, B)

II – Legislação municipal. Instituição de taxa pelo uso de áreas dos municípios por concessionárias prestadoras de serviço público de fornecimento de energia elétrica. Invasão de competência reservada à União Federal.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Inconstitucionalidade da taxa. Precedente do Plenário do Supremo Tribunal Federal [RE (Edcl) 581.947/RO, Rel. Min. Luiz Fux].

III – Agravo regimental a que se nega provimento.

STF – RE 640286 Agr/RJ, Relator: Min. RICARDO LEWANDOSKY, Segunda Turma, Data de Julgamento: 12/08/14, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-161 DIVULG 20-08-2014 PUBLIC 21-08-2014).

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RETRIBUIÇÃO PECUNIÁRIA. COBRANÇA. TAXA DE USO E OCUPAÇÃO DE SOLO E ESPAÇO AÉREO. CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO. DEVER-PODER E PODERDEVER. INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS NECESSÁRIOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO EM BEM PÚBLICO. LEI MUNICIPAL 1.199/2002. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO. ARTIGOS 21 E 22 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

[...]

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4210644

> 5. A Constituição do Brasil define a competência exclusiva da União para explorar os serviços e instalações de energia elétrica [artigo 21, XII, b] e privativa para legislar sobre a matéria [artigo 22, IV].
>
> Recurso extraordinário a que se nega provimento, com a declaração, incidental, da inconstitucionalidade da Lei n. 1.199/2002, do Município de Ji-Paraná. (STF - RE 581947 / RO - RONDÔNIA, Relator: Min. EROS GRAU, Segunda Turma, Data de Julgamento 27/05/2010, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-159 26-08- 2010 PUBLIC 27-08-010 EMENT VOL-02412-05 PP-01113 RT v. 100, n. 904, 2011, p. 169-177).

Dado o caráter indissociável entre a existência da rede elétrica e de telecomunicações, em sua forma aérea ou subterrânea, e seus impactos ambientais, entendo, em consonância com a Unidade Técnica, que não é possível aos municípios normatizarem de maneira impositiva a forma de instalação, substituição, ampliação e manutenção da rede, sem que seja extrapolada a esfera de competência exclusiva da União para legislar sobre o tema, nos termos dos supracitados arts. 21, XII, e art. 22, IV da CR/88.

Logo, **a matéria não estaria, nesse ponto, no âmbito de competência da Corte de Contas, notadamente quanto à determinação ao município para editar ato normativo que condicione a expedição de licença ambiental somente àqueles projetos de ampliação ou substituição de rede elétrica que objetivem instalar o sistema subterrâneo, porquanto tal ato seria inconstitucional**.

Por todo o exposto, em preliminar, por versar sobre forma de instalação, substituição, ampliação e manutenção da rede elétrica, matéria de competência exclusiva da União, reconheço a incompetência deste Tribunal para expedir a determinação requerida pelo MPC. (Representações n. 1170943 e 1170925. Relator: conselheiro Cláudio Couto Terrão. Primeira Câmara. Sessão do dia 15/20/2024). (destaquei)

Observe que o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, em consonância com entendimento já firmado por esta Corte, consolidou tal orientação na decisão proferida nos autos da Representação n. 1170954, julgada na sessão da 1ª Câmara realizada em 18/3/2025:

> REPRESENTAÇÃO. ENTERRAMENTO DE REDE ELÉTRICA. REQUERIMENTOS. DETERMINAÇÃO DE INSPEÇÃO PARA RETIRADA DE FIOS EM DESUSO E EXCEDENTES. PRAZO PARA SUBSTITUIÇÃO DE REDE SUSPENSA POR SUBTERRÂNEA. CONDICIONAMENTO PARA EXPEDIÇÃO DE LICENÇA AMBIENTAL. PRELIMINAR. INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS. RECONHECIMENTO. MÉRITO. IMPLANTAÇÃO DE ESTRUTURA ELÉTRICA AÉREA. DISCRICIONARIEDADE. LINDB. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO. 1. Compete à União legislar sobre energia e explorar direta ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de instalações de energia elétrica, nos termos do art. 21, XII, "b", e art. 22, IV, ambos da Constituição da República. 2. Os municípios não podem normatizar de modo impositivo a forma de instalação, substituição, ampliação e manutenção da rede, sob pena de extrapolar a esfera de competência exclusiva da União para legislar sobre o tema, nos termos do art. 21, XII, "b", e art. 22, IV, da Constituição da República. 3. A Resolução n. 1.000/2021 da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel não impõe a utilização do sistema subterrâneo, apenas estabelece sua implantação como mera possibilidade. 4. Os Tribunais de Contas devem reconhecer as limitações institucionais no escopo de suas competências e privilegiar uma postura de autocontenção e deferência às escolhas públicas. [...] (Representação n. 1170954. Relator: conselheiro Conselheiro Substituto Adonias Monteiro. 1ª Câmara. Sessão do dia 18/3/2025).

Na linha dos precedentes mencionados, entendo que, de fato, não compete a este Tribunal expedir a determinação requerida pelo MPTC sobre a forma de instalação, substituição,

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4210644

ampliação e manutenção da rede elétrica, matéria que se insere na competência exclusiva da União. Isso, pois, não cabe a esta Corte de Contas impor ao ente municipal a edição de ato normativo sobre o tema, especialmente no que tange à instituição de condicionantes ao licenciamento ambiental de empreendimentos elétricos, dada a competência exclusiva da União para legislar sobre energia elétrica, incluindo a exploração e regulamentação dos serviços relacionados, nos termos dos supracitados arts. 21, XII, "b", e art. 22, IV da CR/88.

Ressalte-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente reconhecido a inconstitucionalidade de leis locais que interferem nas relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente federal e as concessionárias de serviços públicos. Assim, qualquer tentativa de imposição, por parte do ente municipal, de normas que disponham sobre a forma de transmissão de energia elétrica — seja aérea ou subterrânea — extrapola os limites da competência municipal e configura indevida ingerência nas atribuições exclusivas da União.

