



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0866/18
PLCE Nº 013/18

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 224 /18 – CCJ

Dispõe sobre normas urbanísticas específicas para a instalação das Estações Transmissoras de Radiocomunicação, autorizadas e homologados pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e o respectivo licenciamento, nos termos da legislação federal vigente, no Município de Porto Alegre e revoga a Lei nº 8.896 de 26 de abril de 2002.

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria do Executivo Municipal.

A Procuradoria desta Casa, em parecer prévio (fl. 17), embora, no geral, não tenha apontado óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, por entender se tratar de assunto de interesse local, o Procurador indicou que haveria inconstitucionalidade no art. 16 da proposição ao estabelecer atribuição a órgão federal, em razão da competência entre os entes federados. Além disso, questionou o parágrafo único do art. 14, visto que poderá haver autorização para ações de impacto ambiental sem a manifestação expressa dos órgãos competentes.

É o relatório, sucinto.

Inicialmente, cumpre frisar que o Projeto de Lei Complementar do Executivo apresentado deve ser examinado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), por força do art. 36, inc. I, al. “a”, do Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre.

A proposição encontra guarida, sob seu aspecto formal, no art. 101, do Regimento desta Casa e na Lei Complementar nº 95/1998 e suas respectivas alterações.

Antes de aprofundar na análise jurídica do Projeto, resalto a relevância do assunto, pois o acesso dos consumidores aos serviços de telecomunicações depende das respectivas infraestruturas organizadas em redes, as quais são essenciais para a prestação dos serviços móvel pessoal e conexão à



PARECER Nº 224 /18 – CCJ

internet, especialmente após a revolução pela qual estamos passando pós *smartphones*. A falta de infraestrutura adequada de telecomunicações ou danos a mesma repercute intensamente na vida das pessoas, dos negócios (comércio, indústria e serviços) e dos governos.

Nesse sentido, quanto mais e melhores redes de telecomunicações maior será o potencial de ampliar o acesso e qualidade dos serviços de comunicação móvel para os consumidores, e, a contrário sensu, a ausência de infraestrutura adequada à prestação dos serviços de telecomunicações, ou a existência de danos em sua configuração, são causas que têm repercussão direta na vida das pessoas.

Importante ressaltar que o Projeto de Lei em análise busca coadunar a legislação municipal à federal, sendo que, entre outras medidas e determinações, visa revogar a Lei nº 8.896/02, que foi alterada na última legislatura pela Lei nº 11.685/14, vindo a atualizá-la aos novos padrões, pois a legislação era de 2002 e dificultava, sobremaneira, os investimentos em nosso Município no que pertine às telecomunicações.

Embora tenha trazido muitas alterações em benefício da sociedade porto-alegrense, creio que a nossa legislação atual ficou desatualizada em relação ao que determina a legislação federal sobre a matéria, com o advento da Lei Federal nº 13.116, de 20 de abril de 2015.

O diploma legal supra referido, denominado como Lei Geral das Antenas, trouxe alterações que resultaram na uniformização, por meio do estabelecimento de normas gerais para o licenciamento em todo o País, da instalação e o compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações que se destinam à execução dos serviços de telefonia móvel e acesso à internet. Dessa forma, não podemos nos afastar da análise dessa legislação federal quando se tratar do estudo da presente matéria apresentada pelo Executivo Municipal, tendo em vista o seu grau de atrelamento e vinculação.

A supracitada Lei das Normas Gerais da Infraestrutura de Telecomunicações criou modificações não somente na Lei Geral de Telecomunicações mas também no Estatuto da Cidade e na Lei da Proteção à Pessoa diante de campos de energia elétrica e eletromagnética, tendo como objetivo a promoção e o fomento dos investimentos em infraestruturas de redes de telecomunicações, para compatibilizá-lo com o desenvolvimento socioeconômico



PARECER Nº 224 /18 – CCJ

do País, a fim de acompanhar o avanço tecnológico das comunicações e interações ocorridas na última década.

