



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 327/2023.

Assunto: Projeto de Lei nº 118/2023 – 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.

Autoria do Executivo – Mensagem 47/2023.

À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Presidente Vereador Gabriel Bueno.

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe 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.”*

Ab initio, cumpre destacar a atribuição regimental à Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38¹.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada **não possui força vinculante**, sendo meramente opinativo², não fundamentando decisão proferida pelas Comissões.

¹ Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, **quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico** e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitam pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo. (G.n).

² Nesse sentido é o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal: *“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.”* (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Considerando-se os aspectos jurídicos passa-se a **análise técnica** do projeto em epígrafe referenciado.

No que tange à **competência legislativa municipal** os Municípios foram dotados de autonomia pelo atual Texto Magno, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal ou estadual, no que couber, diga-se, no que diz respeito ao interesse local (art. 30, incisos I e II, da CRFB).

No mesmo sentido a Lei Orgânica do Município:

Artigo 5º - *Compete ao Município, no exercício de sua autonomia legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente entre outras, as seguintes atribuições:*

[...]

Artigo 8º - *Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

Acerca do interesse local, a doutrina obtempera:

“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. (...) Concluindo,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local.” (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)

No caso em análise, extrai-se que a propositura versa sobre procedimento de instalação de infraestrutura de suporte para Estação Transmissora de Radiocomunicação- ETR.

Acerca do tema, a Constituição Federal estabelece:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:\)](#)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

V - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

A jurisprudência da Suprema Corte é remansosa quanto à competência da União para dispor sobre telecomunicações:

- *A Lei 16.734/2018 do Estado do Ceará, ao vedar às operadoras de telefonia móvel que procedam, entre outras providências, ao bloqueio de acesso à internet quando esgotada a franquia de dados contratada, violou o art. 22, inciso IV, da Lei Maior, que confere à União a competência privativa para dispor sobre telecomunicações. [\[ADI 6.089](#), rel. p/ o ac. min. Dias Toffoli, j. 8-2-2021, P, DJE de 4-3-2021.]*

- *Lei Estadual 10.519/2015 do Estado da Paraíba. Bloqueio de aparelhos celulares pelas operadoras nas hipóteses de furto e roubo. Competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(...) No caso dos autos, apesar de estar se discutindo a constitucionalidade do bloqueio de aparelhos celulares nas hipóteses de furto e roubo, resta claro que a finalidade da norma é justamente possibilitar o bloqueio de sinal de telecomunicações e/ou radiocomunicações (...). [ADI 5.574, rel. min. Edson Fachin, j. 27-9-2019, P, DJE de 15-10-2019.]

- *A Lei 16.291/2017 do Estado do Ceará, ao instituir a obrigação de as operadoras de telefonia fixa e móvel disponibilizarem, em seus sítios eletrônicos, extrato detalhado de conta das chamadas telefônicas e serviços utilizados na modalidade de recarga de créditos por pagamento antecipado (plano pré-pago), tal qual é feito nos planos pós-pagos, sob pena de multa, invadiu a competência legislativa e administrativa da União para a disciplina e a prestação dos serviços públicos de telecomunicações (artigos 21, XI, e 22, IV, da Constituição Federal). [ADI 5.830, rel. min. Luiz Fux, j. 30-8-2019, P, DJE de 28-11-2019.]*
- *Lei 18.721/2010 do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre o fornecimento de informações por concessionária de telefonia fixa e móvel para fins de segurança pública. Competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações. [ADI 4.401, rel. min. Gilmar Mendes, j. 30-8-2019, P, DJE de 28-11-2019.]*
- *A Lei 13.189, de 4 de julho de 2014, do Estado da Bahia, ao criar obrigação para as operadoras do serviço móvel pessoal, consistente na instalação e na manutenção de bloqueadores de sinais de radiocomunicações (BSR) nos estabelecimentos penais de todo o Estado, com o objetivo de impedir a comunicação por telefones móveis no interior dos referidos estabelecimentos, dispôs a respeito de serviços de telecomunicações, matéria da competência legislativa privativa da União, na forma do art. 22, IV, da CF. [ADI 5.253, rel. min. Dias Toffoli, j. 3-8-2016, P, DJE de 1º-8-2017.]*