Desse modo, a edição de normativo no âmbito municipal "que condicione a expedição de licença ambiental somente para aqueles projetos de ampliação ou substituição de rede elétrica que objetivem instalar o sistema subterrâneo", conforme requerido pelo representante, encontra óbice em regra de competência definida na Constituição da República.

Assim, em preliminar, reconheço que não é atribuição deste Tribunal a expedição de determinação solicitada pelo *Parquet* Especial, considerando que cabe à União legislar sobre a forma de instalação, substituição, ampliação e manutenção da rede elétrica, conforme disposto nos arts. 21, XII, "b", e 22, IV, todos da Constituição da República.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

Senhor Presidente, com a devida vênia, reitero meu entendimento de que a competência privativa da União para legislar em matéria de energia, não exclui a prerrogativa dos Municípios de definirem os critérios para a disposição da rede elétrica e do cabeamento das empresas de telecomunicações e de energia nas suas vias.

Eu voto, assim como Vossa Excelência, pelo acolhimento da preliminar, mas por considerar que não é competência deste Tribunal substituir o Município na escolha do modelo de estruturação que melhor se adequa à sua realidade.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

Acompanho Vossa Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE AGOSTINHO PATRUS:

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR NA PRELIMINAR.

2. Mérito

O Ministério Público junto ao Tribunal apontou que a presença de fios aéreos nos centros urbanos gera problemas como poluição visual e impactos ambientais. Argumentou que o Município teria o dever de promover o adequado ordenamento territorial, devendo intervir na estrutura da rede elétrica para combater a poluição visual, proteger o meio ambiente e assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4210644

Ressaltou que o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado é reconhecido como um direito difuso de terceira geração, destinado a toda a coletividade, e protegido pelo art. 225 da Constituição da República de 1988. Acrescentou que a Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), ao regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição, estabeleceu diretrizes que visam tanto ao desenvolvimento urbano sustentável quanto à proteção ambiental.

Citou ainda a Lei n. 6.938/1981, que, em seu art. 3º, III, "a" e "d" [1], define poluição como a degradação da qualidade ambiental que prejudique a saúde, a segurança, o bem-estar da população ou afete as condições estéticas, ou sanitárias do meio ambiente.

Destacou, então, que o cabeamento aéreo, pela sua maior exposição a fatores externos — como desastres naturais, contato com a arborização urbana, animais e a ação humana —, pode comprometer a segurança pública, a saúde e o bem-estar das comunidades urbanas. Afirmou que a disseminação de cabos aéreos, especialmente aqueles danificados ou desativados, contraria os princípios do desenvolvimento sustentável, impactando negativamente a paisagem urbana e configurando poluição visual.

Fundamentou, ainda, que o art. 3º da Lei n. 6.938/1981 impõe a consideração não somente dos impactos imediatos, mas também dos efeitos cumulativos e de longo prazo da poluição. Assim, a proteção efetiva do meio ambiente e da coletividade exige uma avaliação criteriosa dos danos causados pelas estruturas aéreas, com vistas a preservar a qualidade estética, a segurança e o bem-estar nas áreas urbanas.

Concluiu, por fim, que o Poder Público municipal deve adotar medidas mitigadoras, fiscalizatórias e de readequação para enfrentar esses desafios e promover a melhoria do espaço urbano.

Em seu relatório, a Unidade Técnica ressaltou que a questão discutida envolve aspectos econômicos e financeiros significativos, especialmente para municípios de pequeno e médio porte. Citou o caso do Município de São Paulo, que, após intensas chuvas e prejuízos causados por quedas de árvores, discutiu sobre o enterramento da fiação. Embora se tratasse de um município de elevado porte econômico, concluiu-se que a substituição do modelo aéreo pelo subterrâneo demandaria investimentos bilionários, tornando a medida inviável.

Destacou, ainda, que a matéria envolve prestações positivas por parte do Estado, as quais devem ser implementadas dentro do possível e do razoável, considerando as limitações orçamentárias e financeiras, nos termos da teoria da reserva do possível. Ressaltou que a sugestão de imputar ao Município a responsabilidade pela execução do empreendimento não foi acompanhada de demonstração de disponibilidade financeira e orçamentária para viabilizar a medida.

Acrescentou, também, que os municípios não detêm competência legislativa para disciplinar a matéria em questão. Diante disso, manifestou-se pela improcedência da representação e pelo arquivamento dos autos, uma vez que não se verificou violação a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Em novo parecer, peça n. 20, o Ministério Público junto ao Tribunal argumentou que o enterramento da fiação elétrica não deve ser considerado uma política pública sujeita à discricionariedade administrativa. Nesse passo, o órgão defendeu que as medidas propostas visariam proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental previsto no art. 225 da Constituição da República, cuja aplicação imediata é garantida pelo art. 5º, § 1º, da Carta Maior.

---

[1] Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...] III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; [...] d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4210644

O *Parquet* de Contas citou também decisões do STF, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.757 e a ADPF n. 760/DF, que atribuem aos poderes constituídos o dever de proteger o meio ambiente. Afirmou, desse modo, que a Administração Pública não poderia utilizar o argumento da discricionariedade para evitar a adoção de medidas ambientais.

Destacou, ao final, que caberia ao ente federado comprovar a inviabilidade do enterramento da fiação elétrica e esclareceu que a representação não visaria impor o tal fato, mas sim a adoção de medidas viáveis, como a apresentação de um plano compatível com a realidade local e a instalação de redes subterrâneas em regiões estratégicas.