Nesse sentido, os objetivos específicos da Lei Federal nº 13.116/15 (Lei das Normas Gerais da Infraestrutura de Telecomunicações) que, diga-se, inclusive, foram observados no art. 12 do PLCE, são: a) uniformizar, simplificar e acelerar os procedimentos e critérios para a outorga de licenças para órgãos competentes; b) minimizar os impactos urbanísticos, paisagísticos e ambientais; c) ampliar a capacidade instalada das redes de telecomunicações, com a atualização tecnológica e melhoria da cobertura e da qualidade dos serviços prestados, d) precaver-se contra os efeitos da radiação não ionizante, conforme parâmetros legais; e) incentivar o compartilhamento de infraestrutura de redes de telecomunicações.

Sob a ótica municipal, em que pese a legislação federal supramencionada dizer que compete exclusivamente à União a regulamentação e a fiscalização dos aspectos técnicos das redes e dos serviços de telecomunicações, sendo vedado aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal impor condicionamentos que possam afetar a seleção de tecnologia, a topologia das redes e a qualidade dos serviços prestados, entendo que a mesma lei abre espaço de atuação dos demais entes federativos, ao dispor, expressamente, que a atuação desses entes não deve comprometer as condições e os prazos impostos ou contratados pela União em relação a qualquer serviço de telecomunicações de interesse coletivo, e, por conseguinte, legitima a necessidade da apresentação, pelo Executivo Municipal, do PLCE em estudo, cuja competência para legislar não restou elidida.

Nesse sentido, a proposição encontra supedâneo no art. 30, incs. I e VII, da Constituição Federal, que dispõe ser de competência dos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como de promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso e da ocupação do solo urbano.

Além disso, as iniciativas legislativas em tela estão consubstanciadas no princípio constitucional da “*autonomia municipal*”, o qual permite que o Município proveja tudo quanto concerne ao interesse local, estabelecendo suas próprias leis, decretos e atos relativos aos assuntos peculiares. Este princípio encontra-se consagrado no art. 29, *caput*, da Constituição Federal¹, no art. 8º, da

¹ Constituição Federal:



PARECER Nº 224 /18 – CCJ

Carta da Província de 1989², e nos arts. 1º; e 9º, incs. II e III, todos da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre³.

Mais especificamente à matéria em comento e objeto do PLCE, a nossa Lei Orgânica estabelece ser de competência do Município, seguindo os ditames da Constituição Federal, promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (arts. 8º, inc. X e 56, inc. III), bem como que, na organização de sua economia, o Município deverá zelar pela proteção do meio ambiente e ordenação territorial (art. 128, inc. I), com o fito de promover o desenvolvimento urbano e a preservação do meio ambiente para alcançar a melhoria da qualidade de vida e incrementar o bem-estar da população (art. 201 e seguintes).

Sobre o tema leciona Hely Lopes Meirelles⁴:

“O governo local é que provê a Administração em tudo quanto respeito ao interesse local do Município, repelindo, por inconstitucional, qualquer intromissão de outro órgão, autoridade ou poder. Só a hierarquia entre as leis quando, por inexistir exclusividade de Administração, as três entidades (União, Estados-membros, Municípios) regularem concorrentemente a mesma matéria, caso em que a lei municipal cede à estadual, e esta à federal. Não há, pois, submissão do Município ao Estado ou à União, porque nenhuma dessas entidades pode substituir o governo local na solução de casos afetos à Administração municipal: o que há é respeito recíproco pelas atribuições respectivas de cada qual”.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

² Constituição Estadual RS:

Art. 8º- O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

³ LOMPA:

Art. 1º – O Município de Porto Alegre, pessoa jurídica de direito público interno, parte integrante da República Federativa do Brasil e do Estado do Rio Grande do Sul, no pleno uso de sua autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por esta Lei Orgânica e demais leis que adotar, respeitados os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual.

Art. 9º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:

II - prover a tudo quanto concerne ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, promovendo o bem-estar de seus habitantes;

III - estabelecer suas leis, decretos e atos relativos aos assuntos de interesse local;

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Atualização Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 109-10.



PARECER Nº 014 /18 – CCJ

Dessa forma, é preciso ponderar também que, ao analisar a matéria sob a ótica da legalidade, principalmente, sob o plano da Constituição Federal de 1988, entendo que é evidente a competência do Município para editar normas urbanísticas específicas a sua realidade local em relação às estruturas de telecomunicações, em suplementação ao disciplinando nacionalmente no que tange à matéria, embora se tenha conhecimento e respeito pelos reiterados julgados, em especial do nosso Tribunal de Justiça, sobre a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (art. 22, inc. IV).