Por outro lado, insta salientar que a depender da discussão em concreto, a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo oscila entre reconhecer ou não a prevalência da competência da União para dispor sobre telecomunicações, senão vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. São José do Rio Preto. LM nº 13.699/20 de 23-12-2020, do Município de São José do Rio Preto. Retirada da fiação excedente e sem uso pelas empresas e



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

concessionárias que fornecem telefonia fixa, banda larga, televisão a cabo ou outro serviço, pode meio de rede aérea. Alegação de violação aos art. 22, IV da CF e art. 180, II e 191 da Constituição Estadual. – 1. Competência. A LM nº 13.699/20 prevê a obrigação de retirada de fios excedentes, sem uso, e demais equipamentos inutilizados nos postes ou quaisquer equipamentos de suporte localizados em vias públicas municipais, pelas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos e prestadoras de serviços que operam com cabeamento aéreo (fiação) no município de São José do Rio Preto e, conforme se afere da exposição de motivos, a lei foi proposta sob o fundamento de que "além de representar riscos a pedestres e motoristas, o abandono de cabos em baixa altura, amarrados aos postes ou soltos na via pública também polui visualmente a cidade, prejudicando a paisagem urbana". **Trata-se, portanto, de matéria relacionada à proteção ao meio ambiente e ao direito urbanístico, que pode ser disciplinada pelos Municípios, nos termos do art. 30, I e VIII da Constituição Federal, sem adentrar na competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (CF, art. 22, IV), não se vislumbrando a inconstitucionalidade mencionada pelo autor.** Precedentes do Órgão Especial. – 2. Participação popular. A norma contida nos art. 180, II e 191 da Constituição do Estado visa assegurar a participação da população em situações das quais possam decorrer consequências potencialmente negativas sobre direitos individuais, coletivos ou difusos dos munícipes, não se aplicando à hipótese dos autos, em que a lei confere maior proteção ao meio ambiente, impondo obrigações apenas às concessionárias ou permissionárias de serviços públicos e empresas prestadoras de serviços. – 3. Dotação orçamentária. Ausência. A LM nº 13.699/20 prevê obrigações apenas às concessionárias ou permissionárias de serviço público e às empresas prestadoras de serviço que operam com cabeamento aéreo, qual seja a retirada da fiação excedente, sem uso, e de equipamentos que tenham instalado; a fiscalização e a aplicação de multas decorrentes desta lei podem ser realizada por servidores do quadro municipal que já realizam tal atividade em relação a outras normas de cunho ambiental, não gerando ônus financeiros à administração. Ainda que assim não se entenda, é assente o entendimento jurisprudencial de que a falta de dotação orçamentários não é causa de inconstitucionalidade de lei, senão de inexecutabilidade das obrigações no mesmo exercício orçamentário em que promulgada. – Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2015573-15.2021.8.26.0000; Relator (a): Torres de Carvalho; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/06/2021; Data de Registro: 03/07/2021)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI MUNICIPAL Nº 3.681, DE 13/07/2020, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA QUE **SUSPENDE POR 90 (NOVENTA) DIAS A COBRANÇA DE SERVIÇO PÚBLICO DE TELEFONIA, LUZ, ÁGUA E GÁS DAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO NO MUNICÍPIO DE ANDRADINA-SP. COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE ÁGUAS, ENERGIA E TELECOMUNICAÇÕES QUE É PRIVATIVA DA UNIÃO**, CABENDO AOS ESTADOS, A SEU TURNO, LEGISLAR SOBRE SERVIÇOS DE GÁS CANALIZADO A SER EXPLORADO MEDIANTE CONCESSÃO. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 22, INCISO IV E 25, § DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, APLICÁVEL AOS MUNICÍPIOS POR FORÇA DO ART. 144 DA CARTA ESTADUAL. INTERFERÊNCIA NAS RELAÇÕES JURÍDICO CONTRATUAIS ENTRE OS PODERES COMPETENTES E AS CONCESSIONARIAS DE SERVIÇO PÚBLICO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO, TAMBÉM, POR VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5º, 47, II E XIV, 120 E 159 DA CITADA CARTA BANDEIRANTE. AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2177878-77.2020.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/04/2021; Data de Registro: 14/04/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 11.883, de 28 de fevereiro de 2019, do Município de Sorocaba, que **"dispõe sobre a obrigatoriedade de tornar subterrâneo todo o cabeamento de rede elétrica, cabos telefônicos, TV a cabo, cabos de internet e assemelhados ora instalado em áreas de Patrimônio Histórico no município de Sorocaba e dá outras providências" – Lei que trata de assuntos de interesse local, de caráter urbanístico, disciplinando o uso e ocupação dos espaços públicos, cuidando do meio ambiente urbano – Invasão competência legislativa da União para legislar sobre energia, telecomunicações e radiodifusão – Inocorrência – Inconstitucionalidade não configurada, no ponto. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei que impõe, não só a concessionárias e empresas, mas também ao Poder Executivo (embora não o expresse) atividades próprias da administração, como o planejamento e a realização de obras, além de interferir na relação econômico-financeira dos contratos com concessionária de serviços que intervirão no processo, pesando os respectivos ônus sobre o município – Diploma que impõe ao Poder Executivo tarefas exclusivas desse poder, exorbitantes do simples exercício do poder de polícia de que já encarregados os órgãos de fiscalização municipais – Diploma com**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