Pois bem, sobre o tema, a 1ª Câmara deste Tribunal já consolidou seu entendimento no sentido de que a utilização do cabeamento aéreo, por si só, não constitui irregularidade, tendo julgado improcedente os apontamentos de irregularidade análogos anteriormente apresentados pelo MPTC. Colaciona-se nesse sentido voto aprovado na sessão da 1ª Câmara em 15/10/2024, Representações de n. 1170943 e 1170925, relatadas pelo Conselheiro Cláudio Couto Terrão, que questionavam, similarmente, a "disposição da estrutura da rede elétrica do Município de Belo Horizonte", veja:

> REPRESENTAÇÃO. ATERRAÇÃO DE REDE ELÉTRICA E DE TELECOMUNICAÇÕES.REQUERIMENTO DE EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÃO. CONDICIONANTE DE LICENÇA AMBIENTAL. REGULAÇÃO PRIVATIVA DA UNIÃO. INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU IRREGULARIDADE FORMAL. ESFERA DE DISCRICIONARIEDADE DO GESTOR PÚBLICO. ANÁLISE DE CUSTO BENEFÍCIO. IMPROCEDÊNCIA.
>
> [...]
>
> 2. A opção por infraestrutura subótima em relação ao "padrão ouro" disponível no mercado não configura, por si só, irregularidade passível de controle de conformidade, inserindo-se na esfera de discricionariedade da Administração.
>
> 3. Dada a escassez de recursos financeiros a que o Estado se submete, cada decisão alocativa é um trade-off entre diferentes políticas públicas, de modo que é preciso sempre avaliar o custo de oportunidade de cada medida. Ou seja, é sempre necessário cotejar a relação de custobenefício das demandas para fins de ordenação de prioridades.
>
> 4. A reserva do possível deve ser analisada por seus aspectos fáticos e jurídicos e devem estar associados a juízos de proporcionalidade e razoabilidade da prestação a fim de que sejam considerados os recursos existentes e todos os demais encargos que pesam sobre o Estado.
>
> 5. A LINDB foi alterada para incluir a necessidade de os agentes públicos nas esferas administrativa, controladora e judicial não agirem com base em valores jurídicos abstratos, sem levar em consideração as consequências práticas de suas decisões.
>
> 6. A imposição de políticas com relevante impacto financeiro por este Tribunal de Contas deve ser analisada levando-se em consideração os planos orçamentários existentes no município (PPA, LDO e LOA).
>
> 7. A adoção de medida que resulte na repactuação e reequilíbrio de contratos dos quais a Administração não foi signatária impõe a participação ativa de todos os afetados.
>
> 8. Os Tribunais de Contas não podem, a pretexto de eventual efetividade das políticas públicas na concretização de direitos fundamentais, agir em desconformidade com o que permite o texto constitucional e infraconstitucional, sob pena de um inaceitável ativismo de controle.
>
> [...]

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4210644

Com efeito, percebe-se que a rede aérea de eletricidade e telecomunicações não configura, por si só, uma irregularidade, sendo tão somente uma infraestrutura subótima em relação ao desejável aterramento da fiação, que reduz as falhas do sistema ao mesmo tempo em que elimina a poluição visual.

Assim, não obstante vislumbre a necessidade de o município promover um adequado ordenamento da estrutura elétrica e de telecomunicações dentro do espaço público urbano, entendo que, dada a escassez de recursos, tal incumbência deve ser sopesada perante as demais demandas da sociedade, para se avaliar comparativamente tanto o benefício auferido em relação ao custo, quanto a ordenação de prioridades.

Tal avaliação insere-se, como defendido pela Unidade Técnica (peça nº 10), na esfera de discricionariedade do gestor público, a quem compete tal ponderação, uma vez que, como já salientado, não se está diante de uma desconformidade legal, mas apenas uma opção que não é o "padrão ouro" disponível no mercado.

Como bem ressaltado pelo MPC em sua representação, as obras para conversão de rede aérea existente em rede subterrânea devem ser arcadas por aqueles que a solicitam:

[...]

Nesse cenário, percebe-se que, uma vez que o custeio de tais obras só é impositivo em relação aos solicitantes, há três opções possíveis para o custeio do aterramento da rede elétrica e de telecomunicações, cada qual com seus problemas inerentes.

A primeira é a do custo ser arcado pelas próprias companhias fornecedoras, vez que qualquer investimento na rede tem cobertura tarifária, garantida por regulamento. Como consequência mercadológica, as despesas decorrentes do aterramento serão repassadas a todos os consumidores finais, criando um odioso subsídio cruzado, com a parcela dos não beneficiados tendo que financiar a transição aos favorecidos pela medida. Além disso, essa opção é potencialmente injusta. Vale destacar que os aterramentos já realizados na vizinha Belo Horizonte ocorreram em áreas centrais e mais nobres. Fato que provavelmente ocorrerá durante eventual expansão e que poderá produzir transferência de recursos dos mais pobres para os mais ricos.

A segunda alternativa é a de ser financiada por parcela do grupo de consumidores eventualmente beneficiados, desde que a pedido dos próprios interessados, cujos custos deveriam ser suportados por via tarifária ou por meio de contribuição de melhoria. Essa alternativa levanta diversos outros problemas, porque o serviço deverá ser obrigatoriamente fornecido a todos, independentemente de os consumidores optarem por cooperar com o custeio do aterramento. Dessa forma, a característica 'não-excludente' do serviço, somada a natureza 'não-impositiva' do custeio, invariavelmente levará ao que os economistas chamam de 'problema do carona' ou 'parasitismo', com diversos consumidores optando por não contribuir, auferindo, ainda assim, os benefícios da medida.

Fato é que os mecanismos para divisão dessas despesas nem sempre serão considerados justos, já que não só a utilidade pode variar entre os consumidores, mas também o valor do custeio, notadamente porquanto o dispêndio pelo aterramento poderá ser baixo para uma área muito adensada, com grande rateio, e alto em uma região pouco adensada, com poucos tendo que arcar com um montante expressivo.

Por fim, a última alterativa seria o próprio Poder Público municipal assumir os custos decorrentes dos aterramentos. Nesse caso, a menos que a transição seja total, levantam-se novamente os problemas de desigualdade entre financiadores e beneficiários.

