

COMPARTILHAMENTO DE INFRAESTRUTURAS: COMPETÊNCIA REGULADORA,  
IMPACTOS FEDERATIVOS E DESAFIOS JURÍDICOS

Daiane Medino Wotkoski<sup>1</sup>

Pedro Piffer Gomes Ferreira

**Sumário**

|                                                                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 Fundamentos Constitucionais do Compartilhamento .....                                                                     | 2  |
| 1.1 Repartição de competências entre União, Estados e Municípios .....                                                      | 2  |
| 1.2 Equilíbrio federativo e limites do interesse local.....                                                                 | 2  |
| 1.3 Base jurídica para regulação do setor energético e Telecom .....                                                        | 4  |
| 2 Regulação Federal e Normas Aplicáveis .....                                                                               | 5  |
| 2.1 Análise das Resoluções Conjuntas ANEEL/ANATEL e ANEEL 1.044/2022 .....                                                  | 5  |
| 2.2 Obrigações técnicas, econômicas e contratuais dos detentores.....                                                       | 6  |
| 2.3 Procedimentos para fiscalização e controle de ocupações irregulares .....                                               | 6  |
| 2.4 Atualização Normativa sobre Compartilhamento no âmbito da ANEEL e da ANATEL .....                                       | 7  |
| 3 Poder Municipal e Limites Regulatórios .....                                                                              | 8  |
| 3.1 Hipóteses de invasão da competência federal pelos Municípios .....                                                      | 8  |
| 3.2 Atuação legítima no poder de polícia e licenciamento urbano e a cooperação no federalismo regulatório ...               | 9  |
| 4 Jurisprudência e Precedentes Relevantes.....                                                                              | 10 |
| 4.1 Análise da ADI 7.722-GO e decisões do STF .....                                                                         | 10 |
| 4.2 Convergência jurisprudencial e segurança jurídica no regime regulatório nacional .....                                  | 11 |
| 5 Casos Práticos e Ocupações Irregulares .....                                                                              | 11 |
| 5.1 Ocupações irregulares como fator de desorganização regulatória e risco sistêmico- ocupação à revelia e clandestina..... | 12 |
| 5.2 Impactos à segurança pública, à infraestrutura e à ordenação urbana.....                                                | 12 |
| 6 Aspectos Contratuais na Prática .....                                                                                     | 13 |
| 6.1 Obrigações, responsabilidades e prazos no regime de compartilhamento .....                                              | 13 |
| 6.3 Regime sancionador e procedimentos de adequação contratual .....                                                        | 14 |
| 7 Perspectivas e Desafios Federativos .....                                                                                 | 14 |
| 7.1 Tendências futuras e inovações regulatórias.....                                                                        | 14 |
| 7.2 Governança federativa, coordenação institucional e gestão de riscos.....                                                | 15 |
| 7.3 Sustentabilidade regulatória e equilíbrio institucional como vetores estratégicos .....                                 | 16 |

<sup>1</sup> Mestre em Direito pelo Centro Universitário Internacional – UNINTER, com especializações em Direito Público, Direito Aplicado e Direito de Energia. Advogada corporativa da Companhia Paranaense de Energia – COPEL, atua na área jurídica regulatória, contratos, governança e novos negócios no setor elétrico. Professora e autora. Membro da Comissão de Energia da OAB-PR e Membro da Comissão de Compliance e Governança Jurídica da OAB-PR

## **Fundamentos Constitucionais do Compartilhamento**

### **1.1 Repartição de competências entre União, Estados e Municípios**

A estrutura constitucional brasileira estabelece um sistema federativo no qual a distribuição de atribuições legislativas e administrativas é fundamental para a organização do Estado. Entre as competências exclusivas previstas pelo ordenamento jurídico, destaca-se a prerrogativa da autoridade central em legislar sobre determinados setores estratégicos, especificamente nos campos da energia elétrica e das telecomunicações. Essa prerrogativa está expressa no inciso IV do artigo 22<sup>2</sup> da Constituição Federal de 1988, que confere à União a responsabilidade de normatizar tais assuntos em âmbito nacional, garantindo a uniformidade e a coerência normativa em todo território.

Enquanto essa responsabilidade recai prioritariamente sobre o patamar federal, os estados e municípios possuem autonomia para conduzir a gestão local, especialmente exercendo prerrogativas voltadas ao interesse público regional. O artigo 30 do texto constitucional, por sua vez, elenca uma série de competências próprias para as instâncias locais, com ênfase no poder de polícia municipal, que abrange, entre outras atividades, a regulação e supervisão do uso do espaço urbano<sup>3</sup>. Este poder é exercido com o intuito de preservar a segurança, a ordem e o bem-estar coletivo, aplicando restrições compatíveis às condições locais, respeitadas as normas gerais emanadas da esfera superior.

A coexistência dessas atribuições gera uma dinâmica complexa de descentralização da função regulatória, que provoca tensões frequentemente verificadas nas fronteiras entre as competências legislativas e administrativas. Tal fenômeno resulta em desafios práticos para a gestão das infraestruturas e serviços públicos, já que interferências inadequadas podem comprometer a eficácia da atuação estatal e a segurança jurídica dos agentes envolvidos. Casos concretos ilustram situações onde essa interface institucional produziu conflitos federativos, tornando evidente a necessidade de delimitação precisa dos limites legais e administrativos para a atuação dos diversos níveis de governo.

---

<sup>2</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

<sup>3</sup> Art. 30. Compete aos Municípios: VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

## **1.2 Equilíbrio federativo e limites do interesse local**

A harmonia entre a autonomia das instâncias regionais e as competências do ente central configura um desafio crucial para a arquitetura jurídica nacional. Essa articulação deve observar rigorosamente o princípio que orienta a federação, o qual impede que as esferas inferiores ultrapassem seus domínios constitucionais ao se envolver em matérias reservadas à instância superior. Tal respeito é indispensável para assegurar a estabilidade normativa, evitando a insegurança jurídica que resulta da sobreposição de regras conflitantes.