feição programática, ao fixar multa mensal para o caso de descumprimento, sem indicação do prazo para o cumprimento, nem de a quem dirigida a cominação – Inocuidade da imposição – Inconstitucionalidade configurada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Alegação de violação do artigo 25 da CE– Improcedência – Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada – Entendimento, pacífico, segundo o qual a falta de especificação da fonte de recursos pode resultar apenas a não implementação da norma no mesmo exercício em que posta em vigor, mas desde logo providenciada sua inserção no orçamento do exercício seguinte – Inexistência de inconstitucionalidade também nesse ponto. Ação julgada procedente, tornada definitiva a liminar. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2167708-80.2019.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/03/2021; Data de Registro: 04/03/2021)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n. 6.237, de 28 de novembro de 2018, do Município de Americana, que "**dispõe sobre a obrigatoriedade das empresas e prestadoras de telefonia fixa, móvel, TV por assinatura e Internet fornecer um endereço em local fixo no município para o qual o consumidor ou usuário pode dirigir-se fisicamente para encaminhar seu pedido de informação, de reclamação ou de cancelamento de pedidos e dá outras providências**". OFENSA AO PACTO FEDERATIVO – Desrespeito aos artigos 144 da Constituição Estadual e 22, inciso IV, da Constituição Federal – **Não cabe à Municipalidade regular matéria atinente a telecomunicações, na medida em que se trata tema de interesse geral, que exige uma disciplina uniforme para toda a Federação** – Ausência de interesse local – Invasão da competência legislativa privativa da União, ofendendo o princípio federativo – Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2184714-03.2019.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/02/2020; Data de Registro: 14/02/2020)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 7.860, de 23 de maio de 2012, com as alterações da Lei nº 8.224, de 02 de junho de 2014, do Município de Jundiaí, que "**veda uso de telefone celular em***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

postos de revenda de combustíveis" – Matéria de telecomunicações reservada à União, em decorrência do artigo 22, inciso IV, da Constituição Federal – Usurpação da competência da União – Medida que visa a proteção do consumidor e dos usuários dos postos de revenda de combustíveis e do meio ambiente urbano – Conquanto a Municipalidade, à luz do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, possa legislar sobre assuntos de interesse local, eventual risco de explosão, causado por telefones celulares, em postos de combustíveis, não se cinge a uma determinada localidade – Afronta ao princípio federativo (artigos 1º e 144, da Carta Bandeirante). Pedido procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2222913-31.2018.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/04/2019; Data de Registro: 11/04/2019)

