



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER CONJUNTO Nº468/2021 DAS COMISSÕES REUNIDAS DE POLÍTICA URBANA, METROPOLITANA E MEIO AMBIENTE; DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; DE TRÂNSITO, TRANSPORTE E ATIVIDADE ECONÔMICA; DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTES; DE SAÚDE, PROMOÇÃO SOCIAL, TRABALHO E MULHER; E DE FINANÇAS E ORÇAMENTO SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 347/2021.

Trata-se do Projeto de Lei nº 347/2021, de autoria do Poder Executivo, que dispõe sobre o licenciamento de estação rádio-base, estação rádio-base móvel e estação rádio-base de pequeno porte destinados à operação de serviços de telecomunicações no Município de São Paulo.

A iniciativa objetiva atualizar a legislação sobre a instalação e o funcionamento de equipamentos destinados à operação de serviços de telecomunicações no Município.

Segundo a exposição de motivos que acompanha projeto, almeja-se facilitar a implantação de equipamentos necessários à expansão da rede de telecomunicações na cidade, modernizando o que havia sido previsto na Lei nº 13.756, de 2004 que, aliás, teve sua inconstitucionalidade já declarada. O objetivo, de acordo com a justificativa, é simplificar o licenciamento dessas estruturas, conforme já previsto em Lei Federal. Dessa forma, segundo o proponente, o projeto em apreço aperfeiçoa as atuais disposições sobre a matéria, de modo a otimizar a implantação da infraestrutura da Cidade, conferindo-lhe um viés de desenvolvimento por meio de instalações menos invasivas ao ambiente, possibilitando, ao mesmo tempo, o funcionamento regular da rede mesmo em locais de ordenamento urbano precário, haja vista ser hoje o serviço de telefonia móvel um bem de acesso universal.

Destaca ainda, os efeitos da Pandemia do Coronavírus, no âmbito da desigualdade econômica e social existente entre as regiões centrais e periféricas da cidade, que revelou a profunda diferença de possibilidade de acesso à internet nas várias regiões da cidade. Para tanto, encaminha a manifestação da a Secretaria de Educação, com justificativas de caráter pedagógico para o urgente esforço do Poder Público em ampliar as redes de cobertura de serviços de telecomunicações na cidade. Acrescenta, ainda, a necessidade de melhoria de acesso à internet nos equipamentos de saúde do município.

Considerada legal pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, a proposição foi encaminhada para análise destas Comissões de Mérito, a fim de ser analisada, conforme previsto no art. 47 do Regimento Interno desta Casa.

No que tange aos aspectos urbanísticos, a presente proposição visa adequar a legislação municipal às disposições do marco regulatório federal, qual seja, a Lei nº 13.116, de 2015, e regulamentações decorrentes, além de compatibilizar essa legislação que disciplina a instalação de equipamentos de serviços de telecomunicações à atual legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, Lei nº 16.402, de 2016 e o Código de Obras e Edificações, Lei nº 16.642, de 2017.

Destaque-se, ainda, a necessidade de atualização dessas normas no município em função da evolução tecnológica que alterou as características dos equipamentos de telecomunicações, os quais não correspondem mais às torres e às estruturas de grandes dimensões que eram utilizadas há quase duas décadas atrás. Os dispositivos atuais estão cada vez menores e podem harmonizar-se à paisagem urbana no município.

Assim sendo, deve-se conferir um tratamento adequado a tais equipamentos, de acordo com o seu porte, com o período de permanência no ambiente, e outras características

próprias desses dispositivos, distinguindo-se a infraestrutura de suporte, das antenas e demais equipamentos que compõe as estações rádio-base, as quais têm sua operação autorizada junto à Anatel. É importante também a distinção entre as empresas operadoras e as detentoras de infraestruturas de suporte, definindo-se claramente as responsabilidades relacionadas às instalações desses equipamentos. Tais considerações foram evidenciadas pela CPI das Antenas, realizada nesta Edilidade entre 2019 e 2020, que trouxe importantes contribuições ao tema (relatório disponível na página da Câmara).

Note-se que a Lei federal nº 13.116, de 2015 qualifica o serviço de telecomunicações como de utilidade pública e de relevante interesse social (inciso I do art. 4º), além de incluir, nas diretrizes gerais da política urbana, previstas pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, art. 2º, inciso XVIII), o tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.

