



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 260/2017

**Assunto: Projeto de Lei nº 260/2017 – Aatoria dos vereadores José Henrique Conti, Luiz Mayr Neto e Kiko Beloni, – “Dispõe sobre a obrigatoriedade de debate prévio com a comunidade pelas empresas operadas de estruturas de telecomunicação previamente à efetivação de licenças e permissões de Instalação de Estações Rádio Base (ERB) de telefonia celular no Município e dá outras providências”.**

***À Diretora Jurídica  
Dra. Karine Barbarini da Costa***

Trata-se de parecer jurídico relativo ao Projeto de Lei em epígrafe, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de debate prévio com a comunidade pelas empresas operadas de estruturas de telecomunicação previamente à efetivação de licenças e permissões de Instalação de Estações Rádio Base (ERB) de telefonia celular no Município e dá outras providências”, de autoria dos vereadores José Henrique Conti, Luiz Mayr Neto e Kiko Beloni.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desse modo, ressaltamos que a emissão de parecer por Departamento Jurídico não substitui o parecer das Comissões especializadas, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não serem utilizados pelos membros desta Casa.

Posto isso, considerando os aspectos constitucionais, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

No que tange aos projetos de substitutivos o Regimento Interno desta Casa de Leis assim estabelece:

**Art. 139. Substitutivo é o projeto apresentado por um Vereador ou Comissão para substituir outro já apresentado sobre o mesmo assunto.**

*Parágrafo único. Não é permitido ao Vereador apresentar substitutivo parcial ou mais de um substitutivo ao mesmo projeto.*

[...]

**Art. 141. Não serão aceitos substitutivos, emendas ou subemendas que não tenham relação direta ou imediata com a matéria da proposição principal.**

*§ 1º. O autor do projeto que receber substitutivo ou emenda estranhos ao seu objetivo terá o direito de reclamar contra a sua admissão, competindo ao Presidente decidir sobre a reclamação.*

*§ 2º. Da decisão do Presidente caberá recurso ao Plenário, a ser proposto pelo autor do projeto ou do substitutivo ou emenda.*

Desta feita, tendo em vista que o substitutivo é apresentado pelos autores do projeto original e que tem relação direta com a matéria da proposição principal verifica-se a propositura atende aos dispositivos do Regimento Interno da Câmara.

Pois bem, analisando os dispositivos do Projeto em comento, inicialmente temos que por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual (art. 30, inciso I e II), como no caso em análise.

Nessa repartição de competência, a Constituição Federal se refere, não exclusivamente, à competência legislativa, mas também à competência administrativa ou material. A competência legislativa atribui ao ente federativo capacidade legiferante, como ao Município legislar sobre assunto de interesse local (art. 30, inc. I); a competência material, capacidade para desempenhar certas atividades de natureza político-administrativa, como ao Município a criação de distritos (art. 30, inc. IV).

Já nas lições de Hely Lopes Meirelles,<sup>1</sup> *"...interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância. ... Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual, e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização etc.; regulamentos sanitários municipais). Isso porque sobre cada faceta do assunto há um interesse predominante de uma das três entidades governamentais. Quando essa predominância toca ao Município a ele cabe regulamentar a matéria, como assunto de seu interesse local"*

E ainda como assevera Regina Maria Macedo Nery Ferrari,<sup>2</sup> *"por interesse local deve-se entender "aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo que não viveu problemas locais".*

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 13ªed. São Paulo: Malheiros, 2003

<sup>2</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *O controle de constitucionalidade das leis municipais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p.59.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Já no inciso II do art. 30 (*Compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*), por sua vez, trata da competência legislativa suplementar do Município. A Constituição de 88 inovou, atribuindo ao Município uma competência legislativa que não possuía nas Constituições anteriores. O termo suplementar é impreciso, porque pode significar complementar (complementar uma presença) ou suprir (suprir uma ausência). De acordo com Fernanda Dias Menezes de Almeida "obra Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1991", "*a melhor exegese da Carta Constitucional indica que a competência suplementar dos Municípios alcança tanto a complementar quanto a supressiva, interpretação correta, pois impede restrição à autonomia municipal.*"

Ainda, a Constituição Federal no inciso VIII do mesmo artigo 30, disciplinou que compete aos Municípios "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano", cabendo somente ao município disciplinar onde serão as áreas públicas municipais que poderão ser utilizadas para a implantação destas Estações de Rádio Base.