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI Nº 9.339, DE 10 DE MAIO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE. OBRIGATORIEDADE DA EMPRESA CONCESSIONÁRIA DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA A ATENDER AS NORMAS TÉCNICAS APLICÁVEIS À OCUPAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO E PROMOVER A REGULARIZAÇÃO E RETIRADA DOS FIOS INUTILIZADOS. ALEGADA OFENSA À SEPARAÇÃO DOS PODERES (ARTS. 5º, 47, II E XIV, E 144 CE) E INVASÃO DE COMPETÊNCIA FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE ENERGIA (ART. 22, IV, CF). INOCORRÊNCIA. INICIATIVA PARLAMENTAR. POLÍCIA ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. Lei Municipal que "dispõe sobre a obrigatoriedade da empresa concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica e demais empresas ocupantes de sua infraestrutura a se restringir à ocupação do espaço público dentro do que estabelecem as normas técnicas aplicáveis e promover a regularização e a retirada dos fios inutilizados, em vias públicas". Norma que se refere à determinação de retirada de fios e cabos de empresas prestadoras de serviço, quando excedentes ou sem uso ou ainda do alinhamento dos postes conforme as normas técnicas, o que tange à proteção ao meio ambiente e urbanismo sobre os quais o Município está autorizado a legislar ao teor do que dispõe o artigo 30, I, II e VIII da Constituição Federal. No julgamento do Recurso Extraordinário n. 581.947, Relator o Ministro Eros Grau, o Supremo Tribunal assentou que as concessionárias de energia elétrica se submetem às regras de direito urbanístico. A norma que obriga a concessionária de distribuição de energia elétrica a conformar-se às normas técnicas aplicáveis e a retirar os fios inutilizados não repercute em ato de gestão



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

administrativa. . Disciplina de polícia administrativa sobre a colocação e manutenção de fiação em postes não é reservada à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo . Princípio da Separação dos Poderes invulnerado. . Não usurpa a competência da União para legislar sobre energia a lei local que cuida do meio ambiente urbano, determinando à concessionária de energia elétrica a conformação aos padrões urbanísticos nela estabelecidos. . Questão que versa sobre simples disciplina relacionada ao planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano (art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal). . Ausência de ingerência na área de telecomunicações e seu funcionamento. Atuação dentro dos limites do artigo 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal. Não caracterização, ademais, do vício de iniciativa. Matéria de iniciativa concorrente entre o Legislativo e o Executivo. Precedentes do Órgão Especial. . Matéria que não pode ser tratada como sendo de gestão administrativa, mas, sim, como de proteção à urbe, a ensejar o reconhecimento de interesse local, que autoriza o legislativo a editar leis, ao teor do art. 30, I, II e VIII da Carta Federal. . A Constituição de 1988 concedeu especial atenção à matéria urbanística, reservando-lhe diversos dispositivos sobre diretrizes do desenvolvimento urbano (arts. 21, XX, e 182, CF), sobre preservação ambiental (arts. 23, III, IV, VI e VII, 24, VII, VIII, e 225, CF), sobre planos urbanísticos (arts. 21, IX, 30 e 182, CF) e, ainda, sobre a função urbanística da propriedade urbana. . A competência para "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive, habitação, saneamento básico e transportes urbanos" (art. 21, XX, CF) é da União, ao passo que foi atribuída aos Municípios a política de desenvolvimento urbano, tendo "[...] por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (art. 182, CF). Coube ao Município, então, promover o adequado ordenamento territorial, através do planejamento e controle do uso, do parcelamento, do funcionamento e da ocupação do solo urbano. Ainda que a competência constitucional sobre Direito Urbanístico seja da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nestes as normas urbanísticas são mais explícitas, porque neles se manifesta a atividade urbana na sua maneira mais dinâmica e objetiva. Não se verifica afronta ao artigo 25 da Carta Estadual. A lei vergastada "dispõe sobre a obrigatoriedade da empresa concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica e demais empresas ocupantes de sua infraestrutura a se restringir à ocupação do espaço público dentro do que estabelecem as normas técnicas aplicáveis e promover a regularização e a retirada dos fios inutilizados, em vias públicas", portanto, cria disposições, essencialmente, à empresa concessionária e demais empresas ocupantes de sua infraestrutura atuantes no