Nesse sentido, a legislação federal traz um conjunto de normas que visam uniformização, simplificação e celeridade de procedimentos e critérios para a outorga de licenças pelos órgãos competentes, destacando-se a expedição de licenças mediante procedimento simplificado, sem prejuízo da manifestação dos diversos órgãos competentes no decorrer da tramitação do processo administrativo, a fixação de prazo máximo 60 (sessenta) dias para a emissão de licenças, sendo o prazo vigência da licença estipulado em 10 (dez) anos, além da possibilidade de dispensa de procedimento de licenciamento para as estações de pequeno porte, entre outros aspectos.

No que concerne à legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo do município de São Paulo, a Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, baseada nas disposições do Plano Diretor Estratégico, incluiu as ERBs na subcategoria de uso INFRA, que, segundo o inciso IX, do artigo 96, consiste em edificação, equipamento ou instalação acima do nível do solo ou que tenha permanência humana, necessários aos serviços de infraestrutura de utilidade pública relacionados ao saneamento básico, gestão de resíduos sólidos, transporte de passageiros e de carga, distribuição de gás, produção e distribuição de energia elétrica, rede de telecomunicação, rede de dados e fibra ótica e outros serviços de infraestrutura de utilidade pública. Não obstante, a Lei nº 16.402, de 2016, prevê que, mediante lei específica como ora se propõe, os empreendimentos enquadrados na subcategoria de uso INFRA poderão ser implantados em qualquer local do Município, (alínea d do inciso I do artigo 107 da Lei nº 16.402/2016).

Quanto aos parâmetros urbanísticos, a propositura retira as restrições e exigências da legislação de 2004 de inviabilizam o licenciamento em ERBs em grande parte do território da cidade, que não apresenta os padrões formais de urbanização quanto às dimensões mínimas de lote, à largura mínima de via e à possibilidade de atendimento aos recuos das divisas, além da exigência quanto à regularidade do imóvel.

Note-se, portanto, que as disposições pretendidas decorrem da necessidade de harmonização do regulamento municipal que disciplina a instalação das ERBs ao atual regramento instituído pela legislação federal e pelas disposições urbanísticas do município. Isto posto, a Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, considerando a relevância da presente iniciativa, em razão das contribuições que poderão dela advir à garantia da universalização do acesso à infraestrutura urbana e aos serviços de utilidade pública por parte da população, manifesta-se favoravelmente à sua aprovação.

A Comissão de Administração Pública posiciona-se favoravelmente à aprovação deste projeto de lei, considerando que a matéria supre a necessidade premente de um novo dispositivo legal acerca da instalação de equipamentos destinados à operação de serviços de telecomunicações, com a eficiência, a eficácia e a efetividade que o município requer.

A Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica, considerando o elevado interesse público de que se reveste a iniciativa, na medida em que possibilita a expansão e o acesso aos meios digitais, favorecendo o desenvolvimento local e as novas relações de trabalho à distância que o momento requer, consigna voto favorável ao projeto.

Por sua vez, a Comissão de Educação, Cultura e Esportes salienta que a ampliação da infraestrutura passiva de telecomunicações deve ser posta em prática, na medida em que se verifica diferenças extremamente relevantes nas áreas de cobertura que influenciam de forma

direta o acesso ao ensino remoto pelos estudantes mais vulneráveis e que sofrem com a chamada exclusão digital.

Ao longo da história, o padrão territorial dos investimentos públicos em infraestrutura potencializou as diferenças de acesso digital que se refletem, nesse momento, na falta de conectividade efetiva e essencial para os processos de ensino-aprendizagem da educação básica nas regiões periféricas da cidade.

Ações e medidas regulatórias de infraestrutura de telecomunicações são fundamentais para a transformação digital educacional permitindo o acesso, o desenvolvimento de habilidades e a utilização de tecnologias de informação e comunicação pelos educandos das mais variadas faixas etárias e dos mais diversos territórios, sejam eles centrais ou periféricos.