Quanto à forma de financiamento, a Unidade Técnica assim acrescenta:

> Debruçando-se sobre as repercussões práticas dessas mudanças estruturais a nível tributário e financeiro, Ruy Campos e Natália Takeda aventaram as seguintes possibilidades para o cenário paulista, que podem ser replicadas para a realidade de todos os entes federados:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4210644

> (...) caso seja a prefeitura a responsável pelas obras, em tese, é possível a cobrança de taxa ou contribuição, desde que haja regulamentação do novo tributo municipal por lei municipal ou medida provisória convertida em lei.
>
> Além disso, a cobrança somente poderá ocorrer no próximo exercício, o que deve ser, pelo menos, 90 dias depois da publicação da referia lei. A taxa e a contribuição são espécies de tributos e, para a cobrança de qualquer tributo, é necessária a obediência dos princípios constitucionais da legalidade e da anterioridade tributária (art. 150, da Constituição Federal).
>
> Outrossim, tanto a taxa quanto a contribuição jamais poderão ser voluntários, uma vez que a definição dada pelo artigo 3º, do Código Tributário Nacional (CTN) de tributo é de pecuniária compulsória, logo, obrigatória a todos que a lei considerar como sujeito passivo da obrigação tributária (contribuinte ou responsável).
>
> Destaca-se, contudo, que para a exigência de taxa, é necessária a demonstração de que o serviço público é específico e divisível e que já foi prestado ao contribuinte ou que este serviço será posto à sua disposição, ou seja, a referida taxa não poderia ser cobrada de todos os contribuintes (pessoa física ou jurídica), mas somente do contribuinte cujo aterramento do fio elétrico já tenha ocorrido no seu domicílio ou na sua sede jurídica ou daquele cujo serviço está prestes a ocorrer.
>
> Pontua-se também que, o custeio do aterramento dos fios poderá ocorrer por meio de contribuição, mas não aquela prevista na Constituição, para subsidiar a iluminação da via pública, que é geralmente cobrada junto à tarifa de energia elétrica, mas sim através da contribuição decorrente de serviços de melhoria.
>
> (...)
>
> Em resumo, o custeio do serviço de aterramento de fios poderia ser custeado por meio de taxa ou contribuição de melhoria, cuja natureza é de prestação pecuniária obrigatória (logo, não facultativa), desde que os serviços sejam realizados pela prefeitura e que sejam comprovados requisitos específicos, quais sejam: a prestação de serviço público específico e a valorização imobiliária em virtude da realização da obra pública, respectivamente.
>
> Por fim, salienta que, caso a distribuidora de energia elétrica realize os serviços de aterramento dos fios elétricos, os custos destes serviços podem ser repassados a todos contribuintes de energia elétrica por meio da tarifa paga mensalmente, desde que haja previsão no contrato de concessão.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Sob qualquer ângulo em que se analise a questão, observa-se, pois, um risco significativo de maior oneração ao contribuinte, ainda que por via transversa, porquanto a medida demanda gastos públicos que acabam sendo transferidos aos cidadãos por meio da instituição ou majoração de tributos.

Ademais, o custo dessa política pública precisa ser cotejado aos das demais demandas da sociedade, especialmente quanto ao altíssimo esforço econômico para sua implementação.

Segundo informações da Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (Abradee), os custos para se ter uma rede de distribuição de energia elétrica subterrânea são, em média, oito vezes maiores se comparados aos da rede tradicional.

Em estudo que levantou custos de implantação, manutenção e substituição, referentes às redes de distribuição de energia elétrica convencional, compacta e subterrânea, nas concessionárias de energia elétrica, CPFL/SP (da cidade de Campinas/SP), COPEL/PR (da cidade de Maringá), PR, CEMIG/MG (da cidade de Belo Horizonte/MG) e LIGHT/RJ (da cidade do Rio de Janeiro/RJ), estimou-se o custo de implantação de rede subterrânea como sendo cerca de dez vezes maior ao da rede aérea. No mesmo sentido, a ANEEL também

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4210644

estimou o enterramento da rede como cerca de dez vezes mais caro, podendo inclusive, em algumas partes de São Paulo, chegar a uma diferença de vinte vezes. Conforme afirma Ricardo Brandão da Silva, procurador-geral da agência reguladora, "o aumento da qualidade obtida com essa reformulação não vai ser proporcional ao investimento. A rede não vai ficar 20 vezes melhor."

Convém ainda destacar que a cobertura de nossa rede elétrica atingiu quase 100% dos domicílios do Brasil e que o padrão é de redes aéreas, o qual é adotado por todas as distribuidoras do país, representando 98,45% da infraestrutura, segundo dados da ANEEL trazidos pelo próprio representante. Nesse cenário, os custos supracitados seriam majoritariamente utilizados na substituição de um sistema já instalado e funcionando corretamente. Como bem destaca Sidney Simonaggio, vice-presidente de operações da AES Eletropaulo (2013), o enterramento dos fios é apenas estético. "Não preciso do custo de enterrar os fios para distribuir energia, porque é possível fazer isso por via aérea. Não é um custo de distribuição, é um custo de urbanismo. "

Passando da análise comparativa entre os sistemas para impactos financeiros da mudança, vemos que, segundo cálculos da TelComp (entidade que faz parte do conjunto de empresas que, junto com a Enel e Coordenadoria de Gestão da Rede Municipal de Iluminação Pública da Prefeitura (Ilume), responsáveis pela execução do novo programa "SP sem fios"), soterrar os 20.000 km de fiação elétrica em São Paulo teria um custo de R$81 bilhões, sendo que apenas os 65 km já orçados no referido programa já custaram R$316 milhões.12 Em dado ainda mais alarmante, o MPSP estima algo entre R$100 bilhões e R$150 bilhões para enterrar todos os fios da capital paulista ao longo de aproximadamente vinte anos. Por sua vez, o repasse de tal custo ao consumidor poderia gerar aumentos de tarifa estimados em até 300% ou mesmo 550%.

Assim, tomemos por exemplo a vizinha Belo Horizonte, que possui uma rede aérea de ao menos 6.873 km (dados de 2013), equivalente a cerca de um terço dos 20.000 km de fiação elétrica da capital paulista, teríamos, utilizando os mesmos parâmetros, um custo estimado de 27 bilhões, na mais conservadora das hipóteses, e de até 50 bilhões, na mais pessimista. Para efeito de comparação, o orçamento da capital aprovado pela Câmara Municipal para 2024 foi de R$ 19,6 bilhões17 e o custo estimado para a construção das Linha 2 – Barreiro/Nova Suissa e Linha 3 – Lagoinha/Savassi do metrô municipal, provavelmente a maior demanda dos belo-horizontinos nas últimas décadas, é de, respectivamente, 3.8 bilhões18 e 5.5 bilhões.