É nesse sentido a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na decisão em Ação Direta de Inconstitucionalidade do art. 17 da Lei deste Município nº 4.186/07 que estabelece locais para instalação de Rádio Base.

### **VOTO N° 0216**

**Direta de Inconstitucionalidade N°: 0074653-22.2013.8.26.0000**

**AUTOR: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA**

**RÉUS: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS e PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS**

*Ação direta de inconstitucionalidade - Art. 17, da Lei n. 4.186, de 10/10/07, do Município de Valinhos - Ordenação do uso e ocupação do solo - Estabelecimento de locais prioritários para instalação de Estações Rádio Base - Matéria que não adentra na competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão (art. 22, IV, da CF), tampouco que interfere na competência da União de explorar aludidos serviços (art. 21, XI e XII, a, da CF) - Regulamentação municipal que possui estrita finalidade de dispor sobre o uso e ocupação*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*do solo no território municipal, nos termos do art. 30, VIII, da CF - Presença de peculiar interesse do Município - Inconstitucionalidade formal não caracterizada - Ação improcedente.*

Outrossim, vejamos acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo na Ação Direta de Constitucionalidade nº 0128923-93.2013.8.26.0000, referente às Estações Rádio Base, no qual reconhece a competência municipal para tratar do assunto, a exceção dos dispositivos referentes ao funcionamento das referidas estações:

**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0128923-93.2013.8.26.0000**

**Requerente:** Telcomp - Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas

**Requeridos:** Prefeito Municipal e Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

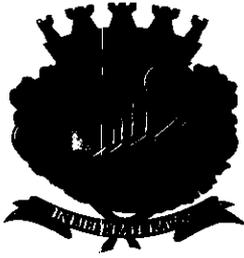
**Relator:** A. L. PIRES NETO

### **VOTO 23.162**

**1 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei Municipal nº 13.756, de 16 de janeiro de 2004, de São Paulo, que dispõe sobre a "instalação e o funcionamento, no município de São Paulo, de postes, torres, antenas, contêineres e demais equipamentos que compõem as Estações Rádio-Base, destinadas à operação de serviços de telecomunicações".

**2 - PRELIMINARES.** 2.1. Ilegitimidade de parte. Rejeição. O STF já decidiu (no caso específico da TELCOMP) que essa entidade de classe "possui legitimidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade objetivando a defesa das pessoas jurídicas que a integram" (ADI nº 4.739 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 07/02/2013). E uma vez que a matéria em discussão nestes autos, tal como naquele processo, guarda pertinência temática com as finalidades da entidade, fica reconhecida a legitimidade dessa interessada para deflagrar o controle normativo abstrato, com consequente afastamento da preliminar. 2.2. Impossibilidade jurídica do pedido. Rejeição. Embora a petição inicial, em alguns tópicos, sustente a inconstitucionalidade da lei municipal em face da Constituição Federal (art. 22, inciso IV), a matéria pode ser conhecida no âmbito da Justiça Estadual com apoio nos artigos 1º e 144 da Constituição Paulista. Precedentes deste C. Órgão Especial.