Entretanto, o ambiente institucional frequentemente enfrenta situações em que a vontade local diverge ou até colide com as orientações emanadas de normas estabelecidas nacionalmente. Esse quadro representa uma fonte constante de tensões, impactando diretamente a organização do sistema legal e a aplicação uniforme de diretrizes técnicas e econômicas, comprometendo a previsibilidade quanto ao planejamento e operação das atividades reguladas pelos agentes envolvidos.

O conceito de restrições à esfera regional deve ser compreendido não como limitação absoluta, mas como a delimitação necessária para preservar a coerência do ordenamento mais amplo. Na prática, essa delimitação exige critérios claros que distingam o que pertence ao interesse específico da coletividade local das atribuições que requerem uniformidade em escala nacional. Compreender essa distinção é fundamental para estabelecer parâmetros jurídicos que guiem a atuação dos poderes constituídos, evitando excessos e garantindo a efetividade das políticas públicas.

Ademais, essa realidade impõe o reconhecimento da importância das entidades regulatórias federais como garantidoras da padronização e do equilíbrio competitivo. Ao exercerem sua função, essas instituições promovem a equalização das regras, minimizando disparidades regionais que poderiam prejudicar a integridade do sistema. O papel dessas agências transcende a mera aplicação de normas: elas atuam como interlocutoras estratégicas para a integração regulatória, colaborando para a redução dos conflitos e a ampliação da segurança jurídica.

Nesse contexto, a cooperação institucional entre os diferentes níveis de governo constitui um mecanismo essencial para mitigar conflitos de interesse, pois o estreitamento do diálogo e a definição de diretrizes comuns permitem conciliar demandas particulares com objetivos nacionais mais amplos, fortalecendo a eficiência administrativa e promovendo um ambiente regulatório mais harmonioso; simultaneamente, a superação desses desafios requer

o aprimoramento dos instrumentos legais e técnicos que orientam o exercício da autoridade em cada esfera, com o desenvolvimento de regras objetivas que delimitem responsabilidades, a adoção de procedimentos que assegurem o respeito aos limites constitucionais e a participação de especialistas e gestores públicos, contribuindo para um arcabouço regulatório mais qualificado e eficaz. Frente a essas análises, fica evidente que o equilíbrio buscado não pode ser entendido apenas como um conceito abstrato, mas como uma necessidade prática para garantir o funcionamento adequado do sistema federativo. Refletir sobre suas implicações auxilia na identificação de desafios reais e na proposição de caminhos para sua solução, sobretudo no que se refere à regulação coordenada e à respeitosa convivência institucional. Essa reflexão prepara o terreno para aprofundar a compreensão do papel das entidades reguladoras, tema que será abordado no segmento seguinte.

### **1.3 Base jurídica para regulação do setor energético e Telecom**

A fundamentação legal que sustenta a atuação normativa do poder central em setores estratégicos como energia elétrica e telecomunicações encontra sua origem direta no texto constitucional, principalmente no artigo 22, inciso I. Essa disposição garante à esfera máxima do país a exclusividade para dispor sobre legislação específica nesses domínios, criando um ambiente normativo uniforme e coeso. Adicionalmente, inúmeras leis infraconstitucionais detalham e operacionalizam essa competência, configurando um arcabouço robusto que orienta tanto a elaboração quanto a aplicação das regras, assegurando a estabilidade jurídica e a eficiência regulatória.

Dentro desse sistema, a existência de normas gerais que prevalecem sobre legislações locais revela-se vital para evitar fragmentações que comprometam a segurança normativa. Essas diretrizes suprem lacunas e uniformizam procedimentos, prevenindo a multiplicação de regulamentos contraditórios e conflitos potenciais entre as diversas instâncias governamentais. A padronização promovida por essa estrutura legal contribui para um ambiente favorável à livre concorrência e à proteção dos interesses coletivos, mantendo a integridade técnica e econômica do setor.

Esse arcabouço normativo é complementado pelas instituições reguladoras que, investidas de poderes delegados pelo Estado, exercem funções essenciais de normatização, fiscalização e controle. Sua atuação concentra-se em equilibrar os interesses públicos e privados, aplicando os preceitos legais de forma técnica e imparcial. Além disso, essas entidades desempenham papel decisivo na resolução de conflitos e na garantia da continuidade dos serviços, promovendo a harmonização do sistema regulatório e facilitando o desenvolvimento ordenado e sustentável das infraestruturas compartilhadas.

A dinâmica legislativa e a competência para regulamentação envolvem, portanto, um conjunto amplo de princípios, normas e órgãos que, articulados, proporcionam a base adequada para a governança dessa realidade operacional. A importância da uniformização se manifesta não apenas na segurança jurídica, mas também na capacidade de adaptação às evoluções tecnológicas e mercadológicas, possibilitando uma resposta eficiente às demandas emergentes e aos desafios contemporâneos.

O reconhecimento dessa base é fundamental para compreender os instrumentos e métodos que sustentam o controle normativo no âmbito nacional, estabelecendo parâmetros claros para a atuação dos entes subnacionais. Ao evitar a dispersão normativa e assegurar uma regulação coerente, essa estrutura impulsiona a redução das inseguranças jurídicas e promove a previsibilidade necessária para investimentos e inovação. Consequentemente, ajuda a criar condições para a cooperação entre os diversos níveis federativos, favorecendo o alinhamento das políticas públicas.

Esse cenário, por sua natureza complexa e multifacetada, demanda aprimoramento contínuo e atualização constante das normas para responder às transformações do setor. O avanço sistêmico depende da capacidade dos legisladores e reguladores em manter o equilíbrio entre a rigidez necessária para a proteção do interesse público e a flexibilidade imprescindível para incentivar o progresso. O equilíbrio aqui é um componente-chave para a governança efetiva, garantindo a sustentabilidade institucional e a segurança jurídica ao longo do tempo.