Com efeito, percebe-se que o alto valor associado ao aterramento dos cabos é, no mais das vezes, o fator determinante para a não adoção da política, inclusive em países ricos. Nas últimas duas décadas, as comissões de serviços públicos na Virgínia, Carolina do Norte, Oklahoma, Texas e no Distrito de Columbia, nos Estados Unidos, examinaram a possibilidade de escavação, mas todas concluíram que a transformação provou-se proibitivamente cara.

Em razão disso, o enterramento das redes de energia e telecomunicações não é feito de forma generalizadas na maior parte das localidades, sendo adotado apenas pontualmente em zonas onde o benefício da medida é capaz de superar os custos, tais como áreas centrais de grande circulação, praças, calçadões, zonas turísticas, áreas históricas ou aquelas em que a confiabilidade da rede deve ser máxima: zonas hospitalares etc. Em esclarecedora manifestação da Enel, distribuidora de energia elétrica na cidade de São Paulo:

> A Enel Distribuição São Paulo esclarece que o padrão da rede elétrica no Brasil é de redes aéreas. Este padrão é adotado por todas as distribuidoras do país. O enterramento de cabos ocorre em casos específicos e seguindo critérios técnicos e econômicos quando o investimento é considerado prudente. Isso ocorre uma vez que, de acordo com artigo 110 da Resolução 1.000/2021 do setor elétrico brasileiro, os investimentos realizados nas redes de distribuição no País devem prever a razoabilidade dos custos, pois são repassados às tarifas de energia de todos os

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4210644

> consumidores nos processos de revisão tarifária das distribuidoras. Apesar da maior confiabilidade do fornecimento de energia proporcionada pelas redes subterrâneas, quando ocorrem falhas, o trabalho de recomposição do serviço é mais complexo, pois exige maior cuidado com as condições de segurança para que os técnicos possam atuar.

Portanto, fica claro que a adoção do sistema subterrâneo deve ser precedida de criteriosas avaliações de custo benefício. Quanto ao tema, indispensável citar a recente obra "The Cost-Benefit Revolution", escrita por Cass Sunstein, ex-professor de direito constitucional, administrativo, ambiental e economia comportamental na Universidade de Chicago, e hoje fundador e diretor do Programa de Economia Comportamental e Políticas Públicas da Harvard Law School. Embora ele tenha publicado diversas obras sobre o tema durante sua carreira, este livro é de especial relevância, pois apresenta a aplicação prática de suas pesquisas, ao ser convidado pelo então presidente Barack Obama para ocupar, entre 2009 e 2012, para o cargo de chefe da OIRA (White House Office of Information and Regulatory Affairs), órgão responsável por supervisionar a implementação de políticas governamentais e analisar projetos de regulamentações, realizando profundas análises de impactos, tanto benefícios quanto custos, e contrapondo-os à políticas alternativas. No prefácio da obra, assim se manifesta o autor:

> [...]
>
> A análise custo-benefício pergunta: Quais são os efeitos bons e ruins das políticas imagináveis? Vamos salvar uma vida, dez vidas ou mil vidas? Imporemos custos aos consumidores? Quais serão esses custos, exatamente? As políticas prejudicarão trabalhadores e pequenas empresas? Se sim, precisamente quanto?
>
> Suponha que um esforço para aumentar a segurança nas estradas deva salvar quinhentas vidas anualmente e custar muito pouco. Se for esse o caso, provavelmente é uma boa ideia (independentemente dos nossos compromissos teóricos). Mas se esperamos salvar duas vidas anualmente ao custo de centenas de milhões de dólares, talvez não queiramos prosseguir com isso (independentemente dos nossos compromissos teóricos).
>
> A análise custo-benefício reflete um compromisso firme (e orgulhoso) com uma concepção tecnocrática da democracia. O público é em última instância soberano, mas, por boas razões, os tecnocratas recebem muita autoridade — dada pelo próprio público. A maioria dos cidadãos sabe que não têm o conhecimento ou tempo para responder questões difíceis sobre segurança alimentar, poluição do ar e carcinógenos no local de trabalho. A análise custo-benefício insiste que questões difíceis de fato devem ser respondidas por aqueles que estão em boa posição para respondê-las corretamente. A razão é que as consequências importam, e cientistas e economistas podem nos ajudar a entender as consequências.
>
> Essas afirmações levantam muitas questões: Quem são esses especialistas? Podemos confiar neles? E quanto à própria ignorância e viés deles? Eles não são vulneráveis a grupos de interesse poderosos? Eles não buscam expandir sua própria autoridade? Eles também não podem ser tolos ou ignorantes?
>
> São perguntas justas. Por enquanto, deixe-me oferecer duas sugestões. Primeiro, a revolução custo-benefício exige que os reguladores demonstrem uma necessidade genuína de ação governamental. Eles devem sempre identificar algum tipo de falha de mercado que justifique a intervenção. Segundo, a revolução custo-benefício tem a vantagem de obrigar os funcionários a fazerem as perguntas certas nos domínios em que tem estado em ascensão, incluindo proteção ambiental, segurança rodoviária, política energética, segurança ocupacional, obesidade e segurança alimentar. Se uma análise de custos e benefícios não nos diz tudo o que precisamos saber ou não, pelo menos nos diz muito do que precisamos saber. Não podemos prosseguir com segurança sem esse conhecimento.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4210644

> Como veremos, uma compreensão dos custos e benefícios nos permite descobrir como prolongar vidas, melhorar saúde, segurança e educação, economizar dinheiro, melhorar a entrega de bens e serviços essenciais e promover o crescimento econômico. Mesmo nas áreas mais controversas — imigração, segurança nacional, mudança climática, reforma do sistema de saúde — alguma forma de análise custobenefício é indispensável para chegar a resultados sensatos (tradução livre). [...]