A segregação urbana, social e agora tecnológica deve ser combatida eis que a pandemia do COVID-19 favoreceu o surgimento de mais lacunas a serem transpostas pelos estudantes de baixa renda que não dispõem de equipamentos adequados e sofrem com a inexistência de uma universalização do acesso à internet e às plataformas educacionais da Secretaria Municipal de Educação.

Esse precário acesso às tecnologias pode ser verificado pelo estudo da Fundação Seade em parceria com o Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação que destacou que as periferias de São Paulo concentram o acesso à internet por meio de uma conexão de baixa velocidade, cerca de 56%, e que 67% o fazem com a utilização exclusiva de celulares. Além disso, entre a população mais vulnerável, 25% nunca acessaram a internet, o que indica um elevado percentual de pessoas totalmente excluídas do mundo digital.

O IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada elaborou a Nota Técnica 88 que trata do acesso domiciliar à internet e ensino remoto durante a pandemia em que se evidenciava que estudantes sem acesso são majoritariamente pessoas negras ou indígenas. Nos estabelecimentos públicos da educação básica, as crianças e os jovens negros e indígenas são mais de 70% dos estudantes sem acesso domiciliar à internet em banda larga ou 3G/4G. Por fim, o estudo conclui que a dificuldade em estudar durante o período da pandemia pode ser uma fonte de ampliação da desigualdade no futuro. Estudantes que não puderam estudar durante esse período estariam em desvantagem em relação àqueles que puderam ter acesso ao ensino remoto. As consequências negativas do afastamento das escolas podem ser ampliadas uma vez que, os estudantes mais afetados são aqueles que já se encontram em desvantagens de oportunidades por conta de condições econômicas e sociais piores do que as de alunos com acesso ao ensino remoto.

Além da exclusão digital que afeta o desenvolvimento educacional dos estudantes mais pobres, a UNESCO no estudo Cenário da Exclusão Escolar no Brasil Um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação adverte a respeito da elevação do abandono escolar ao ponderar que a exclusão escolar, como registrado, tem como origem os contextos socioeconômicos e culturais, e as desigualdades sociais se reproduzem nas escolas. Limitações e demandas do cotidiano e também as vivências escolares são obstáculos ou motivos para que crianças e adolescentes em idade de escolarização obrigatória deixem de estudar.

Por fim, A Secretaria Municipal de Educação ponderou que o uso das tecnologias, já previsto no Currículo da Cidade, tornou-se uma exigência para a formação integral do estudante e, com o retorno das aulas presenciais, a utilização de recursos digitais e ambientes virtuais de aprendizagem permanecerão na sala de aula, nos projetos de extensão de jornada, no projeto de apoio pedagógico (recuperação paralela) e em ações de recuperação das aprendizagens que serão propostas para realização em casa. Dados de avaliação realizada pela SME no ano de 2020 indicaram a necessidade de construção de diferentes trilhas pedagógicas para a recuperação das aprendizagens. Todo esse processo será realizado no contraturno escolar com a intervenção dos professores. Neste caso, para além do equipamento, é necessário que o acesso à internet esteja garantido.

Conectividade, promoção da difusão tecnológica e a diminuição da desigualdade digital podem contribuir com desenvolvimento de uma educação de qualidade que não exclua àqueles historicamente discriminados por conta da sua situação social, econômica ou territorial, eis que

a universalização do acesso à educação deve ser plena, seja no ambiente presencial, seja por meios tecnológicos visando o ensino remoto.

A Comissão de Educação, Cultura e Esportes considera o projeto meritório, eis que medidas regulatórias, criadas no sentido de promover o aumento da infraestrutura de telecomunicações, irão proporcionar o desenvolvimento de um ambiente escolar digital que possibilite a utilização pedagógica de tecnologias de forma a combater a desigualdade e a exclusão digital dos educandos mais vulneráveis da cidade de São Paulo. Pelo exposto, favorável é o parecer.

Igualmente, a Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher aponta que infraestrutura de comunicação e tráfego de dados de alta velocidade favorecem o desenvolvimento dos serviços de saúde nos campos de telessaúde e telemedicina por meio de tecnologias inovadoras, que têm expandido a capacidade dos sistemas públicos de saúde em atender a elevação da demanda por assistência médica em várias modalidades.