Esses aspectos formam a base sobre a qual se apoiam as resoluções e normas operacionais desenvolvidas pelas agências reguladoras, que serão exploradas em profundidade no capítulo seguinte. Tal avanço ampliará a compreensão dos mecanismos práticos que traduzem o arcabouço jurídico em procedimentos específicos, consolidando um panorama detalhado da regulação aplicável à gestão e ao compartilhamento das infraestruturas no contexto nacional.

## 2

### **Regulação Federal e Normas Aplicáveis**

#### **2.1 Análise das Resoluções Conjuntas ANEEL/ANATEL e ANEEL 1.044/2022**

As diretrizes normativas expedidas em conjunto pelas agências reguladoras, bem como da subsequente normativa nº 1.044 de 2022, configuram-se como instrumentos essenciais para a organização do uso compartilhado das estruturas de sustentação física que conectam distribuidores de energia e operadoras de telecomunicações. Este conjunto regulamentar visa estabelecer parâmetros rigorosos para a ocupação desses espaços, atentando à segurança operacional, eficiência técnica e equilíbrio econômico. O alinhamento entre as instituições responsáveis pela regulação dessas áreas reflete uma estratégia integrada que busca harmonizar interesses diversos sem comprometer a continuidade dos serviços públicos.

Entre os principais aspectos dessa normatização, destaca-se a fixação de critérios para o planejamento do uso do espaço físico comum, incluindo a prévia elaboração de planos de ocupação que detalhem o dimensionamento e a distribuição dos equipamentos autorizados. Essas exigências pressupõem a observância de padrões técnicos que minimizam riscos de acidentes e danos, assim como evitam sobreposições que possam prejudicar o equilíbrio estrutural e visual das redes. Além disso, a regulamentação define valores econômicos a serem praticados em contratos de compartilhamento, introduzindo um preço de referência para incentivar a transparência e a justa remuneração entre as partes envolvidas.

A fiscalização rigorosa, por sua vez, aparece como componente indispensável para a efetividade dessas regras, sendo atribuída a órgãos competentes a responsabilidade pelo monitoramento contínuo das ocupações autorizadas. O enfrentamento das ocorrências de uso irregular, sobretudo as inserções não previstas ou clandestinas, exige mecanismos ágeis e precisos que garantam a conformidade técnica e jurídica. Esse aparato cria um ambiente regulatório confiável, propício ao desenvolvimento sustentável e à redução de conflitos, preparando o terreno para análises mais detalhadas acerca dos aspectos contratuais e do poder municipal, que serão abordados em seções posteriores.

## **2.2 Obrigações técnicas, econômicas e contratuais dos detentores**

Os agentes responsáveis pela gestão dos ativos físicos compartilhados são incumbidos de uma série de exigências que visam garantir a operação segura e eficiente dessas estruturas. Destaca-se, entre essas responsabilidades, a necessidade de elaboração detalhada de planos que orientem a ocupação dos espaços, contemplando aspectos técnicos que assegurem a integridade da rede e a prevenção de riscos operacionais. Esse planejamento implica considerar limites físicos, protocolos de manutenção e inspeções regulares, resguardando a funcionalidade e a confiabilidade dos sistemas envolvidos. Ademais, a conformidade com normas técnicas específicas é imprescindível para manter padrões homogêneos e facilitar a interoperabilidade entre diferentes operadores.

Sobre o aspecto econômico, a regulação orienta a definição de critérios justos que permeiam as relações contratuais, estabelecendo parâmetros financeiros para o uso dos pontos de fixação que refletem o equilíbrio entre a remuneração adequada e a moderação dos custos para fomentadores e usuários. Esses dispositivos visam impedir práticas abusivas e promover a competição saudável, mantendo transparência nos acordos e evitando entraves econômicos que possam prejudicar a expansão ou qualidade dos serviços. A gestão eficiente desses processos, incluindo a formalização de contratos que detalhem obrigações, condições e prazos, é fundamental para assegurar a previsibilidade jurídica e a proteção dos interesses envolvidos.

O domínio das responsabilidades contratuais demanda ainda o acompanhamento rigoroso do cumprimento dos termos acordados, com destaque para a necessidade de rápida regularização diante de possíveis irregularidades, como ocupações não autorizadas ou divergências técnicas. A fiscalização constante sobre as atividades desenvolvidas e a aplicação de sanções previstas constituem instrumentos essenciais para a manutenção do equilíbrio

operacional e para impedir situações que possam comprometer a segurança pública e a continuidade dos serviços. Essa estrutura regulatória robusta confere legitimidade e eficácia ao regime de compartilhamento, preparando o caminho para o aprofundamento dos mecanismos de controle detalhados nas seções seguintes.

### **2.3 Procedimentos para fiscalização e controle de ocupações irregulares**

Os instrumentos de fiscalização previstos nas normas regulatórias vigentes desempenham papel fundamental no combate à utilização não autorizada das estruturas físicas, enfrentando desafios que envolvem desde inserções sem autorização até a ocupação clandestina. Este aparato normativo oferece bases sólidas para a atuação dos órgãos competentes, garantindo que a fiscalização seja conduzida de maneira técnica, eficiente e alinhada ao princípio da legalidade. Observa-se a necessidade de aplicação de protocolos específicos que possibilitem a identificação rápida de irregularidades, possibilitando intervenções tempestivas para restabelecer a conformidade e proteger a integridade dos sistemas em uso.

As instituições reguladoras adotam estratégias integradas que incluem monitoramento constante, análise documental rigorosa e parcerias com agentes locais para assegurar o controle efetivo dos espaços compartilhados. A implementação de sistemas eletrônicos e bancos de dados atualizados permite acompanhar as permissões concedidas, facilitando a detecção de desvios frente ao que foi contratado formalmente, contudo, tais procedimentos devem ser complementados por inspeções periódicas e auditorias técnicas, garantindo a observância dos padrões estabelecidos e mitigando riscos à segurança pública decorrentes de ocupações indevidas.