Deve-se atentar que a constitucionalidade e a viabilidade jurídica de tramitação do Projeto de Lei ficam atreladas ao impacto da lei federal sobre os municípios, que, no caso, ocorre no procedimento de licenciamento das estações de radiocomunicação. Nesse plano, a lei federal estabelece os princípios para o licenciamento da infraestrutura e redes de telecomunicações, os quais, calha enfatizar, o PLCE em comento reitera ou faz remissão, a saber: razoabilidade e proporcionalidade, eficiência e celeridade, integração e complementaridade entre as atividades de instalação de infraestrutura de suporte e de urbanização, e redução do impacto paisagístico da infraestrutura de telecomunicações, sempre que tecnicamente possível e economicamente viável.

Oportuno referir também que a Lei Complementar nº 140/11, que fixou normas para as *“ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora...”*, relevou o papel do Município à condição de licenciador de atividades e empreendimentos na área ambiental (art. 9º, inc. XIV, al. “a”).

Embora se reconheça que o PLCE trata de uma matéria cujo exercício depende da observância da legislação editada pela União, deve-se, também, admitir a competência do município para edição de normas suplementares, a fim de melhor adequar a matéria em âmbito local. Cito como exemplo a criação do Plano Diretor, no qual, talvez, mais se evidencia a competência municipal para legislar conforme sua necessidade local.

Se assim não fosse, o constituinte de 1988 não estabeleceria que o Plano Diretor deve ser aprovado pela Câmara Municipal (art. 182, § 1º), ressaltando que esse tipo de lei não pode deixar de reger os aspectos ambientais de uso e ocupação do solo urbano.



PARECER Nº 224 /18 – CCJ

Deve ser ressaltado que o processo de instalação dessas infraestruturas, no caso as antenas, é estritamente técnico e deve atender aos critérios de licenciamento a ser emitido pelo órgão municipal, por força, inclusive, do disposto na Lei Federal n.º 9.472/1997.

Essa lei, ao regradar a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional n.º 8, de 1995, teve o seu art. 74 alterado pela Lei Federal n.º 13.116/15, que veio a reforçar a competência do Município para promover a estruturação quanto ao uso e ocupação do solo urbano, conforme segue:

“Art. 74. A concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações não isenta a prestadora do atendimento às normas de engenharia e às leis municipais, estaduais ou do Distrito Federal relativas à construção civil.”

Portanto, vejo como superada eventual alegação de inconstitucionalidade em razão da matéria, visto que ficou demonstrado que cabe ao Município editar regras urbanísticas que versem sobre o licenciamento para a instalação das estações transmissoras de radiocomunicação e afins, desde que estas, contudo, não inviabilizem a prestação do serviço.

Ressalto também, que sob o aspecto ambiental e de saúde, o PLCE faz menção expressa à Lei n.º 11.934/2009, como se percebe na leitura do art. 4º da proposição em análise, até porque este é diploma legal que estabelece os critérios, bem como as obrigações que as prestadoras de serviços mediante a utilização de campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos, devem cumprir, além dos limites seguros à exposição humana desse tipo de atividade e que deverão, por óbvio, ser observados em nosso Município.

Essas regras, para as estações transmissoras de radiocomunicação, bem como os terminais de acesso dos usuários dos serviços de telecomunicações, quanto aos limites de exposição das pessoas aos campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos, as quais o Município claramente tem o propósito de seguir pela leitura do PLCE, tratam-se de normas relevantes para a proteção da saúde das pessoas, diante dos campos de energia dos produtos e redes de telecomunicações, cuja fiscalização de sua aplicação e medição está sob a responsabilidade de órgão de regulação federal, no caso, a ANATEL, conforme disposto nos arts. 11 e 12 da Lei Federal n.º 11.934/09, que foram replicados pelo art. 16 do PLCE.



