

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA

PROC. N° 3279/11

PLL N° 160/11

PARECER PRÉVIO

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que estabelece regras para o licenciamento urbanístico das estruturas de suporte das Estações de Rádio-Base e equipamentos afins no Município de Porto Alegre.

Na exposição de motivos o proponente observa, que a legislação atual impede a expansão da rede de telecomunicações na cidade inviabilizando novos investimentos. Indica ainda que a legislação atual não estaria em consonância com as novas tecnologias, ou seja, inviabilizando, assim, a modernização e o crescimento das redes de comunicação móveis, televisão e telecomunicações em geral no nosso Município.

O projeto, portanto, propõe nova disciplina acerca da instalação de estações rádio bases e equipamentos afins no Município de Porto Alegre com revogação total da Lei 8.896/2002.

Entre outras alterações propõe adotar os limites de exposição humana aos campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos estabelecidos na legislação federal (art. 3º do PLL). A Lei 8.896/02 estabelece limites diferentes (art. 3º , I e anexos). Não estabelece mais distância diferenciada de 50 metros da divisa de imóveis onde se situem hospitais, escolas, creches, etc (vide art. 3º, II da Lei 8.896/02). Deixa de prever, pelo menos de forma expressa, a necessidade de licenciamento ambiental (art. 8º do PLL), excluindo, inclusive de forma expressa as

ERBs da lista constante do Anexo I da Lei nº 8.267/98 que arrola, exemplificativamente, as atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental (vide art. 13, do PLL). As licenças não tem mais prazo, assim como cria a figura da licença por decurso de prazo quando excedido o prazo para finalização do processo de licença (§ 2º do art. 8º do PLL).

Apregoado, o projeto vem para análise desta Procuradoria nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

É o relatório.

Primeiramente, tenho que a matéria não se insere dentre aquelas que são de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo nem viola o princípio da independência e harmonia entre os poderes.

Quanto a iniciativa das leis a regra é a iniciativa concorrente, de modo que as hipóteses de limitação a iniciativa parlamentar devem ser interpretadas restritivamente. Neste sentido, já se pronunciou o STF:

“(...) iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (...)” - (ADI 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 7-5-1992, Plenário, DJ de 27-4-2001).

São, assim taxativamente, de iniciativa privativa do Prefeito, por força do art. 61, § 1º c/c art. 29 ambos da CF, as leis que disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos; c) criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública.

Basta uma simples análise para verificar que o projeto não trata de nenhum desses temas.

Não se verifica, por outro lado, no projeto em questão qualquer interferência direta na gestão administrativa, caso em que haveria violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes.

O projeto de lei também não cria qualquer encargo novo, uma vez que o licenciamento desta atividade já vem sendo realizada pelo Município.

De modo que não se pode, no caso, alegar-se, que através do projeto em questão o legislativo esta interferindo de forma direta na atividade do administrador, ou que diretamente gera qualquer despesa¹. Uma vez que sequer pode-se falar em atribuição nova a qualquer órgão do executivo municipal.

Por outro lado, não se verifica qualquer violação à competência da União ou do Estado, já que cuida de matéria de interesse local, relacionada ao uso e ocupação do solo urbano, proteção do ambiente, assim como da saúde, da segurança e bem estar dos munícipes. Ademais, os Municípios têm competência administrativa comum para cuidar da saúde e proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, II e VI da CF) e competência legislativa concorrente sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição, bem como sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, VI e XII da CF).

No que concerne, porém, a pretensão de que a atividade em questão deixe de se submeter ao licenciamento ambiental em razão do disposto no art. 8º e do art. 13 do projeto em exame, deve se observar que toda atividade poluidora ou potencialmente poluidora esta sujeita ao licenciamento ambiental, nos termos do art. 10 da Lei Federal nº 6.938/81. Lei municipal, portanto, não pode isentar atividade poluidora ou potencialmente poluidora do devido licenciamento ambiental.

¹Para alguns os projetos de lei de iniciativa do legislativo não podem gerar despesas. Na verdade não existe tal vedação conforme já se pronunciou o STF: "... não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo estadual. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil, (...)Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para Estado-membro, ...".(ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, j. em 02/04/2007, Dje 24/08/2007).