As análises de custo benefício são, como o nome sugere, indissociáveis tanto das restrições orçamentárias a que os gestores estão submetidos, quanto dos benefícios que são auferidos pelos impactados. Como afirma a Unidade Técnica (peça nº 10), "para a realização de um direito – no caso, a promoção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, impõese realização de escolhas, a partir dos fundamentos e valores sociais definidos pela legislação e por políticas públicas, bem como a avaliação das consequências práticas da medida, de modo a determinar as prioridades a serem realizadas em cada segmento".

Em relação ao primeiro ponto, a concretização das políticas está, em boa medida, ligada ao chamado "princípio da reserva do possível". Conforme Ingo Wolfgang Sarlet, a implementação material dos deveres prestacionais do Estado, por sua dimensão econômica, "implica alocação de recursos materiais e humanos, encontrando-se, por essa razão, na dependência da efetiva disponibilidade desses recursos, estando, portanto, submetidos a uma reserva do possível".24 Acrescenta o autor que a reserva do possível é um conceito focado na correspondência entre a prestação reclamada e o que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, de tal sorte que, "mesmo em dispondo o estado de recursos e tendo poder de disposição, não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável".

Portanto, uma vez que os recursos econômicos do Estado são limitados e insuficientes ao desenvolvimento pleno e integral de seus deveres constitucionais, há de se tratar a efetivação dos direitos com as condições fáticas, isto é, dentro de uma "reserva do possível" em relação aos recursos econômicos disponíveis. Dessa forma, a limitação dos recursos do Estado invariavelmente o obriga a fazer ponderações entre as demandas, elegendo prioridades. Nas palavras de Sarmento:

> Neste quadro de escassez, não há como realizar, hic et nunc, todos os direitos sociais em seu grau máximo. O grau de desenvolvimento sócio-econômico de cada país impõe limites, que o mero voluntarismo de bacharéis não tem como superar. Portanto, não é (só) por falta de vontade política que o grau de atendimento aos direitos sociais no Brasil é muito inferior ao de um país como a Suécia.
>
> A escassez obriga o Estado em muitos casos a confrontar-se com verdadeiras "escolhas trágicas",27 pois, diante da limitação de recursos, vê-se forçado a eleger prioridades dentre várias demandas igualmente legítimas. Melhorar a merenda escolar ou ampliar o número de leitos na rede pública? Estender o saneamento básico para comunidades carentes ou adquirir medicamentos de última geração para o tratamento de alguma doença rara? Aumentar o valor do salário mínimo ou expandir o programa de habitação popular? Infelizmente, no mundo real nem sempre é possível ter tudo ao mesmo tempo.
>
> Ora, a cada vez que uma decisão judicial concede alguma prestação material a alguém, ela retira recursos do bolo destinado ao atendimento de todos os outros direitos fundamentais e demandas sociais. Cada decisão explicitamente alocativa de recursos envolve também, necessariamente, uma dimensão implicitamente desalocativa. Em palavras mais toscas, sendo curto o cobertor, cobrir o nariz implica deixar os pés de fora.

Assim, conforme salientado também pela Unidade Técnica (peça nº 10), a reserva do possível deve ser analisada por seus aspectos fáticos e jurídicos, e ambos contrapostos a um juízo de proporcionalidade.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4210644

Sua face jurídica identifica-se com a existência de autorização orçamentária para que o Estado incorra nos gastos necessários à satisfação do direito reclamado, sendo, portanto, ligado ao princípio da legalidade. Entretanto, essa ideia resulta em duas atuações antagônicas. De um lado, entende-se que, diante da escassez de recursos e da impossibilidade de atendimento concomitante de todas as demandas sociais, devem caber ao legislador, numa democracia, o poder e o ônus de escolher aquilo que deverá ser priorizado, o que é feito por meio da lei orçamentária. Por outro, a eficácia dos direitos sociais não deve se condicionar à vontade do legislador e as maiorias de ocasião, mas se submeter a força normativa da Constituição.30

Já a reserva do possível fática diz respeito à possibilidade de execução das pretensões diante dos recursos efetivamente existentes. Sob este panorama, não deve ser utilizada pelo Estado como forma de se exonerar dolosamente do cumprimento de suas obrigações constitucionais, só devendo ser invocada quando estiver objetivamente comprovada a inexistência de recursos financeiros para a realização de determinado fim.

Ambos aspectos devem ser então sopesados e analisados sob a ótica da razoabilidade da prestação, considerando os recursos existentes e todos os demais encargos que pesam sobre o Estado.

Passando à ótica dos benefícios, é preciso ter em mente que não se pode considerar apenas vantagens geradas, de forma abstrata, impessoal, sendo necessário contrapô-las tanto aos custos decorrentes quanto aos anseios da sociedade, comparativamente a outros bens e serviços. Do contrário, qualquer política que gerasse benefícios seria desejável e qualquer alternativa subótima seria sempre preterida em relação à uma alternativa ideal ou superior, independente dos custos envolvidos. Como, em última instância, os custos do enterramento serão sempre arcados pelos cidadãos, seja diretamente em forma de tarifa, seja indiretamente, na forma de tributos, é preciso avaliar a propensão destes em financiar a medida.

Para tanto, será utilizada para juízo quanto ao cálculo das análises de custo-benefício, dentre vários outros parâmetros, a chamada 'disposição a pagar – DAP' (por vezes citada como WTP ou willingness to pay). A DAP foi desenvolvida na década de 1970 a partir de investigações que buscavam estimar valores para ativos ambientais, sendo hoje uma medida de desfecho de estudos de avaliação econômica que busca mensurar, em termos monetários, a consequência produzida pela implementação de determinada intervenção na sociedade. É comumente utilizada para embasar análises econômicas completas (custobenefício, custo-efetividade etc.) de bens ou serviços dos mais diferentes mercados, dado que os resultados desse tipo de estudo podem ser utilizados no planejamento de políticas públicas e de projetos de organizações privadas, auxiliando os tomadores de decisão na alocação sustentável de recursos.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Buscando compreender a valoração dos consumidores quanto ao tema, Pelegrini et al. empreendeu uma análise de valoração contingente para o aterramento da rede elétrica na cidade de São Paulo, que consistia na realização de entrevistas para apurar a disposição a pagar dos consumidores, obtendo, como resultado, um valor atribuído pelos correspondente a 40% a 60% do custo médio das obras. E como já ressaltado anteriormente, estudos demonstram que a disposição a pagar pela substituição da distribuição de energia aérea pela distribuição subterrânea varia significativamente entre os consumidores. A disposição a pagar não só é diferente de pessoa para pessoa, como é ainda mais problemática em países desiguais, uma vez que afeta de forma desproporcional ricos e pobres. Enquanto enterrar os fios numa área nobre pode acarretar em um repasse de custos desejável, ante uma utilidade esperada maior que custo esperado, e proporcionalmente baixa em relação à renda dos residentes; em uma área pobre, o custo esperado poderá ser maior que a utilidade esperada, tanto direta, quanto comparativamente a outros bens e serviços desejáveis, e num montante proporcionalmente impactante na renda do indivíduo.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4210644