PARECER Nº 224 /18 – CCJ

Refiro também, a fim de evitar qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade superveniente, que o art. 19, § 2º da Lei Federal 13.116/15, estabelece que as estações de radiocomunicação devidamente licenciadas pela Anatel, desde que possuam relatório de conformidade à legislação, não podem ter suas instalações impedidas de funcionar por razões referentes à exposição humana à radiação.

Sobre as observações realizadas pelo Procurador deste Parlamento, em seu parecer de fl. 17, de que haveria inconstitucionalidade no art. 16 da proposição ao estabelecer atribuição a órgão federal (ANATEL), não vejo, salvo melhor juízo, eventual afronta à competência da União.

Isto porque o texto do referido dispositivo apenas esclarece que a fiscalização do atendimento aos limites de emissão de radiação eletromagnética para exposição humana gerados por estações transmissoras de radiocomunicação, bem como a aplicação das eventuais sanções cabíveis, ficam a cargo da ANATEL, consoante determinação dos arts. 11 e 12, inc. V, da Lei Federal nº 11.934/09. Ou seja, o artigo do PLCE faz apenas uma remissão no sentido de que é o referido órgão federal legitimado a fazer a fiscalização, sem impor qualquer outra atribuição que não seja a determinada pela legislação nacional e, por conseguinte, o Projeto de Lei, nesse ponto, não atenta contra os ditames da Carta Republicana de 1988.

No que concerne ao questionamento sobre a determinação para que o Município, expirado o prazo de 30 dias para analisar o expediente administrativo, expeça a licença para instalação de infraestrutura de suporte à estação transmissora de radiocomunicação (ETR) que envolva a supressão, intervenção em área de preservação permanente, em imóvel tombado ou inventariado, tendo por base as informações prestadas pelo interessado e desde que acompanhada de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) e de declaração de que atende a legislação, também não vislumbro inconstitucionalidade, tendo em vista que o Projeto visa privilegiar a eficiência na prestação e na tomada de decisões pela Administração Municipal, pois não se pode coadunar que a tomada de uma decisão num processo administrativo fique indefinidamente ao alvedrio do Executivo Municipal.

Dentre os direitos e garantias fundamentais descritos no art. 5º da Constituição Federal, há o previsto no inc. LXXVIII, que, por sua vez, estabelece que os processos, sejam eles judiciais ou administrativos, devem ter uma duração razoável.



PARECER Nº 224 /18 – CCJ

Trata-se de garantia diretamente ligada ao princípio da eficiência, ao qual a administração pública está estritamente vinculada, lembrando sempre que tal postulado está consagrado no *caput* do art. 37, da Carta Republicana de 1988, como um dos princípios balizadores da Administração Pública.

No entanto, embora a Constituição Federal faça previsão expressa sobre a garantia da razoável duração do processo, na prática, observamos que há um verdadeiro desrespeito ao cidadão que aguarda por uma posição dos órgãos públicos, seja no processo administrativo ou judicial, que, no mais das vezes é morosa, por diversos motivos.

Dessa forma, a proposição em comento busca assinar um prazo, de até 30 dias, para que Administração Pública Municipal decida sobre requerimento do interessado na instalação de infraestrutura de suporte à ETR, devidamente instruído com a documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica de profissional habilitado, sem, contudo, adentrar no mérito se o prazo estipulado é razoável ou exíguo.

Nesse sentido, cabe colacionar o seguinte julgado do nosso Tribunal de Justiça, senão vejamos:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. LICENCIAMENTO URBANÍSTICO E AMBIENTAL PARA INSTALAÇÃO DAS ESTAÇÕES DE RÁDIO BASE (ERBs). LEI MUNICIPAL N.º 8.896/2002, ALTERADA RECENTEMENTE PELA LEI N.º 11.685/2014, DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS. MOROSIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ANÁLISE DO PEDIDO DE LICENCIAMENTO. DESCABIMENTO. 1. Havendo Lei municipal regulamentando a instalação de Estação de Rádio de Base de telefonia celular, mostra-se omissiva e ilegalmente protelatória a recusa da administração municipal em conceder ou não a licença, configurando verdadeiro abuso de poder e atentando contra a característica de atividade vinculada à lei. Deve haver uma resposta, seja esta positiva ou negativa, pois se trata de direito subjetivo dos administrados que a administração se manifeste acerca de pedido de licença para construção. Configurada lesão a direito líquido e certo por ato omissivo do administrador. Ofensa, ainda, ao artigo 5º, XXXIV, da Constituição Federal de 1988, que dispõe acerca do direito de petição, o qual, sem resultado, solapa o direito de petição. De nada adianta haver o direito se a autoridade não o responde. O



