



PARECER 007/2022

Parecer ao Projeto de Lei Complementar 03/2022, de 14/01/2022, que dispõe sobre o procedimento para a instalação de infraestrutura de suporte para Estação Transmissora de Radiocomunicação - ETR autorizada pela Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, nos termos da legislação federal vigente.

Trata-se de projeto de lei complementar municipal, de iniciativa do Prefeito Municipal, que dispõe sobre o procedimento para a instalação de infraestrutura de suporte para Estação Transmissora de Radiocomunicação.

Conforme relata a Mensagem nº 03/2022, o projeto de lei complementar apreciado está inserido no contexto do Projeto Conecta SP do Governo Estadual, que tem por objetivo “estimular a implantação de infraestrutura de telecomunicações para promover o ambiente de desenvolvimento da economia digital no âmbito do Estado de São Paulo” (Lei estadual nº 17.471/2021, art. 1º).

Acompanha o projeto de lei complementar municipal 03/2022, em anexo, a Lei estadual nº 17.471/2021 que institui o Programa Conecta SP. A Lei estadual nº 17.471/2021, por sua vez, apresenta anexo indicando texto base de projeto de lei para tratar da “ocupação e uso de solo na implantação de torres, postes, topos de prédio, mobiliário urbano e demais meios físicos necessários ao suporte à rede de telecomunicações”.

O projeto de lei complementar está estruturado em cinco capítulos: o Capítulo I diz respeito às disposições gerais, apresentando termos técnicos, princípios e o enquadramento das infraestruturas; o Capítulo II dispõe sobre procedimentos administrativos para autorizar a instalação, com a relação de documentações e outras disposições; o Capítulo III, por sua vez, as restrições de instalação e ocupação do solo; o Capítulo IV estabelece normas sobre fiscalização e penalidades; e, por fim, o Capítulo V contém as disposições finais e transitórias.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

É o relatório.

A Constituição Federal distribui a competência com base nos interesses a ser protegidos, ancorada, portanto, no princípio da predominância do interesse.

O projeto de lei complementar aborda tema complexo, tendo em vista que se situa em área de convergência entre várias matérias do Direito, como telecomunicações, uso e ordenação do solo, direito urbanístico e poder de polícia. Este emaranhado de matérias demanda análise jurídica atenta, tendo em vista que estas diversas matérias envolvem competências de entes federativos distintos. Neste sentido, para aferição da constitucionalidade do projeto de lei complementar, é indispensável a análise da predominância do interesse envolvido.

Acerca da competência dos Municípios referente ao projeto em exame, dispõe a Constituição:

“Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
[...]
VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;”.

Por outro lado, em relação à competência da União, estabelece a Constituição Federal:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
[...]
IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;”

Em relação à competência legislativa concorrente envolvida, tem-se, ainda:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;”

Apesar da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, as prestadoras destes serviços não estão isentas de observar normas municipais relativas à construção civil. É o que dispõe o art. 74 da própria Lei Geral de Telecomunicações:

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

“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 distritais relativas à construção civil”.

Desta forma, resta evidente que, apesar da existência de competência privativa da União para tratar das telecomunicações, há espaço para atividade legiferante dos Municípios para tratar dos assuntos de interesse local, bem como promover o adequado ordenamento territorial (arts. 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal).

No entanto, o Município deve observar que as competências elencadas no art. 30 da Constituição Federal não podem ser utilizadas para dissimuladamente avançar sobre competências de outros entes federativos.

Esta dualidade entre exercer as competências atribuídas ao Município e, ao mesmo tempo, não invadir a órbita de competência da União e do Estado, exige cautela para que não se produzam leis inconstitucionais.

O “Relatório de barreiras regulatórias que impactem o desenvolvimento das redes 5G no Brasil”, documento oficial produzido pela Agência Nacional de Telecomunicações aborda alguns dos embates jurídicos enfrentados. Relata a agência reguladora que muitos dos problemas estão relacionados à incompatibilidade das exigências normativas municipais com as obrigações impostas pela Anatel no âmbito de licitações para expedição de autorização de uso de radiofrequências. Muitos Municípios estabelecem leis que impedem a instalação de estações próximas de estabelecimentos como hospitais, escolas e asilos, outros estabelecem outras restrições como limites específicos para a exposição à radiação não ionizante¹, adentrando, portanto, nestes casos em matéria afeta às telecomunicações, o que importa em inconstitucionalidade formal orgânica.

A fim de evitar inconstitucionalidades e incompatibilidades entre leis locais e a legislação federal, a Anatel disponibilizou modelo² e minuta³ de projeto de lei

¹ Relatório de barreiras regulatórias que impactem o desenvolvimento das redes 5G no Brasil. Agência Nacional de Telecomunicações. Disponível em:

https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO5xu2sb4L-v_knrDHTTPjkHVRxNTHQGVKf_0Cf-a-IyxlUr7n79nWWnYzffGU0DOLl4OYQjQOq35yeZOOQOmhM6B. Acesso em: 13 jan. 2022.

² Anexo I (Modelo de Projeto de Lei Municipal) do Relatório de barreiras regulatórias que impactem o desenvolvimento das redes 5G no Brasil. Agência Nacional de Telecomunicações. Disponível em: https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

municipal a fim de conferir maior segurança jurídica à expansão das novas redes e orientar os gestores municipais sobre as melhores práticas para o setor. O Governo do Estado de São Paulo, no âmbito de seu Programa Conecta SP, através da Lei estadual nº 17.471 recomendou para os Municípios a adoção de modelo de projeto de lei⁴, que em muito se assemelha à minuta de projeto⁵ recomendada pela Anatel.

