



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra, 15 de dezembro de 2022.

De: Procuradoria Geral

Para: Presidência

Referência:

Processo nº 4050/2022

Proposição: Projeto de Lei nº 281/2022

Autoria: PAULINHO DO CHURRASQUINHO

Ementa: DISPÕE SOBRE O PROCEDIMENTO PARA A INSTALAÇÃO E INFRAESTRUTURA DE SUORTE PARA ESTAÇÃO TRANSMISSORA DE RADIOCOMUNICAÇÃO - ETR AUTORIZADA PELA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÃO - ANATEL, NOS TERMOS DA LEGISLAÇÃO FEDERAL VIGENTE.

DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

Fase Atual: Distribuir proposição ao Procurador para elaboração de parecer

Ação realizada: Parecer Emitido

Descrição:

PROCESSO Nº.: 4.050/2022

PROJETO DE LEI Nº.: 281/2022

REQUERENTE: Vereador Paulinho do Churrasquinho

ASSUNTO: Projeto de Lei que dispõe sobre procedimento para instalação e infraestrutura de suporte para estação transmissora de radiocomunicação, nos termos da legislação federal.

PARECER Nº.: 658/2022

EMENTA: Instalação e infraestrutura de suporte para estação transmissora de radiocomunicação. Direito Urbanístico. Interesse Local. Iniciativa Concorrente. Legalidade. Prosseguimento.



Autenticar documento em <http://www3.camaraserra.es.gov.br/spl/autenticidade> com o identificador 3100350033003700340031003A005400, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PARECER PRÉVIO DA PROCURADORIA GERAL

1 - RELATÓRIO

A eminente Presidência desta Casa Legislativa encaminhou-nos, consoante disposição do artigo 139 c/c artigo 117, inciso XVII, da Resolução Municipal nº.: 278/2020^[1], o Processo em epígrafe para análise e emissão do respectivo Parecer Jurídico, com a apreciação de sua juridicidade, legalidade, constitucionalidade e da técnica legislativa empregada, oportunizando assim a continuidade de sua tramitação.

Até o presente momento os Autos são compostos de Minuta do Projeto de Lei (fls.1/8), Justificativa (fls.9), e despachos, incluindo o de encaminhamento para elaboração de Parecer Jurídico prévio (fls.10/11).

O Projeto de Lei, por sua vez, de autoria do ilustríssimo e emérito Vereador **PAULINHO DO CHURRASQUINHO**, tem como objeto dispor sobre procedimento para instalação e infraestrutura de suporte para estação transmissora de radiocomunicação, nos termos da legislação federal.

A justificativa^[2] apresentada, pelo douto Vereador, se resume na necessidade de receber o sinal 5G no Município, bem como de investimentos e proporcionando aos moradores ganhos diretos e indiretos.

Tem como escopo, igualmente, utilizar a infraestrutura já presente e regulamentar a instalação em áreas públicas e privadas, assim como em áreas de interesse cultural e ambiental, com penalização em caso de descumprimento da legislação municipal.

Nestes termos, relatado o feito na forma dos parágrafos anteriores, passo a opinar.

2 - FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Natureza Jurídica do Parecer

O Parecer corresponde a manifestação enunciativa, com finalidade precípua de auxiliar tecnicamente a autoridade solicitante, possuindo, portanto, caráter estritamente opinativo e orientador, consoante disposto no Anexo VI, Item 7.1 da Lei Municipal nº.: 2.656/2003.

Quanto ao seu objeto, a análise se restringirá aos aspectos legais e documentações carreadas, até o presente momento, nos autos em testilha, não cabendo a este órgão se imiscuir em questões meritórias ou discricionárias do Ordenador de Despesas.