Adicionalmente, o arcabouço legal prevê sanções proporcionais para aqueles que desconsideram as normas, repercutindo na penalização administrativa e contratual, incluindo multas, notificações e eventual rescisão dos acordos firmados. Esses mecanismos visam coibir práticas equivocadas e reforçar a governança responsável, estimulando a regularização tempestiva de situações irregulares. As medidas corretivas adotadas evidenciam o compromisso das entidades reguladoras com a manutenção do equilíbrio operacional, protegendo os interesses coletivos e oferecendo segurança ao ambiente regulatório.

## **2.4 Atualização Normativa sobre Compartilhamento no âmbito da ANEEL e da ANATEL**

Nesse arranjo regulatório em evolução, os instrumentos de fiscalização já previstos (protocolos específicos para identificar rapidamente irregularidades, monitoramento constante, análise documental rigorosa, integração com agentes locais, uso de sistemas eletrônicos e inspeções/auditorias periódicas, com sanções proporcionais, tais quais multas, notificações e eventual rescisão) ganham concretude com a iminente atualização da disciplina de compartilhamento de postes: a Diretoria da ANEEL aprovou, em dezembro de 2025, proposta de norma conjunta (a substituir a Resolução Conjunta nº 4/2014) que reorganiza o modelo ao instituir a “exploradora de infraestrutura” (que pode ser a própria distribuidora, empresa do grupo ou terceiro contratado via chamamento público, vedada a participação de agentes com outorga de telecom), permitir que as distribuidoras, em até 90 dias da publicação, optem pela cessão da exploração comercial (com hipóteses de cessão compulsória se houver desistência, prestação inadequada/abuso de direito ou poder de mercado, ou se caracterizado o interesse público), delimitar áreas flexíveis de exploração que podem abranger mais de uma distribuidora, priorizar a regularização de 10 a 15 milhões de “postes prioritários”, exigir a elaboração e divulgação anual do Plano de Regularização de Postes Prioritários (PRPP) cobrindo de 2 a 3 % dos ativos geridos, com retirada de cabos ociosos, adequação às regras técnicas e unificação de pontos de fixação de um mesmo grupo, atribuir às prestadoras de telecom a identificação dos pontos de fixação em até 120 dias (sob pena de corte dos não identificados) e o cumprimento de limites de espaço, dimensões, distâncias de segurança e identificação de ativos, adotar preço orientado a custos (com metodologia a ser debatida na fase 2 da CP nº 73/2021 após a publicação da norma) e reforçar a fiscalização pela ANEEL sobre o desempenho das distribuidoras na regularização (com obrigações como elaborar/divulgar o PRPP, retirar cabos não identificados e publicar informes mensais sobre o desempenho das prestadoras).

Em paralelo, a ANATEL retomou a análise do tema no Processo nº 53500.014686/2018-89: por meio do Ofício nº 1182/2025/GPR-ANATEL, o presidente Carlos Baigorri determinou a complementação da decisão e remeteu o caso ao conselheiro Alexandre Freire (relator do Acórdão nº 197/2024), uma vez que a deliberação mais recente da ANEEL divergiu do texto aprovado pela ANATEL em 2024, originalmente condicionado à aprovação “nos mesmos termos” pela Diretoria da ANEEL.

Essa complementação considerará o Parecer nº 00012/2025/CFREG/SUBCONS/PGF/AGU, que esclarece que o art. 16 do Decreto nº 12.068/2024 não impõe cessão compulsória de espaço em postes nem a prevalência automática de termos unilaterais, devendo eventuais obrigações observar proporcionalidade, eficiência e razoabilidade e preservar o equilíbrio econômico-financeiro do setor elétrico, além de reafirmar que o decreto não altera o regime jurídico vigente nem substitui competências das Agências, cabendo, portanto, à ANEEL e à ANATEL coordenar os ajustes normativos, harmonizando decisões e assegurando sustentabilidade do modelo com foco na universalização e expansão da conectividade urbana e rural. Quando concluída a análise, a matéria retornará ao Conselho Diretor da ANATEL.

Em síntese, a integração entre o aparato fiscalizatório e a atualização normativa para o compartilhamento de postes, somada ao reexame interagências à luz do parecer jurídico e dos limites legais, fortalece a governança, confere segurança regulatória e prepara o terreno para discutir, no capítulo seguinte, a atuação municipal e os limites desse controle.

### 3

## **Poder Municipal e Limites Regulatórios**

### **3.1 Hipóteses de invasão da competência federal pelos Municípios**

Em diferentes contextos do ordenamento jurídico brasileiro, observa-se o fenômeno em que governos locais ultrapassam os limites de suas prerrogativas, instaurando exigências não previstas nas normas centrais que regulam os setores estratégicos. Essas ações frequentemente manifestam-se através da criação de tributações e barreiras administrativas que extrapolam a esfera autorizada pela legislação nacional, comprometendo a uniformidade necessária para o funcionamento do mercado. O que acaba por interferir diretamente na governança setorial, ocasionando insegurança jurídica e entraves para a expansão de serviços essenciais, refletindo um desequilíbrio federativo que desafia os princípios constitucionais sobre a repartição de competências.

Este cenário provoca discussões centrais no campo do direito público, especialmente quanto à delimitação dos poderes conferidos aos diferentes entes federativos. A atribuição exclusiva da União para regular esses segmentos, respaldada por dispositivos fundamentais da Constituição Federal, visa assegurar a coerência e a integridade

das políticas públicas vigentes, entretanto, a sobreposição de normativas locais surge como um desafio persistente, suscitando controvérsias e demandas judiciais que buscam pacificar os conflitos oriundos da dispersão normativa. A realidade complexa ilustra as dificuldades de conciliar o interesse público local com a necessária homogênea gestão nacional, destacando a importância do respeito aos parâmetros estabelecidos para evitar a fragmentação normativa.