### **3. MÉRITO.**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

### **3.1. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DO PACTO FEDERATIVO.**

*Procedência parcial. Reconhecimento de vício de inconstitucionalidade em relação aos dispositivos que cuidam do tema referente ao funcionamento das Estações Rádio-Base (por ofensa à norma do art. 22, inciso IV, da Constituição Federal e art. 144 da Constituição Estadual), porque essa matéria, de competência exclusiva da União, já está disciplinada pelas Leis Federais nº 9.472/1997 e nº 11.934/2009 e por Resoluções da ANATEL, inclusive com previsão de aplicação de multa em caso de violação das normas, não sobrando espaço, portanto, para legislação suplementar (art. 30, inciso I) ou para disciplina de assunto predominantemente local nessa área (art. 30, inciso II, CF). Como ficou decidido na ADIN nº 3.080-9/SC (Rel. Min. Ellen Gracie, j. 02/08/2004), é pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto à inconstitucionalidade de normas estaduais que tenham como objeto matérias de competência legislativa privativa da União: ADINs nº 2.815, Rel. Min. Sepúlveda Pertence (propaganda comercial), nº 2.796-MS, Rel. Min. Gilmar Mendes (trânsito), nº 1.918, Rel. Min. Mauricio Corrêa (propriedade e intervenção no domínio econômico), nº 1.704, Rel. Min. Carlos Velloso (trânsito), nº 953, Rel. Min. Ellen Gracie (relações de trabalho), nº 2.336, Rel. Min. Nelson Jobim (direito processual), nº 2.064, Rel. Min. Mauricio Corrêa (trânsito) e nº 329, Rel. Min. Ellen Gracie (atividades nucleares). Em caso similar, envolvendo discussão sobre fiscalização de atividade nuclear, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela inconstitucionalidade de lei do Estado de São Paulo que disciplinava a matéria proclamando que a despeito da justa preocupação do legislador estadual na proteção da população e do meio ambiente, "é inconstitucional norma estadual que dispõe sobre atividades relacionadas ao setor nuclear no âmbito regional, por violação da competência da União para legislar sobre atividades nucleares, na qual se inclui a competência para fiscalizar a execução dessas atividades e legislar sobre a referida fiscalização" (ADIN nº 1.575/SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 07/04/2010).*

*3.2 - Reconhecimento de inconstitucionalidade, também, do art. 28, porque esse dispositivo, ao dispor que o não cumprimento do disposto no art. 5º caracteriza crime ambiental, usurpou a competência da União para legislar sobre direito penal, ofendendo o art. 22, inciso I, da Constituição Federal e o art. 144 da Constituição Paulista.*

*3.3. Deve ser reconhecida, entretanto, a constitucionalidade dos artigos 25 e 26, porque embora estejam enquadrados no Capítulo VII, referente ao funcionamento das Estações Rádio-Base, esses dispositivos não interferem em matéria de telecomunicações, constituindo, na verdade, regra de proteção à saúde da população e ao meio ambiente, sem conflito com normas de legislação federal.*

*3.4 Os demais artigos da lei impugnada regulam matéria de competência municipal com propósito de promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso,*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal), daí o reconhecimento de constitucionalidade desses dispositivos, referentes às restrições da instalação (Capítulo II), instalações em áreas públicas (Capítulo III), às regras de edificação, uso e ocupação do solo (Capítulo IV), aos procedimentos de instalação (Capítulo V) e à fiscalização da instalação (Capítulo VI).*

*O Supremo Tribunal Federal já decidiu nesse sentido, proclamando que "o texto constitucional não impede a edição de legislação estadual ou municipal que sem ter como objeto principal a prestação dos serviços de telecomunicações acabe por produzir algum impacto na atividade desempenhada pelas concessionárias de serviço público federal. As leis estaduais concernentes ao ICMS, a incidir sobre a atividade de telecomunicações, e a legislação municipal atinente ao uso do solo, de crucial importância na colocação de antenas e formação de redes, chegam a afetar a execução dos serviços, mas não revelam inconstitucionalidade formal" (ADI 4739 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 07/02/2013).*

*4. Também não há falar-se em inconstitucionalidade do art. 18 da lei impugnada, mesmo com a alteração introduzida pela Lei nº 15.147/2010, que elevou o valor da multa (em caso de violação da norma) de R\$ 6.000,00 para R\$ 100.000,00, uma vez que **na fixação da penalidade, visando impedir situações de irregularidade, o legislador pode adotar como parâmetro para garantir efetividade àquele objetivo específico a capacidade econômica do autuado, lembrando-se, apenas a título de exemplo, que na esfera federal, em caso de empresas de telecomunicações, essa multa pode alcançar o valor de R\$ 50.000.000,00 (art. 179 da Lei 9.472, de 16 de julho de 1997). Ainda a título de exemplo, anota-se que o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que "a multa possui o objetivo de compelir o devedor a fazer ou deixar de fazer algo, motivo pelo qual pode ser aumentada caso seu valor não seja suficiente para obrigar o devedor a cumprir a decisão" (REsp 1.185.260).***