Em arremate, consignamos que a emissão do parecer não representa impedimento a eventuais consultas e análises jurídicas suscitadas supervenientemente pelas Comissões, Mesa Diretora ou Presidência desta Cassa Legislativa.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

2.2 – Da Juridicidade e da Constitucionalidade

O controle de constitucionalidade consubstancia mecanismo importante à verificação da compatibilidade entre a lei ou qualquer ato normativo infraconstitucional à Carta Magna, apurando-se o fundamento de validade desta em face do ordenamento jurídico. Com relação ao tema, o autor Flávio Martins[3] apresenta um conceito elucidativo:

Controle de constitucionalidade consiste na verificação da compatibilidade das leis e dos atos normativos com a Constituição. Decorre da supremacia formal da Constituição sobre as demais leis do ordenamento jurídico de um país. Ora, se a Constituição é a lei mais importante do ordenamento jurídico, sendo o pressuposto de validade de todas as leis, para que uma lei seja válida precisa ser compatível com a Constituição. Caso a lei ou o ato normativo não seja compatível com a Constituição, será inválido, inconstitucional.

A própria Lei Orgânica Municipal (Lei nº.: 0/1990, art. 30, XI) dispõe, de modo expresso, o dever do Município ao respeito a constitucionalidade e a legalidade, nos seguintes termos:

Art. 30 - Compete ao Município da Serra:

[...]

XI - zelar pela guarda da Constituição Federal, da Constituição Estadual, desta Lei Orgânica, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

Ultrapassada esta premissa, destaca-se que a aferição da constitucionalidade pode se dar sob o prisma material e formal.

O **controle material** de constitucionalidade é aquele que leva em consideração se conteúdo da matéria da proposição é de competência de determinado ente. Enquanto o **controle formal** visa aferir se o processo legislativo fora respeitado. É o entendimento da doutrina pátria[4], a seguir:

Há duas espécies de inconstitucionalidade por ação: material e formal.

a) Inconstitucionalidade material

Ocorre a inconstitucionalidade material quando o conteúdo da lei ou ato normativo fere a Constituição. Assim, se o conteúdo de uma lei violar as regras ou princípios constitucionais, poderá ser declarado





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

inconstitucional, pelo vício material.

[...]

Se o conteúdo da lei violar regra ou princípio constitucional, será declarado materialmente inconstitucional.

b) Inconstitucionalidade formal

Ao contrário da inconstitucionalidade material, na qual o problema está no conteúdo da norma, na inconstitucionalidade formal, o problema, o vício, está no processo de criação da norma, na sua forma, portanto.

[...]

b.1) Inconstitucionalidade formal orgânica

Trata-se do vício de inconstitucionalidade decorrente da incompetência para elaboração da lei ou ato normativo. A Constituição Federal enumera a competência dos entes federativos.

[...]

b.2) Inconstitucionalidade formal propriamente dita

A inconstitucionalidade formal propriamente dita ocorre quando há um vício no processo de formação da lei (processo legislativo). O vício pode se dar em qualquer uma das fases desse processo. Primeiramente, pode ocorrer um vício de iniciativa.

b.3) Inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato normativo

[...]

Em algumas situações, a lei, ou ato normativo, é feita pela autoridade correta, legítima, respeita integralmente o seu procedimento de criação, mas não atende a um requisito objetivo externo.

Diante do exposto, resta a realização da análise propriamente dita.

2.2.1 – Da Constitucionalidade Material

Sob o prisma do controle material de constitucionalidade e de legalidade, a matéria do Projeto Indicativo de Lei em tela **não** fere os princípios constitucionais, nem a legislação infraconstitucional^[5].





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

2.2.2 – Da Constitucionalidade Formal

Quanto a constitucionalidade formal orgânica, a Constituição Federal prevê ser de competência legislativa dos municípios o poder de complementar (poder suplementar) a legislação federal e estadual para ajustar a sua execução às particularidades locais. Nesse mister legislativo, a lei municipal não poderá contrariá-las e deverá estar adstrita ao interesse local, requisito da repartição de competências dos municípios.

Esse raciocínio decorre da própria Legislação Pátria, mais precisamente da Constituição Federal (art.30, I e II), da Constituição Estadual (art.28, I e II) e da Lei Orgânica Municipal (Lei nº.: 0/1990, art. 30, I e II), a saber:

Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Constituição Estadual:

Art. 28. Compete ao Município:

- I - legislar sobre assunto de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

Lei Orgânica Municipal:

Art. 30. Compete ao Município da:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - Suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;

Dessa forma, não sendo a matéria de competência exclusiva ou privativa da União e/ou Estados, exceto nos casos em que cabe à União somente editar normas gerais (CRFB, art. 22, XXI e XXVII), poderá o Município realizar a **suplementação legislativa**, desde que haja interesse local e não seja conflitante com lei federal ou estadual.