Esse tensionamento federativo tem sido reiteradamente submetido ao controle jurisdicional, resultando na afirmação da inconstitucionalidade de iniciativas municipais que invadem o núcleo regulatório federal. A jurisprudência constitucional, ao reafirmar a supremacia normativa da União nesses domínios, consolida parâmetros objetivos para a contenção da autonomia local, preservando o equilíbrio federativo e a racionalidade do modelo regulatório nacional.

### **3.2 Atuação legítima no poder de polícia e licenciamento urbano e a cooperação no federalismo regulatório**

A limitação da competência municipal no plano regulatório setorial não afasta a legitimidade do exercício do poder de polícia administrativa e das atribuições relacionadas ao licenciamento urbano. Ao contrário, reconhece-se que os Municípios detêm competência para atuar na proteção do interesse local, desde que sua intervenção se restrinja à tutela da segurança pública, da ordenação territorial, do meio ambiente urbano e da paisagem.

Nessa perspectiva, o licenciamento urbano constitui instrumento legítimo de controle do uso do solo e da compatibilidade das infraestruturas com as diretrizes urbanísticas locais. Tal atuação, contudo, deve manter-se circunscrita à análise de impactos urbanísticos e ambientais, sendo vedada a imposição de condicionantes que interfiram nos aspectos técnicos, econômicos ou contratuais disciplinados pela regulação federal e pelas agências reguladoras competentes.

Quando exercido dentro desses limites, o poder de polícia municipal desempenha função complementar à regulação setorial, contribuindo para a proteção da coletividade sem comprometer a integridade do regime jurídico nacional. A observância dessa delimitação funcional reduz conflitos federativos, reforça a segurança jurídica e favorece uma atuação administrativa coordenada entre os distintos níveis de governo.

Dessa forma, a interação entre os diferentes níveis governamentais no âmbito da regulação das infraestruturas apresenta um panorama multifacetado, marcado por desafios e oportunidades. Os atritos surgem frequentemente da sobreposição ou ausência de mecanismos claros para coordenação normativa e operacional, gerando conflitos que afetam a segurança jurídica e a eficiência do sistema. Esses episódios refletem uma complexidade federativa que exige soluções estruturadas, capazes de integrar as diversas competências de forma colaborativa, respeitando o equilíbrio constitucional. A busca pelo diálogo institucional revela-se essencial para minimizar tais atritos e potencializar os benefícios decorrentes da cooperação intergovernamental.

As estratégias voltadas para a construção de governança compartilhada incluem o desenvolvimento de instrumentos técnicos e jurídicos que promovam a comunicação e a harmonização regulatória entre os órgãos envolvidos, com a criação de espaços consultivos e câmaras técnicas favorece o intercâmbio de informações, alinhando objetivos e práticas. Essa metodologia facilita a antecipação de entraves e a elaboração de normativas consensuais, ampliando a estabilidade normativa e prevenindo decisões conflitantes.

Nesse sentido, a adoção de diretrizes nacionais uniformes, aliada à consideração das especificidades locais no plano urbanístico e ambiental, revela-se estratégia apta a conciliar segurança jurídica e sensibilidade territorial. A cooperação federativa, quando orientada por parâmetros técnicos e jurídicos claros, consolida um ambiente regulatório mais estável, eficiente e coerente, em consonância com a jurisprudência constitucional que reafirma a centralidade da competência federal na disciplina de setores regulados.

## 4

### **Jurisprudência e Precedentes Relevantes**

#### **4.1 Análise da ADI 7.722-GO e decisões do STF**

A decisão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 7.722-GO, interposta pela Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (Abradee), representou um marco essencial na consolidação do entendimento sobre o regime jurídico aplicável à regulação da infraestrutura compartilhada entre setores estratégicos. No caso, a Lei estadual 22.474/2023 estabelecia diretrizes para o compartilhamento de infraestrutura, como postes, torres e dutos, entre exploradores de serviços de energia elétrica e prestadores de serviços de telecomunicações no estado e impõe um valor máximo para cada unidade

compartilhada e regras para o processo de solicitação de compartilhamento. O Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional parte de lei do Estado de Goiás que trata do compartilhamento de infraestrutura na exploração dos serviços públicos de energia elétrica. O julgamento enfatizou a necessidade de preservar a unidade normativa para garantir segurança jurídica e previsibilidade aos agentes envolvidos, e reafirmou o caráter centralizador das regras no âmbito da União e o respeito à repartição constitucional de competências.

Tal pronunciamento ressaltou a importância da atuação regulatória unificada na proteção do sistema nacional, evitando a fragmentação normativa que poderia resultar em insegurança e entraves à atividade econômica. O Tribunal indicou que, apesar da autonomia dos entes subnacionais, não é admissível que façam impor regras técnicas ou econômicas que contrariem ou dupliquem a legislação federal. Com isso, reafirmou-se a prevalência da regulação complementar exercida pelas agências especializadas, reconhecendo sua função crucial na harmonização das normas aplicáveis e na fiscalização do uso adequado das instalações.

A partir desse contexto jurídico estabelecido pela Corte Suprema, abre-se espaço para a análise das demais decisões que seguem a linha de consolidar essa uniformidade normativa, apontando fundamentos indispensáveis para a estabilidade do arcabouço regulatório.

#### **4.2 Convergência jurisprudencial e segurança jurídica no regime regulatório nacional**

Em convergência com a orientação da Corte Constitucional, o Superior Tribunal de Justiça tem reiteradamente afirmado a prevalência das normas federais e da atuação das agências reguladoras na organização e fiscalização dos regimes de compartilhamento de infraestrutura. Os precedentes do STJ reforçam a necessidade de observância da hierarquia normativa e da especialidade regulatória, vedando intervenções administrativas locais que comprometam a racionalidade técnica e econômica do modelo setorial.