Dessa forma, embora haja evidências de que os consumidores estão dispostos a pagar mais em suas contas de energia pelo subterrâneo, como comprovado por pesquisa da EEI (Energy and Efficiency Institute), realizada com os consumidores americanos, o valor envolvido não aparenta cobrir os custos da medida.

Portanto, a proporcionalidade aqui tratada refere-se não só a prestação demandada, mas também a sua contraposição aos demais gastos do Estado, que não deveriam abarcar bens e serviços "supérfluos" enquanto demandas prioritárias não estiverem sendo providas. Nas palavras de Sarmento:

> De todo modo, ainda que não se reconheça a absoluta oponibilidade do mínimo existencial à reserva do possível fática, pode-se afirmar pelo menos a forte prioridade das prestações concernentes ao mínimo existencial em relação a todas as demais despesas estatais, suscetível inclusive de controle judicial. O Estado, nessa perspectiva, não poderá denegar prestações voltadas ao atendimento de necessidades básicas das pessoas, sob a invocação de ausência de recursos, se estiver realizando despesas supérfluas – obras de embelezamento, publicidade, promoção de festas e eventos etc.

Nesse contexto, é impossível analisar a reserva do possível, sem levar em consideração seus aspectos jurídicos (autorização orçamentária), bem como os fáticos (real disponibilidade de recursos). Critérios que por fim devem ser analisados por meio de juízo de proporcionalidade, tanto da prestação demandada em si quanto de sua contraposição aos demais gastos do Estado. Portanto, cada decisão alocativa do Estado é um trade-off entre diferentes políticas, devendo ser avaliado no caso concreto o custo de oportunidade da medida. Impõe-se, para tanto, uma análise dos planos orçamentários do município (PPA, LDO e LOA), elementos que sequer foram avaliados pelo representante.

Por fim, é preciso considerar ainda que eventual medida do Poder Público visando ao aterramento da fiação aérea resultaria em impactos para diversos atores: proprietários dos imóveis; responsáveis pela construção, manutenção e conservação das calçadas adjacentes, empresas de telecomunicações que alugam a infraestrutura das companhias elétricas; a GASMIG, responsável pela tubulação de gás; a COPASA, responsável pela distribuição de água e coleta de esgoto, dentre outros. Logo, medida nesse sentido acarretaria transtornos e custos para todos esses agentes, com repactuação e reequilíbrio de diversos contratos dos quais a Administração não foi signatária ou participante, o que impõe a envolvimento ativo de todos eles, sob pena de uma enxurrada de ações judiciais.

Ademais, como destacou a Unidade Técnica, a LINDB foi alterada para incluir a necessidade de os agentes públicos nas esferas administrativa, controladora e judicial não agirem com base em valores jurídicos abstratos, sem levar em consideração as consequências práticas de suas decisões:

> Por fim, não custa rememorar que a própria Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB) encampou, em seu art. 20, a necessidade de uma análise consequencialista das decisões tomadas nas esferas judicial, controladora e administrativa. Os influxos dessa análise na perspectiva dos Tribunais de Contas são expostos pela doutrina no seguinte sentido:
>
> Esse é um imperativo para que juízes, membros do Ministério Público e órgãos de controle (tribunais de contas e controles internos dos Poderes) pautem suas próprias decisões e sua análise dos atos praticados pelos gestores públicos não apenas pela legalidade estrita, mas também pelas consequências práticas da decisão a ser adotada.
>
> Nesse contexto, os tribunais de contas devem considerar, em seu exame de legalidade dos atos administrativos, também as consequências práticas da decisão tomada pelo gestor. E, a depender das circunstâncias do caso concreto, deverão considerar lícitas condutas que, apesar de ilegais, geram consequências cujos

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4210644

> benefícios se sobrepõem àqueles gerados pelo cumprimento da legalidade estrita da norma.
>
> Nesse diapasão, caso seja apurado pelo Tribunal de Contas que as alternativas disponíveis tinham potencial para gerar consequências piores do que aquelas decorrentes da decisão adotada pelo gestor público, o ato deve ser considerado de acordo com o ordenamento jurídico, ainda que contrário a um texto legal. Assim, as consequências também passaram a integrar a avaliação de juridicidade dos atos administrativos pelos órgãos de controle externo.

Dessa forma, considerando que a rede elétrica e de telecomunicações na forma aérea, como majoritariamente utilizada hoje, não configura, em si, uma irregularidade na prestação dos serviços, mas apenas uma forma subótima de instalação, ante a alternativa ideal de aterramento, não vislumbro qualquer disfunção sob o aspecto formal da conformidade. Pelo contrário, o contexto narrado, sugere evidente inexistência de proporcionalidade entre os gastos necessários para o aterramento da rede elétrica e de telecomunicações e os benefícios auferidos, em especial diante das disponibilidade orçamentárias para o atendimento de outras demandas mais relevantes à sociedade: melhoria no atendimento à saúde e educação, por exemplo.