A tecnologia baseada na alta conectividade de dados vem acelerando a evolução dos sistemas de saúde para um novo paradigma em que prontuários eletrônicos, telerradiologia, telepsiquiatria, telecardiologia, teleneurologia, telepatologia, entre outros, vão ocupar um espaço cada vez maior nos modelos organizacionais de saúde.

A Organização Pan-Americana da Saúde na publicação Inovando o papel da atenção primária nas redes de atenção à saúde alerta que a existência de mecanismos sistêmicos e formais de coordenação assistencial por todo o contínuo da atenção e condição sine qua non para o funcionamento de uma rede integrada de atenção à saúde. Esses mecanismos assumem ainda maior importância frente à nossa realidade epidemiológica atual, onde as doenças crônicas e a multimorbidade (presença de múltiplas doenças ao mesmo tempo em um indivíduo) tem cada vez maior prevalência, exigindo intervenções com origens em diferentes serviços de apoio diagnóstico/terapêutico, além de serviços de reabilitação. A OPAS pondera que os mecanismos de coordenação assistencial incluem cada vez mais as estratégias baseadas na telemedicina e telessaúde, que por sua vez, dependem de uma profunda infraestrutura que suporte de forma robusta tais modelos de saúde.

No âmbito da Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher, quanto ao mérito que se deve analisar, entende-se que o presente projeto merece prosperar, eis que visa promover o aperfeiçoamento da infraestrutura de comunicações necessária para que ocorram ganhos consideráveis no desenvolvimento da telemedicina e da saúde digital na cidade de São Paulo, sendo, portanto, favorável o parecer.

Por fim, Comissão de Finanças e Orçamento, quanto ao aspecto financeiro, nada há a opor uma vez que a fiscalização referente ao atendimento das normas previstas nesta proposição será de competência das Subprefeituras e a atualização de cadastros e registros relativos ao controle ambiental e às estações de telecomunicações será de competência da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, ambos os órgãos com dotações orçamentárias próprias e, se necessário, com possibilidade de suplementação.

Sala das Comissões Reunidas, em 09/06/2021.

COMISSÃO DE POLÍTICA URBANA, METROPOLITANA E MEIO AMBIENTE.

Ver. Antonio Donato (PT) - abstenção

Ver. Paulo Frange (PTB)

Ver. Ely Teruel (PODE)

Ver. Sílvia da Bancada Feminista (PSOL) - abstenção

COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ver. Arselino Tatto (PT) - abstenção

Ver. Edir Sales (PSD)

Ver. Milton Ferreira (PODE)

Ver. George Hato (MDB)

COMISSÃO DE TRÂNSITO, TRANSPORTE E ATIVIDADE ECONÔMICA.

Ver. Danilo do Posto de Saúde (PODE)
Ver. João Jorge (PSDB)
Ver. Marlon Luz (PATRIOTA)
Ver. Ricardo Teixeira (DEM)
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTES.
Ver. Celso Giannazi (PSOL) - abstenção
Ver. Eduardo Matarazzo Suplicy (PT)
Ver. Eli Correia (DEM)
Ver. Erika Hilton (PSOL)
Ver. Sandra Santana (PSDB)
Ver. Sonaira Fernandes (REPUBLICANOS)
Ver. Eliseu Gabriel (PSB)
COMISSÃO DE SAÚDE, PROMOÇÃO SOCIAL, TRABALHO E MULHER.
Ver. Luana Alves (PSOL) - abstenção
Ver. Alfredinho (PT)
Ver. Fabio Riva (PSDB)
Ver. Felipe Becari (PSD)
Ver. Rinaldi Digilio (PSL)
Ver. Xexéu Tripoli (PSDB)
COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO
Ver. Fernando Holiday (NOVO)
Ver. Isac Felix (PL)
Ver. Jair Tatto (PT)
Ver. Janaína Lima (NOVO)
Ver. Delegado Palumbo (MDB)
Ver. Dr Sidney Cruz (SOLIDARIEDADE)
Ver. Elaine do Quilombo Periférico (PSOL) - abstenção
Ver. Marcelo Messias (MDB)

Este texto não substitui os publicados no Diário Oficial da Cidade em 11/06/2021, p. 88, e em 24/06/2021, p. 73.

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.