Essa linha decisória confere estabilidade ao arcabouço regulatório ao assegurar parâmetros uniformes de aplicação nacional, reduzindo incertezas jurídicas e mitigando conflitos entre entes federativos e agentes econômicos. O controle judicial, nesse contexto, opera como elemento de reforço institucional da governança regulatória, legitimando a atuação das entidades federais responsáveis pela supervisão e assegurando o cumprimento das regras aplicáveis aos contratos e às ocupações das infraestruturas compartilhadas.

A consolidação desse entendimento jurisprudencial traduz-se em um ambiente normativo mais previsível e funcional, no qual a segurança jurídica deixa de ser apenas um valor abstrato e assume dimensão operacional concreta: viabiliza planejamento de longo prazo, racionaliza fluxos contratuais, orienta decisões de investimento e sustenta a continuidade e a eficiência dos serviços públicos essenciais. Trata-se, portanto, de um pilar estruturante da governança regulatória contemporânea, indispensável à sustentabilidade institucional do setor.

## 5

### **Casos Práticos e Ocupações Irregulares**

#### **5.1 Ocupações irregulares como fator de desorganização regulatória e risco sistêmico-ocupação à revelia e clandestina**

A infiltração não autorizada em propriedades estruturais destinadas a serviços essenciais configura uma séria ameaça à integridade técnica e jurídica do ambiente regulatório. Em diversas situações observadas, houve a implantação de elementos sem respaldo contratual ou prévia aprovação oficial, caracterizando invasões que colocam em risco a estabilidade das operações e reverberam em prejuízos tanto para o gestor da infraestrutura quanto para a população usuária. Essa prática, frequentemente marcada por ausência de regulação e fiscalização eficaz, evidencia a fragilidade dos mecanismos vigentes e a urgência de medidas corretivas que revistam o ordenamento com a precisão necessária para a prevenção e repressão.

O comportamento irregular dessas atividades deriva, em muitas ocasiões, da busca por vantagem competitiva e redução de custos, no entanto, tais estratégias afrontam os princípios da legalidade e da segurança técnica. A falta de autorização formal impede o acompanhamento adequado dos parâmetros de segurança e contratuais, acarretando desequilíbrios operacionais e operando como um vetor de conflitos judiciais. Esses fatores compõem um cenário complexo que demanda resposta contundente dos agentes reguladores para preservar a ordem jurídica e assegurar a continuidade dos serviços com qualidade, motivos que justificam a normatização e reforço do controle administrativo já apontados nas análises anteriores.

Entre os exemplos destacados encontram-se casos emblemáticos decorrentes da instalação não convencional em postes cuja ocupação contraria disposições normativas vigentes, refletindo prejuízos que extrapolam o âmbito técnico, atingindo aspectos econômicos e sociais de relevante impacto. Essa realidade reforça o imperativo de fortalecer as políticas de fiscalização integrada, promovendo maior articulação entre os entes envolvidos e impulsionando o desenvolvimento de protocolos rigorosos para assegurar o cumprimento das normas, preparando o terreno para os debates subsequentes sobre consequências práticas e estratégias de enfrentamento.

## **5.2 Impactos à segurança pública, à infraestrutura e à ordenação urbana**

As ocupações irregulares produzem efeitos diretos e cumulativos sobre a segurança pública e a confiabilidade das infraestruturas essenciais. A sobrecarga estrutural e a instalação de equipamentos em desacordo com padrões técnicos elevam significativamente o risco de acidentes, como quedas de estruturas, curto-circuitos e incêndios, expondo a população a situações de perigo e comprometendo a continuidade dos serviços. Esses riscos ampliam a complexidade da operação e dificultam a manutenção preventiva, com reflexos negativos sobre a qualidade e a resiliência das redes.

Além dos impactos técnicos, a proliferação desordenada de equipamentos afeta o ordenamento urbano e a paisagem das cidades, gerando poluição visual e dificultando a gestão eficiente do espaço público. A ausência de coordenação entre normas federais e instrumentos urbanísticos locais acentua conflitos institucionais e reduz a efetividade das políticas públicas de ordenação territorial, especialmente quando inexistem diretrizes integradas e canais permanentes de cooperação entre os entes federativos.

A superação desse quadro demanda a adoção de soluções regulatórias que articulem controle técnico, fiscalização contínua e coordenação interinstitucional. Protocolos normativos claros, sistemas de monitoramento eficazes e políticas conjuntas entre reguladores e autoridades locais mostram-se indispensáveis para conter a degradação das infraestruturas, mitigar riscos à segurança coletiva e promover uma ocupação racional e sustentável do espaço urbano. Trata-se de condição essencial para preservar a integridade do sistema regulatório, proteger o interesse público e assegurar a viabilidade econômica e institucional dos serviços essenciais.

## **Aspectos Contratuais na Prática**

### **6.1 Obrigações, responsabilidades e prazos no regime de compartilhamento**

O regime jurídico do compartilhamento de infraestrutura impõe às partes obrigações claramente delimitadas, cujo cumprimento é condição essencial para a continuidade, a segurança e a confiabilidade dos serviços públicos essenciais. À titular da infraestrutura compete assegurar a integridade e a estabilidade dos ativos sob sua gestão, adotando medidas tempestivas de manutenção, adequação técnica e reparo, de modo a mitigar riscos operacionais e evitar interrupções que possam comprometer a coletividade usuária.

À parte solicitante incumbe a observância estrita dos parâmetros técnicos e operacionais definidos pela regulação setorial e pelos instrumentos contratuais, especialmente no que se refere a limites de carga, dimensões, métodos de instalação e padrões de manutenção dos equipamentos. A conformidade técnica não se apresenta como faculdade, mas como dever jurídico indispensável à preservação do equilíbrio do sistema e à prevenção de externalidades negativas decorrentes do uso inadequado da infraestrutura compartilhada.