*5. Reconhecimento de inconstitucionalidade apenas dos artigos 22, 23, 24, 27 e 28 da Lei n.º 13.756, de 16 de janeiro de 2004, bem como da expressão "e o funcionamento" contida no art. 1º. Ação julgada procedente em parte.*

*(TJSP. ADIN Nº 0128923-93.2013.8.26.0000. Relator Des. Antônio Luiz PIRES NETO. Data de Julgamento 23.04.2014)*

No tocante à iniciativa parlamentar a matéria da proposição em comento não é de iniciativa privativa do Prefeito, art. 48 da Lei Orgânica do Município e art. 24, § 2º Constituição Bandeirante, logo, o Projeto de Lei atende aos preceitos legais em relação à regra de iniciativa:



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

**Art. 48.** *Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*

*I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*

*II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;*

*III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*IV - abertura de créditos adicionais.*

**Artigo 24** - *A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*(...)*

**§ 2º** - *Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:*

*1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*

*2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.*

*3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*

*4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.*

*5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.*

*6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos*

Contudo, no que tange ao art. 5º do projeto observa-se que se refere à matéria vetada no presente exercício. Trata-se do Veto nº 02/2017 ao Projeto de Lei nº 194/2016, atinente às normas gerais de instalação das Estruturas de Suporte de Estações de Rádio Base e equipamentos afins no Município.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

A esse respeito, o art. 103 do Regimento Interno desta Casa de Leis estabelece:

*Art. 103. As proposições de iniciativa da Câmara rejeitadas ou não sancionadas só poderão ser renovadas em outra sessão legislativa, salvo se representadas pela maioria absoluta dos Vereadores.*

Por outro lado, igualmente vislumbramos a possibilidade de alteração dos incisos do referido artigo alterando-os para que constem as vedações dispostas no art. 6º da Lei Federal nº 13.116/2015, que estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações, in verbis:

*Art. 6º A instalação de infraestrutura de rede de telecomunicações em área urbana não poderá:*

*I - obstruir a circulação de veículos, pedestres ou ciclistas;*

*II - contrariar parâmetros urbanísticos e paisagísticos aprovados para a área;*

*III - prejudicar o uso de praças e parques;*

*IV - prejudicar a visibilidade dos motoristas que circulem em via pública ou interferir na visibilidade da sinalização de trânsito;*

*V - danificar, impedir acesso ou inviabilizar a manutenção, o funcionamento e a instalação de infraestrutura de outros serviços públicos;*

*VI - pôr em risco a segurança de terceiros e de edificações vizinhas;*

*VII - desrespeitar as normas relativas à Zona de Proteção de Aeródromo, à Zona de Proteção de Heliponto, à Zona de Proteção de Auxílios à Navegação Aérea e à Zona de Proteção de Procedimentos de Navegação Aérea, editadas pelo Comando da Aeronáutica.*

**Destarte, infere-se que poderá ser proposta a supressão do art. 5º do projeto, uma vez que as vedações mencionadas foram objeto de matéria vetada, ou a alteração dos seus incisos considerando as vedações impostas pelo art. 6º da Lei Federal nº 13.116/2015 .**

8  
R 4



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

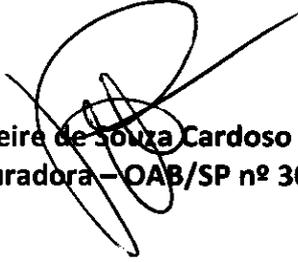
Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, desde que observada a recomendação supracitada, o projeto reunirá condições de legalidade e constitucionalidade. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

D.J., aos 06 de outubro de 2017.

  
**Aparecida de Lourenes Teixeira**  
Procuradora – OAB/SP nº 218.375

  
**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
Procuradora – OAB/SP nº 308.298

Ciente e de acordo. Encaminhe-se à Comissão de Justiça e Redação para deliberação.

  
**Karine Barbarier da Costa**  
Diretora Jurídica  
OAB/SP nº 224.506