



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 467/2021 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 347/21.

Trata-se de projeto de Lei, encaminhado pelo Exmo. Sr. Prefeito, que visa disciplinar o licenciamento de estação rádio-base (ERB), estação rádio-base móvel (ERB móvel) e estação rádio-base de pequeno porte (mini ERB) destinados à operação de serviços de telecomunicações no Município de São Paulo.

Segundo a exposição de motivos que acompanha a propositura, "a iniciativa decorre da indispensável necessidade de adequação da legislação sobre a instalação e o funcionamento de equipamentos destinados à operação de serviços de telecomunicações nos limites territoriais do Município, tanto em razão das alterações de aspectos urbanísticos decorrentes do Plano Diretor Estratégico e da Lei de Uso e Ocupação do Solo editados em 2014 e 2016, como em decorrência das profundas modificações ocorridas nessa seara com vistas a atender a demanda gerada pela crescente utilização de serviços móveis de telecomunicação e das necessidades ligadas à transmissão de dados em grandes eventos, além das novas tecnologias surgidas desde a regulação promovida pela Lei nº 13.756, de 2004, ora vigente."

Aduz ainda ao fato de as medidas propostas serem necessárias para suprir as deficiências de acesso da população que reside em áreas mais periféricas de São Paulo, ressaltando que a partir da diretriz estabelecida pelo Governo Municipal de distribuição de tablets educacionais é preciso ter um olhar mais atento com as redes móveis, sendo que as regiões mais periféricas da cidade possuem a cobertura de internet prejudicada, principalmente nas áreas mais ao norte, próximas a Serra da Cantareira, região de grandes variação topográfica, e ao sul, ao lado da represa Billings e Guarapiranga que tem barreiras naturais e próxima a área do distrito de Marsilac, considerada como área rural dentro da cidade de São Paulo e a leste na região do distrito de Cidade Tiradentes.

Com fundamento no art. 38 da Lei Orgânica Municipal e no art. 245 do Regimento Interno, o Prefeito solicita o regime de urgência para a propositura.

Sob o aspecto jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Acerca da matéria, cumpre observar inicialmente que a Constituição da República promulgada em 1988 consagrou definitivamente o modelo de federalismo tripartite, distribuindo as competências legislativas e materiais entre as três esferas político-administrativas que compõem a Federação.

O art. 21, incisos XI e XII da Carta Magna asseguram à União a competência para explorar os serviços de telecomunicações e os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens, competindo à União legislar sobre o tema por força do art. 22, inciso IV também da Constituição Federal.

No entanto, há que se distinguir entre a competência da União para explorar e legislar sobre os serviços de telecomunicações e de radiofusão, da competência municipal para ordenar o espaço urbano estabelecendo as zonas onde tais equipamentos poderão ser instalados, bem como os órgãos competentes para efetuar o seu licenciamento, matérias que são objeto do presente projeto de lei.

A corroborar tal assertiva e o escopo do projeto podemos citar: i) o art. 1º, que estabelece que o licenciamento para a instalação de tais equipamentos fica disciplinado nos termos da lei, sem prejuízo do atendimento ao disposto na legislação federal pertinente; ii) o art. 4º, que regulamenta as zonas de uso do Município onde podem ser instaladas as ERBs; iii)

o § 3º do art. 4º, que condiciona a instalação de ERB em Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável - ZPDS, em Zona Especial de Proteção Ambiental - ZEPAM e em áreas integrantes do Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres - SAPAVEL à prévia autorização da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente; iv) o § 4º do art. 4º, que prevê a necessidade de prévia anuência dos órgãos competentes em se tratando da instalação de ERB em imóveis tombados.

Com relação a instalação de ERB móvel e de Mini, a propositura esclarece que independem de prévia emissão de licença ou autorizações, bastando o cadastramento eletrônico junto ao órgão de licenciamento municipal.

Vê-se, assim, que a propositura tem por escopo tão somente ordenar o seu espaço urbano, dentro do âmbito da competência que lhe confere o art. 30, I, do texto constitucional.

De se registrar - ainda para demonstrar que a propositura se limita ao âmbito da competência municipal - que ela nada dispõe em relação ao limite máximo de radiação eletromagnética, instituindo, em seu art. 20, que será considerado aquele estabelecido em legislação federal para exposição humana.

Nesse aspecto cumpre citar que a Lei nº 13.756/04 foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal por suposta invasão de competência reservada à União numa aplicação equivocada de jurisprudência exarada em face da Lei Estadual nº 10.995/2001, de conteúdo bastante diverso da citada lei municipal, vez que estabelecia norma geral de estipulação de limite máximo de emissão de radiação eletromagnética permitida no Estado de São Paulo.

De todo modo, a presente propositura é bastante expressa e cristalina no sentido da preservação da competência reservada à União, vez que seu art. 20 é vazado nos seguintes termos:

Art. 20. O limite máximo de emissão de radiação eletromagnética, considerada a soma das emissões de radiação de todos os sistemas transmissores em funcionamento em qualquer localidade do Município, será aquele estabelecido em legislação federal para exposição humana.

O projeto se insere no âmbito do Direito Urbanístico que assegura à comuna autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII), e, ainda, executar a política de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes fixadas pela União (art. 182), bem como suplementar a legislação federal e a estadual no âmbito de sua competência (art. 30, II).

Encontra respaldo, também, nos arts. 13, I, II e XIV, e 37, caput, todos da Lei Orgânica do Município.