Elemento central desse arranjo reside na obrigação de atualização contínua dos cadastros de ocupação e dos pontos de fixação, mecanismo que confere transparência à utilização dos ativos e viabiliza a fiscalização eficaz. A definição de prazos objetivos para a regularização de inconformidades desempenha função estruturante ao disciplinar o fluxo das ações corretivas, permitindo planejamento técnico-administrativo adequado e viabilizando a aplicação proporcional de medidas sancionatórias em caso de descumprimento.

Destaca-se, ainda, a previsão de responsabilidade solidária em hipóteses de danos ou prejuízos decorrentes da ocupação irregular ou da inobservância das normas técnicas. Tal alocação de riscos reforça o dever de cooperação entre as partes, inibe comportamentos oportunistas e assegura a proteção do interesse público, ao impedir a transferência indevida de ônus à coletividade.

### **6.3 Regime sancionador e procedimentos de adequação contratual**

O regime sancionador aplicável ao compartilhamento de infraestrutura cumpre função central na preservação da integridade técnica das redes e na garantia da continuidade dos serviços essenciais. As sanções previstas, que variam de advertências e multas proporcionais à gravidade da infração até a rescisão contratual, refletem a necessidade de assegurar disciplina regulatória e coibir condutas que comprometam a segurança, a eficiência operacional e a governança do sistema.

Esses instrumentos não se limitam à repressão de ilícitos, assumindo também caráter preventivo, ao desestimular práticas incompatíveis com os padrões técnicos e contratuais estabelecidos. O desenho do regime sancionador observa princípios fundamentais do direito administrativo sancionador, assegurando procedimentos transparentes, contraditório e ampla defesa, o que confere legitimidade às decisões administrativas e reforça a confiança dos agentes regulados.

Os procedimentos de fiscalização e adequação são estruturados em etapas claras, com definição de prazos para correção das irregularidades e adoção de medidas graduadas conforme a resposta do agente infrator. Essa lógica incremental permite a correção tempestiva de desvios sem comprometer, de forma desnecessária, a continuidade dos serviços, preservando o equilíbrio entre rigor regulatório e eficiência operacional.

A atuação coordenada de múltiplas instâncias administrativas e regulatórias na fiscalização e aplicação das sanções reforça a consistência do modelo, permitindo não apenas a correção imediata de inconformidades, mas também o aprimoramento contínuo das práticas contratuais e regulatórias. Esse arcabouço sustenta uma governança mais madura e resiliente, preparando o setor para enfrentar desafios operacionais e institucionais crescentes.

## **Perspectivas e Desafios Federativos**

### **7.1 Tendências futuras e inovações regulatórias**

A governança do compartilhamento de infraestrutura nos setores de energia elétrica e telecomunicações atravessa um processo contínuo de transformação, impulsionado pela digitalização dos sistemas, pela convergência tecnológica e pela crescente complexidade das

redes. A incorporação de plataformas integradas de monitoramento, aliada ao uso intensivo de dados em tempo real, inaugura uma nova etapa regulatória marcada pela busca simultânea de eficiência operacional, segurança técnica e racionalização dos custos de manutenção e fiscalização.

Nesse contexto, observa-se a progressiva adaptação dos instrumentos contratuais e regulatórios, com a introdução de cláusulas mais flexíveis e mecanismos dinâmicos de alocação de riscos, capazes de acompanhar a evolução tecnológica e as mudanças estruturais do mercado. Assim, a regulação deixa de assumir caráter meramente reativo e passa a desempenhar função prospectiva, orientada à prevenção de conflitos, à mitigação de externalidades negativas e à preservação do equilíbrio econômico-financeiro das relações entre os agentes envolvidos.

A transição energética, a expansão das redes inteligentes e a intensificação da conectividade ampliam as interdependências entre os setores regulados, exigindo respostas normativas coordenadas e tecnicamente qualificadas. A convergência entre políticas energéticas, ambientais e digitais reforça a necessidade de um modelo regulatório responsivo e integrado, apto a promover inovação, competitividade e continuidade dos serviços essenciais, sem comprometer a segurança jurídica que sustenta os investimentos de longo prazo.

## **7.2 Governança federativa, coordenação institucional e gestão de riscos**

O ambiente federativo no qual se insere a regulação do compartilhamento de infraestrutura permanece marcado por tensões decorrentes da sobreposição de competências e da heterogeneidade das iniciativas normativas locais. A fragmentação regulatória e a adoção de comandos dissonantes comprometem a eficiência institucional, elevam custos de conformidade e geram incertezas que impactam diretamente a sustentabilidade dos investimentos e a prestação adequada dos serviços públicos.

Paradoxalmente, esse mesmo cenário revela oportunidades relevantes para o fortalecimento de modelos cooperativos de governança. A institucionalização de canais permanentes de diálogo entre entes federativos, agências reguladoras e agentes econômicos permite superar barreiras burocráticas, alinhar expectativas e promover a circulação qualificada de informações técnicas. Arranjos colaborativos bem estruturados favorecem a convergência de interesses e ampliam a capacidade estatal de resposta a desafios complexos, preservando a autonomia local sem comprometer a unidade normativa do sistema.

A adoção de práticas regulatórias adaptativas, combinada à revisão periódica das estratégias normativas, mostra-se indispensável para lidar com a dinamicidade tecnológica e mercadológica do setor. A mitigação dos riscos associados à sobreposição de competências e à discricionariedade excessiva depende do fortalecimento de instrumentos jurídicos claros, da capacitação técnica dos agentes públicos e da formalização de acordos de cooperação que delimitem responsabilidades de forma objetiva. Nesse arranjo, a governança federativa deixa de ser fonte de conflito e passa a atuar como vetor de estabilidade institucional e eficiência regulatória.