PARECER Nº 224 /18 – CCJ

Município, ao exigir licenciamento urbanístico e ambiental para instalação de Antenas de Rádio Base, tem o dever de analisar em tempo hábil os pedidos formulados pelas empresas que operam essa atividade, sob pena de violação ao princípio constitucional da eficiência, que norteia o atuar da Administração Pública. 2. *In casu, afirma a parte autora já ter instalado Estação de Rádio Base em determinado local na área urbana do Município de Porto Alegre, sem o devido licenciamento, requerendo determinação judicial para que o órgão de fiscalização, do respectivo ente, se abstenha de aplicar penalidade em decorrência da ERB que está em funcionamento. Pedido que se mostra impossível. Não há como conceder proteção judicial ao ente privado, em razão de a atividade desenvolvida estar em conflito com a legislação municipal vigente à época dos fatos. Seria violar o princípio constitucional da legalidade, bem como a essência da atividade jurisdicional. Recurso parcialmente provido. Voto vencido. (Apelação Cível Nº 70054458815, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, Julgado em 22/10/2014) (Grifei)*

Isto porque o Princípio da Eficiência traz ínsita a ideia de celeridade e simplicidade, sem procrastinações, sem delongas, sem descumprimento de prazos, e outros meios que possam impedir que o cidadão tenha uma resposta a sua pretensão, consubstanciada na prática do ato decisório final, seja ele favorável ou não, mas que se dê a ele uma resposta.

No processo administrativo, o princípio da eficiência há de consistir na adoção de mecanismos mais céleres e mais convincentes para que a Administração possa alcançar efetivamente o fim perseguido através de todo o procedimento adotado.

A eficiência é, pois, antônimo de morosidade, lentidão, desídia. Nesse sentido, cabe à Administração Pública propor e fiscalizar o cumprimento de leis que visem a prestação célere e adequada do serviço pretendido, em consonância com o desejo da sociedade de rapidez na solução das questões e dos litígios, e, para tanto, cumpre administrar o processo administrativo com eficiência, ou, no caso, apresentar proposições legislativas que assegurem a celeridade dos processos.



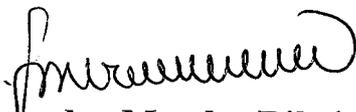
Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0866/18
PLCE Nº 013/18
Fl. 10

PARECER Nº 224 /18 – CCJ

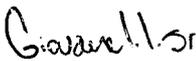
Diante do acima exposto, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto parecer pela **inexistência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Sala de Reuniões, 9 de novembro de 2018.


**Vereador Mendes Ribeiro,
Vice-Presidente e Relator.**

Aprovado pela Comissão em 13 - 11 - 18

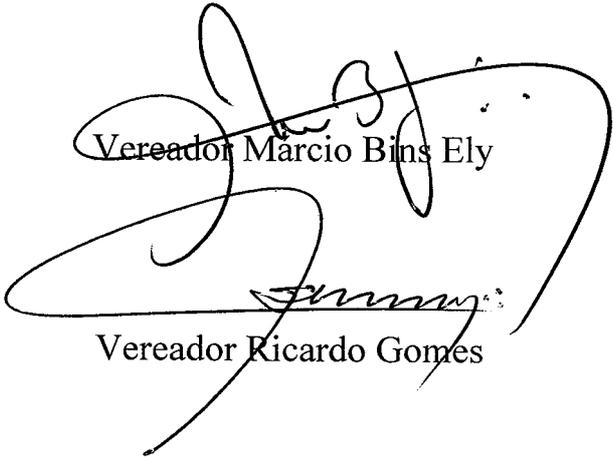
Vereador Dr. Thiago – Presidente
Em LTI


Vereador Giovane Byl

Vereador Adeli Sell


Vereador Marcio Bins Ely

Vereador Cláudio Janta
Em LTI


Vereador Ricardo Gomes


Vereador Cláudio Conceição

Vereador Rodrigo Maroni