Trata-se de um poder derivado do artigo 18 da Constituição Federal[6], no qual os Entes Federativos possuem autonomia para a sua organização político-administrativa, conforme lições[7] a seguir:

A autonomia é o poder atribuído aos entes federativos, constitucionalmente assegurado. Implica o poder de auto-organização, dentro dos limites constitucionais, de cada ente federativo, ou seja, um





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

poder governamental próprio, político e administrativo. Para que a autonomia se concretize, é necessário que o ente federativo possua competências e rendas próprias.

Com efeito, a Competência Legiferante da matéria de radiocomunicação é privativa da União (CRFB, art.22, inciso IV).

Nesse sentido informa a doutrina informapátria, a saber:

As telecomunicações, como previsto no art. 21, XI, são serviços prestados pela União, devendo ser, por coerência, sua competência a legislação da matéria. O mesmo se aplica à radiodifusão, sendo serviço atribuído à União, pelo art. 21, XII, a, necessário se faz que o mesmo ente federativo seja dotado da competência legislativa.[\[8\]\[9\]](#)

No entanto, **o objeto do Projeto em apreço não pretende se imiscuir em matéria de radiocomunicação**. Sua matéria pertence ao Direito Urbanístico cujo Município possui competência constitucional para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, nos moldes do artigo 30, inciso VIII da Magna Carta.

Não obstante isso, o artigo 182 da Constituição também atribui aos municípios a política de desenvolvimento urbano, além de encontrar respaldo na própria Lei Orgânica do Município.

Para realizar com precisão uma conclusão sobre a competência, é necessário distinguir duas situações: **(I)** a competência da União para explorar e legislar sobre serviços de telecomunicações e de radiodifusão (CRFB, art. 21, XI e XII c/c art. 22, IV); e **(II)** a competência municipal para ordenar o espaço urbano, podendo estabelecer as zonas onde os equipamentos poderão ser instalados e os aspectos, assim como quais os órgãos municipais competentes irão efetuar os respectivos licenciamentos, matérias que são objeto do presente projeto de lei.

Somado a isso, a Lei Federal nº.: 13.116/15, no inciso II do artigo 6º, trata do tema e condiciona a instalação de infraestrutura de rede de telecomunicações aos parâmetros urbanísticos e paisagísticos, a seguir:

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

[...]

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





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pelo fato da Propositura possuir a **estrita finalidade de ordenar o espaço urbano**, competência derivada do próprio Texto Constitucional (CRFB, art. 30, I e VIII), não existe inconstitucionalidade ou ilegalidade nesse ponto.

No que tange o **controle formal** de constitucionalidade propriamente dito, aquele que visa aferir se o processo legislativo fora respeitado, será analisada a iniciativa para deflagração do processo legislativo referente a matéria apresentada em virtude do estágio que se encontra o trâmite do **Processo nº.: 4.050/2022**.

Nesse ínterim, a **competência para iniciativa da lei** é concorrente nos termos do caput do artigo 143 da LOM, haja vista que não adentra nas matérias de iniciativa privativa do Executivo (parágrafo único do artigo 143 da LOM).

Além disso, ao realizar consulta no sítio eletrônico desta Casa, verificou-se que a presente Proposição não se encontra rejeitada nesta Sessão Legislativa, não incidindo, a princípio, os óbices previstos no artigo 67 da Constituição Federal, nos artigos 143, inciso V e 216, §2º, inciso I, da Resolução Municipal nº.: 278/2020^[10] e nem é considerada idêntica a outra já protocolada (Resolução Municipal nº.: 278/2020, artigo 141, §§ 1º e 2º)^[11].

Consigna-se apenas que foi proposto o Projeto de Lei nº.: 235/2022 (processo nº.: 3.650/2022) contendo objeto idêntico, porém foi requerido o arquivamento (61/2022 – protocolado em 23/11/2022) da Proposição impedindo a sua leitura e deliberação em Plenário, não podendo assim ser considerado rejeitada.