### **7.3 Sustentabilidade regulatória e equilíbrio institucional como vetores estratégicos**

As estratégias para garantir a perenidade do mecanismo regulatório e a harmonia entre as instâncias federativas requerem um enfoque integrado que priorize transparência, coerência normativa e resiliência às mudanças. A estabilidade do sistema exige a adoção de instrumentos jurídicos sólidos, capazes de assegurar o respeito às atribuições constitucionais enquanto possibilitam ajustes adaptativos diante das evoluções tecnológicas e institucionais.

Nesse cenário, ganha relevância o esforço de harmonização conduzido por ANEEL e ANATEL no reexame das regras de compartilhamento de postes, evidenciando como processos integrados fortalecem tanto as competências individuais quanto a cooperação interinstitucional.

O desenho de políticas públicas eficazes deve contemplar a construção de parâmetros claros que orientem a atuação conjunta dos entes governamentais, fortalecendo simultaneamente as competências individuais e a cooperação interinstitucional. Sob esse prisma, o sucesso desse modelo se apoia na capacidade dos envolvidos de dialogar com base em confiança mútua e partilha equitativa das responsabilidades.

Este campo operativo demanda o estabelecimento de práticas institucionais que promovam a uniformidade técnica e econômica sem sacrificar a flexibilidade necessária para atender aos desafios regionais. Normativas harmonizadas facilitam o alinhamento das ações e a mitigação de eventuais divergências, reduzindo custos administrativos e promovendo eficiência dos investimentos. A recente necessidade de compatibilização entre a proposta aprovada pela ANEEL e a análise retomada pela ANATEL, especialmente diante do parecer da AGU sobre o Decreto nº 12.068/2024, ilustra a importância dessa coordenação técnica e econômica, garantindo que ajustes normativos atendam simultaneamente à sustentabilidade do modelo e às metas de expansão da conectividade.

Ao mesmo tempo, mecanismos que incentivem a participação social e o engajamento do setor privado consolidam um ambiente regulatório participativo, gerando maior legitimidade e aderência às regras estabelecidas. A interdependência entre essas dimensões configura um marco para o desenho de soluções sustentáveis que garantam a continuidade dos serviços essenciais à população.

Ademais, a capacitação técnica e o fortalecimento institucional assumem papel decisivo para sustentar a evolução das práticas regulatórias, prevenindo conflitos e aperfeiçoando os processos decisórios. Investe-se, portanto, no aprimoramento documental, no desenvolvimento de protocolos de atuação conjunta e na implementação de sistemas integrados de monitoramento que ampliem a fiscalização e a transparência. Iniciativas como os novos procedimentos de regularização de postes prioritários (PRPP) e a sistematização de dados para identificação de irregularidades demonstram como sistemas integrados contribuem para respostas mais coordenadas, preservando o equilíbrio federativo.

Tal abordagem possibilita identificar precocemente riscos e responder de maneira coordenada às demandas emergentes, preservando o equilíbrio federativo. A solidez desse arcabouço institucional representa, em última análise, o alicerce para o desenvolvimento coordenado e sustentável das redes, promovendo um ambiente propício à inovação e ao crescimento sustentável.

Nesse horizonte, as perspectivas apontam para um modelo que combine rigor normativo com flexibilidade regulatória, permitindo ajustes dinâmicos frente a novas realidades sem comprometer a segurança jurídica. O fortalecimento dos vínculos entre os diferentes níveis de governança, através da institucionalização do diálogo permanente, assegura a adaptação contínua e a mitigação dos impactos negativos decorrentes de conflitos de competência ou interpretações divergentes. A própria necessidade de reexame do processo pela ANATEL, diante das divergências pontuais com o texto aprovado pela ANEEL, reforça como a governança interagências é elemento estruturante para a estabilidade e a legitimidade do modelo.

Essas práticas habilitam o sistema a consolidar-se como referência técnica e jurídica, oferecendo segurança para os investidores e para a sociedade. Conclui-se que a sustentabilidade e o equilíbrio desse complexo entram no campo da governança estratégica, resultado do compromisso compartilhado entre atores que buscam o desenvolvimento integrado dos setores energéticos e de comunicação no país.

Assim, a construção desse modelo sustentável e equilibrado traduz-se na superação das dificuldades tradicionais por meio da implementação de estruturas institucionais robustas e colaborativas. Tais esquemas constituem a base indispensável para garantir que as políticas públicas atinjam seus objetivos, proporcionando a expansão eficiente da infraestrutura e assegurando o atendimento das demandas sociais. A consolidação das novas regras de compartilhamento, somada ao reexame normativo em curso, reforça que a sinergia entre entes reguladores é condição para assegurar coerência funcional e previsibilidade jurídica.

Diante desse cenário, torna-se imprescindível que os entes envolvidos atuem com sinergia, respeitando limites e promovendo a complementaridade regulatória. Esse horizonte de concertação abre caminho para que o setor continue a se desenvolver com segurança jurídica, coerência funcional e efetividade regulatória, consolidando-se como um vetor fundamental para o crescimento econômico e a inclusão digital em âmbito nacional.

## REFERÊNCIAS

- Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, Resolução ANEEL nº 1.044, 2022, disponível em [www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br)
- Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, Resolução Conjunta ANEEL/ANATEL nº 4, 2014, disponível em [www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)
- Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, Lei Geral de Telecomunicações, Presidência da República, Brasília, disponível no portal [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)
- Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT- NBR 15214 - Rede de Distribuição de Energia Elétrica - Compartilhamento de Infraestrutura com Redes de Telecomunicações, última edição, 2023
- Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, Resolução Conjunta ANEEL/ANATEL/ANP nº 001, de 1999, Brasília, 1999, disponível em [www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br)
- Supremo Tribunal Federal - STF, ADI 7.722-GO, julgamento sobre competências regulatórias, divulgado em 2023, disponível no site [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)
- Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, Resolução Conjunta ANEEL/ANATEL/ANP nº 001, 1999, disponível em [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br)