A Mensagem nº 03/2022 encaminhada pelo Prefeito referencia o Programa Conecta SP, anexando-o ao Projeto de Lei Complementar municipal 03/2022. Analisando o texto do projeto, verifica-se que este em muito se assemelha ao modelo anexado à lei estadual mencionada, seguindo assim as diretrizes da Anatel e do Governo do Estado de São Paulo.

As regras estabelecidas no projeto de lei são eminentemente de caráter procedimental, abordando tópicos de competência municipal, como ordenação e uso do solo e poder de polícia. Não se vislumbra também incompatibilidade com a legislação federal, sendo que, aliás, o projeto de lei se assemelha ao modelo proposto pelo Governo do Estado de São Paulo, que, por sua vez, como já mencionado, se assemelha à minuta de projeto recomendada pela Anatel.

Em relação às competências legislativas concorrentes conferidas à União, Estados e Distrito Federal, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite que o Município legisle sobre assuntos de interesse local, de acordo com o princípio da preponderância do interesse, ainda que tratem de modo reflexo sobre matérias de competência legislativa concorrente, desde que esteja em compatibilidade com as leis estabelecidas pelos demais entes federados.

wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO5xu2sb4L-v_knrDHTPjkHVRxNTHQGVKf_0Cf-a-IyxlUr7n79nWWnYzffGU0DOLl4OYQjQOQ35yeZOOQOmhM6B. Acesso em: 13 jan. 2022.

³ Minuta de Projeto de Lei. Disponível em:

https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO5bJ_ZSBIUblp0CieAwSWEK-JwzNqCsYTI6ffrzGDai-78ZrE7miuRDb7iXXKHwGZBLclOpTwMiusSv_QLNlhi. Acesso em: 13 jan. 2022.

⁴ Lei nº 17.471, de 16 de dezembro de 2021. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2021/lei-17471-16.12.2021.html>. Acesso em: 13 jan. 2022.

⁵ Minuta de Projeto de Lei. Disponível em:

https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO5bJ_ZSBIUblp0CieAwSWEK-JwzNqCsYTI6ffrzGDai-78ZrE7miuRDb7iXXKHwGZBLclOpTwMiusSv_QLNlhi. Acesso em: 13 jan. 2022.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 16.897/2018 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE LOCAL (ART. 30, I, DA CF). COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. PROIBIÇÃO RAZOÁVEL DE MANUSEIO, UTILIZAÇÃO, QUEIMA E SOLTURA DE FOGOS DE ESTAMPIDOS, ARTIFÍCIOS E ARTEFATOS PIROTÉCNICOS SOMENTE QUANDO PRODUZIREM EFEITOS SONOROS RUIDOSOS. PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE. IMPACTOS GRAVES E NEGATIVOS ÀS PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA. DANOS IRREVERÍSVEIS ÀS DIVERSAS ESPÉCIES ANIMAIS. IMPROCEDÊNCIA. 1. O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades competentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, competindo à União atuar em matérias e questões de interesse geral; aos Estados, em matérias e questões de interesse regional; aos Municípios, assuntos de interesse local e, ao Distrito Federal, tanto temas de interesse regional quanto local. 2. As competências municipais, dentro dessa ideia de predominância de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, o qual expressamente atribuiu aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para complementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II). A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já assentou que a disciplina do meio ambiente está abrangida no conceito de interesse local e que a proteção do meio ambiente e da saúde integram a competência legislativa suplementar dos Municípios.

[...]

(ADPF 567, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-059 DIVULG 26-03-2021 PUBLIC 29-03-2021)

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).

[...]

(RE 586224, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015, grifos nossos)

Em matéria de direito urbanístico, especificamente, já julgou o Supremo Tribunal Federal:

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E URBANÍSTICO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. TORRE DE TELEFONIA MÓVEL. USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. PRECEDENTES.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. ART. 93, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. NULIDADE. INOCORRÊNCIA. RAZÕES DE DECIDIR EXPLICITADAS PELO ÓRGÃO JURISDICIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015. 1. O entendimento da Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. A Constituição da República confere aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, neles compreendidos o uso e a ocupação do solo urbano no seu território.

[...]

(RE 981825 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 25/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG 20-11-2019 PUBLIC 21-11-2019)

Desta forma, é legítima a atuação legislativa do Município, já que o projeto de lei complementar tem por objetivo dispor sobre procedimento para instalação de infraestrutura de suporte para estações transmissoras de radiocomunicação na circunscrição do Município, matéria diretamente relacionada ao ordenamento territorial, o que atesta a predominância do interesse local, respeitadas as normas estabelecidas pela legislação federal.

Relativamente à iniciativa, o Prefeito possui iniciativa geral para propositura de projetos de lei, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica do Município da Estância Turística de São Roque, compatível com o art. 60 da Constituição Federal e art. 24 da Constituição do Estado de São Paulo.

Em relação à espécie normativa adotada, o art. 59, parágrafo único, inciso I, da Lei Orgânica do Município exige lei complementar para dispor sobre uso e ocupação do solo, estando o projeto apresentado correto também neste aspecto.

Ante o exposto, opino favoravelmente ao Projeto de Lei Complementar 03/2022, estando apto para ser deliberado, possuindo quórum de aprovação por maioria absoluta. Estão dispensados os pareceres das Comissões Permanentes em função do período de recesso (art. 181, §5º, RI).

É o parecer, s. m .j.
São Roque, 14 de janeiro de 2022.

Jônatas Henriques Barreira
Procurador Jurídico