Dessa forma, a Proposição, ora analisada, neste ponto é formalmente constitucional e legal.

2.3 – Da Técnica Legislativa

Em relação a técnica legislativa aplicada à Minuta, verifica-se que preencheu as principais diretrizes da Lei Complementar nº.: 95/98 e da Resolução Municipal nº.: 278/2020.

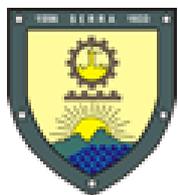
Contudo, mister realizar uma consideração sobre a Justificativa e o artigo 12 da Minuta de Lei.

Na Justificativa (fls.9) e no Capítulo IV da Minuta informam que o Projeto de Lei prevê penalização em caso de descumprimento da legislação municipal.

Ao verificar o Projeto de Lei não foi possível identificar penalidade(s) específica(s), nem referência a outro dispositivo legal.

3 - CONCLUSÃO





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Ex positis, **OPINA** esta Procuradoria pelo **PROSSEGUIMENTO** do **Projeto de Lei nº.: 4.050/2022**, eis que se encontra em consonância com os ditames legais *lato sensu*.

Salienta-se que o presente Parecer não avaliou a oportunidade e conveniência da matéria, eis que é exclusiva do Vereador proponente, não cabendo a esta Procuradoria sobre ela emitir juízo de valor.

Esses são os esclarecimentos que formam nosso parecer.

À consideração superior.

Serra/ES, 14 de dezembro de 2022.

FERNANDO CARLOS DILEN DA SILVA

Procurador

Nº Funcional 4073096

LEANDRO PALHONI MAGEVISKI

Assessor Jurídico

Nº Funcional 4125029-00

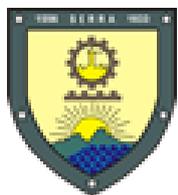
[1] **Art. 117** São modalidades de proposição:

[...]

II – os projetos de lei ordinária e complementar;

Art. 139 As proposições constantes nos incisos I, II, III, IV, V, IX, XI, XII, XIV e XVI do art. 117, serão protocolizadas e submetidas pela Presidência à Procuradoria, no prazo de 05





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

dias úteis, para análise jurídica preliminar.

Parágrafo único. Nos casos de proposições submetidas ao regime de urgência especial, a Procuradoria será instada a se manifestar de imediato.

[2] Art. 122, III da Resolução nº.: 278/2020

[3] **MARTINS**, Flávio. Curso de Direito Constitucional. 3ª ed. São Paulo, SP: SaraivaJur. 2019.

[4] Idem.

[5] **Art. 215.** O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

[6] Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[7] Constituição Federal Interpretada. Organizadores Costa Machado e Anna Candida da Cunha Ferraz. 9ª Ed. Barueri, SP: Malone, 2018. Página 120.

[8] **Art. 21.** Compete à União:

[...]

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

[9] **MACHADO**, Costa. **Constituição Interpretada**. 9ª ed. Barueri, São Paulo: Malone. 2018. p.159.

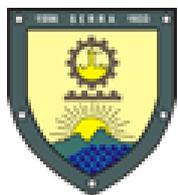
[10] **Art. 143** - A Presidência ou a Mesa Diretora, conforme o caso, não aceitará proposição:

[...]

V – que tenha sido rejeitada na mesma sessão legislativa, salvo se tiver sido subscrita pela maioria absoluta dos Vereadores, não se aplicando o presente dispositivo às propostas de Emenda à Lei Orgânica;

Art. 216. § 2º. A Presidência declarará prejudicada a discussão:





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

I – de qualquer projeto com objeto idêntico ao de outro que já tenha sido aprovado antes ou rejeitado na mesma sessão legislativa, excetuando-se, nesta última hipótese, aprovação pela maioria absoluta dos membros do Legislativo;

[11] Art. 141. § 1º - Havendo proposição com objetos idênticos, a ordem de protocolo definirá a sua autoria.

§ 2º - A proposição considerada idêntica deverá ser encaminhada à Presidência para arquivamento.

Próxima Fase: Conhecer Parecer Jurídico Preliminar

Leandro Palhoni Mageviski