Veja-se, a respeito, a lição de Hely Lopes Meirelles, in "Direito Municipal Brasileiro", Ed. Malheiros, 6ª ed., págs. 380/381 e 384:

"... o Direito Urbanístico, ramo do Direito Público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo. Na amplitude desse conceito, incluem-se todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer de suas quatro funções essenciais na comunidade: habitação, trabalho, circulação e recreação ...

... o Direito Urbanístico ordena o espaço urbano e as áreas rurais que nele interferem, através de imposições de ordem pública, expressas em normas de uso e ocupação do solo urbano ou urbanizável, ou de proteção ambiental, ou enuncia regras estruturais e funcionais da edificação urbana coletivamente considerada ...

As limitações urbanísticas, por sua natureza de ordem pública, destinam-se, pois, a regular o uso do solo, as construções e o desenvolvimento urbano, objetivando o melhoramento das condições de vida coletiva, sob o aspecto físico-social. Para isto, o Urbanismo prescreve e impõe normas de salubridade, conforto, segurança, funcionalidade e estética para a cidade e suas adjacências, ordenando desde o traçado urbano, as obras públicas, até as edificações particulares que vão compor o agregado humano."

A propositura encontra fundamento, também, no Poder de Polícia do Município, poder inerente à Administração Municipal para restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade, cuja definição nos é dada pelo art. 78 do Código Tributário Nacional:

"Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos."

Na lição de Hely Lopes Meirelles, ao comentar sobre a polícia administrativa das atividades urbanas em geral ensina que "tal poder é inerente ao Município para a ordenação da vida urbana, nas suas exigências de segurança, higiene, sossego e bem-estar da coletividade. Por isso, a jurisprudência tem consagrado reiteradamente a validade de tal regulamentação e das respectivas sanções como legítima expressão do interesse local" (in "Direito Municipal Brasileiro", 6ª edição, Malheiros Ed., pág. 371).

Ademais, de acordo com o art. 160, incisos, I e II, da Lei Orgânica do Município, compete ao Poder Público Municipal disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, conceder e renovar licenças de instalação e funcionamento, bem como fixar horários e condições de funcionamento.

Mas não é só.

Com o objetivo de estimular a universalização de cobertura e garantir o acesso da população aos serviços de telecomunicação, o projeto dispõe que a Prefeitura poderá estabelecer as áreas prioritárias para a instalação de ERB, ERB móvel e mini ERB e que o licenciamento ou cadastramento de ERB, ERB móvel e mini ERB em área diversa da prioritária só será permitida caso haja concomitante instalação de, no mínimo, um equipamento em área prioritária (art. 25, § 1º).

Assim, ao instituir mecanismo voltado à ampliação do acesso à cobertura de internet em áreas periféricas, a propositura vai ao encontro do dever do Estado em garantir a todos o acesso ao direito fundamental à educação, ressaltando-se que em tempos de pandemia, e que com a adoção da diretriz da distribuição de tablets aos estudantes, a universalização de cobertura é medida que se faz urgente. Acostado ao projeto, encontram-se também as justificativas de caráter pedagógico do projeto.

De se ressaltar ainda que a Lei Orgânica do Município prevê, em seu art. 204, inciso I, que "O Município garantirá a educação visando o pleno desenvolvimento da pessoa, preparo para o exercício consciente da cidadania e para o trabalho", sendo-lhe assegurado, entre outros, "igualdade de condições de acesso e permanência".

O projeto alinha-se ainda às diretrizes e metas do Plano Municipal de Educação, aprovado pela Lei nº 16.271, de 17 de setembro de 2015:

Art. 2º São diretrizes do PME:

I - superação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - melhoria da qualidade de ensino;

V - promover a educação integral em tempo integral;

(...)

XIV - desenvolvimento de políticas educacionais voltadas à superação da exclusão, da evasão e da repetência escolares, articulando os ciclos e as etapas de aprendizagem, visando à continuidade do processo educativo e considerando o respeito às diferenças e desigualdades entre os educandos.

META 3.

Fomentar a qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem.

Estratégias:

.....

3.6. Prover, preferencialmente, em colaboração com o estado de São Paulo, equipamentos e recursos tecnológicos digitais na rede municipal de ensino para a utilização pedagógica no ambiente escolar. (Destacamos)

Por fim, a ampliação da área de cobertura para as regiões mais periféricas é medida que se coaduna também com a proteção e defesa da saúde, vez que a implantação do "prontuário eletrônico", da "telemedicina" ou mesmo do "agendamento eletrônico" de exames e consultas é prejudicado nas regiões com acesso à internet precário.

Neste aspecto, o projeto insere-se na competência comum da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios de cuidar da saúde (art. 23, inciso II, CF), ressaltando-se que, nos termos do art. 7º, inciso VII de nossa Lei Orgânica, é dever do Poder Público Municipal assegurar a todos o exercício dos direitos individuais, coletivos, difusos e sociais, em especial no que respeita ao "acesso universal e igual à saúde".

A matéria está sujeita à deliberação por voto favorável de 3/5 (três quintos) dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 4º, I da Lei Orgânica, e exige a realização de pelo menos duas audiências públicas durante a tramitação do projeto, conforme art. 41, VI da Lei Orgânica.

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 09/06/2021.

Carlos Bezerra Jr. (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Faria de Sá (PP) - Relator

Gilberto Nascimento (PSC)

Professor Toninho Vespoli (PSOL) - Abstenção

Rubinho Nunes (PATRIOTA)

Sandra Tadeu (DEM)

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui os publicados no Diário Oficial da Cidade em 11/06/2021, p. 86, e em 24/06/2021, p. 72.

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