Contudo, é de se frisar que o rol do anexo I da Lei nº 8.267/98 é meramente exemplificativo. Significa que a exclusão das ERBs desse rol não as isenta do devido licenciamento ambiental. E em sendo atividade de impacto local, é o Município o órgão licenciador. Outro ponto, a se destacar é que o licenciamento urbanístico não exclui o ambiental. Desse modo, em sendo tal atividade potencialmente poluidora, como vem, aliás, assim se considerando, não representariam tais dispositivos o fim de tal exigência, mas talvez o início de um embate judicial a respeito entre as prestadoras do serviço, Município, Ministério Público, ONGs, etc.

Neste sentido, vale citar recente decisão judicial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná que julgou procedente ação civil pública na qual se pediu que o Município de Maringá fosse obrigado a exigir o licenciamento ambiental para a construção, instalação, localização, funcionamento, fiscalização e operação de estações Rádio-Base:

“ DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO AMBIENTAL APELAÇÃO CÍVEL AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL COM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR INSTALAÇÃO E FUNCIONAMENTO DE ESTAÇÕES RÁDIO- BASE DE TELEFONIA CELULAR EXIGÊNCIA DE LICENCIAMENTO PELO MUNICÍPIO DE MARINGÁ POSSIBILIDADE COMPETÊNCIA COMUM DOS ENTES FEDERADOS PARA CUIDAR DA SAÚDE E PROTEGER O MEIO AMBIENTE DISPOSIÇÃO EXPRESSA NO ARTIGO 23 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA LEGISLAREM SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 30 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL ATIVIDADE QUE CONSTA NO ROL NÃO TAXATIVO ESTABELECIDO PELA RESOLUÇÃO Nº 237/97 DO CONAMA COMO POTENCIALMENTE POLUIDORA APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL INSTRUÇÃO TÉCNICA Nº 004/2006-DIRAM DO INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ QUE ESTABELECE CRITÉRIOS PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ESTAÇÕES COMERCIAIS TRANSMISSORAS DE ONDAS ELETROMAGNÉTICAS RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1. Muito embora seja da competência da União, por meio da ANATEL, regular e fiscalizar o serviço de telefonia, tal competência não afasta a dos Municípios para legislar sobre posturas municipais e outras matérias de interesse sanitário-ambiental local. 2. Consoante disposição do artigo 23, incisos II e VI, da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm competência comum para cuidar da saúde e assistência pública, bem como para proteger o meio ambiente, combatendo a poluição em todas as suas formas. 3. O rol

estabelecido pela Resolução nº 237/97 do CONAMA não é taxativo, mas sim exemplificativo, pois relaciona apenas alguns estabelecimentos e atividades que necessitam de licenciamento do órgão ambiental. 4. Sendo a exigência de licença ambiental imperativo legal e constitucional, tem-se que é plenamente possível requisitá-la antes que seja realizada qualquer obra que possa acarretar impacto ambiental em determinada região. 5. No presente caso devem ser aplicados os princípios da precaução e do direito ao desenvolvimento sustentável, para que se evite o dano ao meio ambiente e não apenas se tente repará-lo. 6. Deve ser aplicada a Instrução Técnica nº 004/2006-DIRAM do Instituto Ambiental do Paraná que estabelece critérios para licenciamento ambiental para estações comerciais transmissoras de ondas eletromagnéticas.” - Apelação Cível nº 683872-4.

Isso posto, a proposta trata de tema que pode ser objeto de norma municipal, assim como de iniciativa parlamentar, não havendo óbice a sua tramitação, observado o que se disse acima acerca da exclusão das ERBs do licenciamento ambiental.

É o parecer que submeto à apreciação superior.

Em 16 de novembro de 2011.

Fábio Nyland
Procurador
OAB/RS 50.325

A Diretoria Legislativa,

Com o parecer prévio desta Procuradoria para os devidos fins.

Em 16 de novembro de 2011.

Marion Huf Marrone Alimena
OAB/RS 12.281
Procuradora-Geral