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Município de Presidente Prudente, e não ao próprio Município. Improcedência do pedido.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2103766-45.2017.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/11/2017; Data de Registro: 20/11/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 115, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE ITAPETININGA, QUE DISPÕE SOBRE A ALTERAÇÃO DOS ARTIGOS 4º E 13 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 25, DE 28 DE MARÇO DE 2008, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 92, DE 23 DE JUNHO DE 2015, QUE DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE SISTEMAS DE TRANSMISSÃO DE TELECOMUNICAÇÕES EM GERAL E OUTROS SISTEMAS DE TRANSMISSÃO DE RADIAÇÃO ELETROMAGNÉTICA NÃO IONIZANTE NO MUNICÍPIO DE ITAPETININGA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. AFRONTA AO PRINCÍPIO DO PACTO FEDERATIVO. INOCORRÊNCIA. NORMA QUE ESTABELECEU REGRAS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO, SEM INVADIR A ESFERA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. DISPOSITIVOS QUE FIXAM RECUOS, BEM COMO DISTÂNCIA ENTRE AS ESTAÇÕES DE RÁDIO BASE ENTRE SI E COM RELAÇÃO A DETERMINADOS ESTABELECIMENTOS. AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA NA ÁREA DE TELECOMUNICAÇÕES E SEU FUNCIONAMENTO. ATUAÇÃO DENTRO DOS LIMITES DO ARTIGO 30, INCISOS I E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO CARACTERIZAÇÃO, ADEMAIS, DO VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O LEGISLATIVO E O EXECUTIVO. PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL NESSE SENTIDO. AÇÃO IMPROCEDENTE, CASSADA A LIMINAR.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2255977-03.2016.8.26.0000; Relator (a): Amorim Cantuária; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/04/2017; Data de Registro: 27/04/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 11.697, de 22 de dezembro de 2014, na redação dada pela Lei nº 11.708, de 4 de março de 2015, ambas do Município de São José do Rio Preto, que dispõe sobre o período de atendimento interno nos quichês aos clientes, nas lojas de revenda e prestação de serviços das empresas de TV a cabo e telefonia celulares, instaladas no Município de São José do Rio Preto – Alegação de ofensa aos artigos 1º e 144, da Constituição Estadual, pela usurpação da competência privativa da



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*União para legislar sobre os serviços públicos de telecomunicações - A matéria diz com o interesse local do Município, e não se confunde com aquela relativa à atividade-fim das empresas operadoras de telefonia celular e TV a cabo - A lei local limita-se a impor regras tendentes a assegurar adequadas condições de atendimento ao público na prestação de serviços por essas empresas - Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos Poderes – Alegação de vício de iniciativa – Inexistência – Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual – Também não há afronta aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, em razão do tempo máximo fixado de atendimento aos clientes, pois não viola a livre iniciativa, mostrando-se a medida adequada aos fins a que se destina, cominando sanções razoáveis e pertinentes. **Pedido improcedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2007908-21.2016.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/08/2016; Data de Registro: 04/08/2016)*

Aliás, nessa temática, recentemente foi impugnado no Supremo Tribunal Federal via arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF nº 732) o art. 2º, da Lei do Município de Valinhos nº 5.683/2018 que “*dispõe sobre normas urbanísticas específicas para a instalação de infraestrutura de suporte para equipamentos de telecomunicações, autorizadas e homologados pela Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, e o respectivo licenciamento e cobrança de tributos, e sobre a concessão administrativa de áreas públicas para esta finalidade, e dá outras providências*”, sendo declarado inconstitucional, conforme decisão que seguem:

Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 2º DA LEI 5.683/2018, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS/SP, QUE DISPÕE SOBRE INSTALAÇÃO DE ANTENAS TRANSMISSORAS DE TELEFONIA CELULAR. ESTABELECIMENTO DE LIMITES TERRITORIAIS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 21, XI, E 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

I - O dispositivo legal impugnado, ao prever que os sistemas transmissores de telefonia não poderão ser instalados nas áreas



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

localizadas até 100 metros de residências, praças, parques, jardins, imóveis integrantes do patrimônio histórico cultural, áreas de preservação permanente, áreas verdes ou áreas destinadas à implantação de sistema de lazer, invadiu competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, nos termos dos arts. 21, XI, e 22, IV, da Carta Política.

II - Estão incluídos no conceito de telecomunicações, os equipamentos e os meios necessários para transmissão de sinais eletromagnéticos, tais como as antenas de telefonia celular.

III - É pacífico o entendimento desta Corte quanto à inconstitucionalidade de normas locais que tenham como objeto matérias de competência legislativa privativa da União. Precedentes.

IV - A competência atribuída aos municípios em matéria de defesa e proteção da saúde não pode sobrepor-se ao interesse mais amplo da União no tocante à formulação de uma política de âmbito nacional para o estabelecimento de regras uniformes, em todo o País, com a finalidade de proteger a saúde de toda população brasileira, bem como quanto à exploração dos serviços de telecomunicações.

V - Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 5.683/2018, do Município de Valinhos /SP.

Em seguimento, a denominada “Lei Geral de Antenas” (Lei nacional nº 13.116/2015) que “estabelece **normas gerais** para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações e altera as Leis nº 9.472, de 16 de julho de 1997, 11.934, de 5 de maio de 2009, e 10.257, de 10 de julho de 2001”, assim dispõe:

*“Art. 1º Esta Lei estabelece **normas gerais** aplicáveis ao processo de licenciamento, instalação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações, com o propósito de torná-lo compatível com o desenvolvimento socioeconômico do País.*

[...]

*§ 3º **Aplicam-se de forma complementar as legislações estaduais e distrital, resguardado o disposto no [art. 24, § 4º, da Constituição Federal](#).**”*

“Art. 4º A aplicação das disposições desta Lei rege-se pelos seguintes pressupostos:

[...]

II - a regulamentação e a fiscalização de aspectos técnicos das redes e dos serviços de telecomunicações é competência exclusiva da União,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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;

[...]

VII - aos entes federados compete promover a conciliação entre as normas ambientais, de ordenamento territorial e de telecomunicações;

VIII - a atuação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal não deve comprometer as condições e os prazos impostos ou contratados pela União em relação a qualquer serviço de telecomunicações de interesse coletivo.”

“Art. 24. Em municípios com população superior a 300.000 (trezentos mil) habitantes, o poder público municipal deverá instituir comissão de natureza consultiva, que contará com a participação de representantes da sociedade civil e de prestadoras de serviços de telecomunicações, cuja finalidade é contribuir para a implementação do disposto nesta Lei no âmbito local.”

Cumprе salientar que, com o advento da mencionada Lei Geral de Antenas, o Estatuto da Cidade passou a prever como diretriz geral da política urbana o tratamento prioritário para obras e edificações de infraestrutura de telecomunicações (art. 2º, inciso XVIII).

Outrossim, insta mencionar que no âmbito do Estado de São Paulo foi aprovada a Lei nº 17.471 de 16 de dezembro de 2021 que *“institui o Programa Conecta SP, define suas finalidades e diretrizes, e dá outras providências”*. No âmbito do referido diploma estadual constou a indicação aos municípios paulistas de texto base de projeto de lei que trate da ocupação e uso do solo na implantação de torres, postes, topos de prédio, mobiliário urbano e demais meios de suporte à rede de telecomunicação, na forma do Anexo e, em conformidade com as diretrizes das ANATEL³.

³ Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2021/lei-17471-16.12.2021.html>>. Acesso em: 18/09/2023.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Artigo 3º - A implementação do Programa Conecta SP dar-se-á através da adoção das seguintes medidas:

[...]