Dado o contexto, entendo que não há apontamento de fato ou ato administrativo ilegal in concreto, apenas referência ao dever de o município harmonizar sua política urbanística com a ambiental. Logo, por não tratar-se de uma irregularidade per se, mas apenas de um estado subótimo das coisas, deve ser considerada que a adoção de uma política de aterramento infraestrutura elétrica e de telecomunicações insere-se dentro da esfera de discricionariedade política, não cabendo ao Tribunal de Contas, ao pretexto de controle das diretrizes urbanísticas e ambientais, impor ao município apresentação de plano de remoção dos fios aéreos e implantação do sistema subterrâneo, sob pena de exercer um intolerável ativismo de controle. Como bem alerta Flávio Garcia:

> [...] enxerga-se o ativismo de contas como o comportamento dos Tribunais de Contas que, a pretexto de se mostrarem proativos ou de serem encarados como concretizados de direitos fundamentais ou controladores de políticas públicas41, acabam por exercer suas atribuições em desconformidade com o que permite o texto constitucional e infraconstitucional, demonstrando a subjetividade na tomada de decisões por seus membros.

(Representação n. 1170943 e 1170925. Relator: conselheiro Cláudio Couto Terrão. Primeira Câmara. Sessão do dia 15/10/2024).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Na mesma linha, decidiu a 1ª Câmara em 18/3/2025, na Representação de n. 1170954, de relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro:

> REPRESENTAÇÃO. ENTERRAMENTO DE REDE ELÉTRICA. REQUERIMENTOS. DETERMINAÇÃO DE INSPEÇÃO PARA RETIRADA DE FIOS EM DESUSO E EXCEDENTES. PRAZO PARA SUBSTITUIÇÃO DE REDE SUSPENSA POR SUBTERRÂNEA. CONDICIONAMENTO PARA EXPEDIÇÃO DE LICENÇA AMBIENTAL. PRELIMINAR. INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS. RECONHECIMENTO. MÉRITO. IMPLANTAÇÃO DE ESTRUTURA ELÉTRICA AÉREA. DISCRICIONARIEDADE. LINDB. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.
>
> [...]
>
> 2. Os municípios não podem normatizar de modo impositivo a forma de instalação, substituição, ampliação e manutenção da rede, sob pena de extrapolar a esfera de competência exclusiva da União para legislar sobre o tema, nos termos do art. 21, XII, “b”, e art. 22, IV, da Constituição da República.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4210644

> 3. A Resolução n. 1.000/2021 da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel não impõe a utilização do sistema subterrâneo, apenas estabelece sua implantação como mera possibilidade.
>
> 4. Os Tribunais de Contas devem reconhecer as limitações institucionais no escopo de suas competências e privilegiar uma postura de autocontenção e deferência às escolhas públicas.
>
> 5. A Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - Lindb, no art. 20, exige a análise consequencialista das decisões tomadas nas esferas judicial, controladora e administrativa.
>
> 6. A realização do enterramento da fiação elétrica se apresenta como uma política pública que se insere na órbita da discricionariedade administrativa. Desse modo, compete ao agente administrativo escolher, dentre as várias políticas públicas, a que melhor atenda ao interesse público, considerado a limitação dos recursos públicos e as necessidades sociais. (Representação n. 1170954. Relator: Conselheiro Substituto Adonias Monteiro. Primeira Câmara. Sessão do dia 18/3/2025).

In casu, importa destacar que o aterramento da fiação pode até configurar a solução de infraestrutura, em tese, mais recomendável, por reduzir a ocorrência de falhas e eliminar a poluição visual. Contudo, a existência de um modelo ideal não implica, por si só, a irregularidade de alternativas secundárias de estruturação da rede elétrica. Nesse sentido, a adoção da rede aérea pelo Município de Matozinhos encontra respaldo no disposto no art. 452, I, da Resolução n. 1.000/2021.

Nesse cenário, a liberdade de escolha demonstra o caráter discricionário do ato administrativo que define o sistema de cabeamento elétrico a ser adotado pelo município. Compete, assim, ao gestor público selecionar o modelo de estruturação da rede elétrica que melhor se adeque à realidade local, considerando a disponibilidade de recursos financeiros e o elevado custo inerente à conversão da rede aérea para a subterrânea, em consonância com as decisões proferidas pela 1ª Câmara deste Tribunal de Contas. Ressalte-se, ainda, que essas deliberações consolidam o entendimento de que, ao se exigir do Estado a implementação de políticas públicas, é imprescindível considerar as limitações fáticas e financeiras, em observância ao princípio da reserva do possível e aos critérios de proporcionalidade. Ademais, nos termos do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb, que impõe a análise das consequências práticas das decisões proferidas nas esferas judicial, administrativa e de controle, não compete a este Tribunal de Contas, sob o argumento da tutela do meio ambiente ou da ordem urbanística, determinar que o Município elabore plano de remoção da fiação aérea e de implantação de rede subterrânea, sob pena de incorrer em indevido ativismo de controle.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Ante o exposto, em consonância com as decisões desta Corte e com o estudo da Unidade Técnica, entendo que, embora o cabeamento aéreo possa apresentar vantagens, sua ausência não configura irregularidade, uma vez que a utilização da rede aérea pelo Município de Matozinhos está, inclusive, amparada na Resolução n. 1.000/2021 da Aneel (art. 452, I), evidenciando o caráter discricionário da decisão administrativa adotada.

Voto, assim, pela improcedência do presente apontamento.

III – CONCLUSÃO

Isso posto, em sede de preliminar, voto por reconhecer que não é atribuição deste Tribunal de Contas a expedição de determinação requerida pelo Ministério Público junto ao Tribunal, por versar sobre forma de instalação, substituição, ampliação e manutenção da rede elétrica, matéria de competência exclusiva da União.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4210644

No mérito, julgo improcedentes os apontamentos da representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal, tendo em vista a inexistência de irregularidades na disposição da estrutura da rede elétrica do Município de Matozinhos.

Intime-se o atual Prefeito de Matozinhos, por meio eletrônico, bem como o Ministério Público junto ao Tribunal, na forma regimental.

Promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 258, I, do novo Regimento Interno.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

Acompanho.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

Com Vossa Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE AGOSTINHO PATRUS:

FICA APROVADO, PORTANTO, O VOTO DO RELATOR QUANTO AO ITEM 100.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO)

* * * * *

sb/rb/dg

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4210644