Parágrafo único - O texto base a que se refere o inciso I deste artigo fica definido na forma do Anexo desta lei, em conformidade com as diretrizes fixadas pela Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL e demais normas aplicáveis.

Nessa perspectiva, o projeto em apreço reflete os termos da minuta disponível no site da Agência Nacional de Telecomunicações- ANATEL destinada a subsidiar os Municípios⁴, nos limites de sua competência para dispor sobre o uso e ocupação do solo (art. 30, inciso VIII da CF/88).

No concernente à iniciativa por tratar-se de norma que tenciona a regulamentação do procedimento para instalação no Município da rede de infraestrutura de suporte para ETR, detalhando dentre outros aspectos trâmites internos e documentos necessários para cadastramento junto ao Município, trata-se de matéria reservada ao Executivo, consoante art. **47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual**, in *verbis*:

“Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;”;

Nessa senda segue entendimento doutrinário⁵:

⁴ Disponível em: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-disponibiliza-as-prefeituras-orientacoes-para-aumento-da-conectividade-nos-municipios>>; e em <https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eE P-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO5bJ_ZSBIUblp0CieAwSWEK-JwzNqCsYTI6ffrzGDai-78ZrE7miuRDb7iXXKHwGZBLclfOpTwMiusSv_QLNlh>. Acesso em: 18/09/2023.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A liberdade de conformação do legislador encontra limites no texto constitucional. Entre esses limites, costuma-se apontar, no Direito Comparado, a existência da denominada “reserva de administração” como um verdadeiro “núcleo funcional da administração ‘resistente’ à lei”. Daí a Constituição, em situações específicas, determinar que o tratamento de determinadas matérias fica adstrito ao âmbito exclusivo da Administração Pública, não sendo lícita a ingerência do parlamento.

A reserva de administração pode ser dividida em duas categorias:

- a) reserva geral de administração: fundamenta-se no **princípio da separação de poderes** e significa que a atuação de cada órgão estatal não pode invadir ou cercear o “núcleo essencial” da competência dos outros órgãos, cabendo exclusivamente à Administração executar as leis, especialmente no exercício da discricionariedade administrativa;*
- e*
- b) reserva específica de administração: **quando a Constituição destaca determinadas matérias, submetendo-as à competência exclusiva do Poder Executivo.***

*No Brasil, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a existência de um verdadeiro princípio constitucional da reserva de administração, com fulcro no princípio da separação de poderes, **cujo conteúdo impediria “a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo”**. No caso levado ao conhecimento e julgamento da Suprema Corte, entendeu-se pela inconstitucionalidade da declaração pelo Legislativo da nulidade de concurso público realizado pelo Executivo por suposta violação às normas legais, pois uma declaração dessa natureza revelaria o exercício de autotutela que só poderia ser exercida com exclusividade por quem realizou o certame (Enunciado 473 da súmula predominante do STF).” (OLIVEIRA, Rezende, R. C. Curso de Direito Administrativo, 6ª edição, p. 267. Grifo nosso.*

Quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

⁵ Disponível em: <https://www.emagis.com.br/area-gratuita/que-negocio-e-esse/reserva-geral-de-administracao-versus-reserva-especifica-de-administracao/>. Acesso em: 18/09/2023.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Por derradeiro, cumpre acrescentar que se encontra em vigor a Lei nº 5.683, de 25 de junho de 2018, que "dispõe sobre normas urbanísticas específicas para a instalação de infraestrutura de suporte para equipamentos de telecomunicações, autorizadas e homologados pela Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, e o respectivo licenciamento e cobrança de tributos, e sobre a concessão administrativa de áreas públicas para esta finalidade". Desse modo, ressalta-se, nos termos do § 1º do art. 2º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro) que, em caso de aprovação do projeto em análise, as disposições da referida lei que forem incompatíveis serão tacitamente revogadas.

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto. Sobre o mérito manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, aos 18 de setembro de 2023.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinado digitalmente