

Porto Alegre, 5 de dezembro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 24.952/2025.

I. O Poder Legislativo do Município de Serafina Corrêa encaminha para análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 134, de 2025, de autoria do Poder Executivo, que tem como ementa: “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”.

II. Preliminarmente, é pertinente verificar se a matéria se encontra inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia desse ente federativo para dispor sobre determinados assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Considerando que esta matéria versa sobre telecomunicações, em princípio de análise não se encontraria inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, uma vez que a Constituição Federal assim dispõe:

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre **assuntos de interesse local**;

II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber; (grifou-se)

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

² Art. 10. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições: Alteração feita pelo Art. 1º. - Emenda à Lei Orgânica do Município nº 1, de 28 de dezembro de 2010.

I – legislar sobre assuntos de interesse local; Alteração feita pelo Art. 1º. - Emenda à Lei Orgânica do Município nº 1, de 28 de dezembro de 2010.

(...)

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; Alteração feita pelo Art. 1º. - Emenda à Lei Orgânica do Município nº 1, de 28 de dezembro de 2010. (grifou-se)

(...)

XII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; Alteração feita pelo Art. 1º. - Emenda à Lei Orgânica do Município nº 1, de 28 de dezembro de 2010.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

IV - águas, energia, informática, **telecomunicações e radiodifusão;**

(...)

Parágrafo único. **Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.** (grifou-se)

Em que pese a competência privativa seja delegável a outros entes federativos, ocorre que, além de não existir Lei Complementar neste sentido, se houvesse, autorizaria apenas os Estados e não os Municípios a legislar sobre a matéria em análise, conforme dispõe o parágrafo único do art. 22, acima transcrito. Assim, a competência da União se impõe, conforme explica José Afonso da Silva³:

Quanto à extensão, ou seja, quanto à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material, vimos que a competência se distingue em: (a) exclusiva, quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais (art. 21); (b) privativa, quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de delegação (art. 22 e seu parágrafo único) e de competência suplementar (art. 24 e seus parágrafos); a diferença entre a exclusiva e privativa está nisso, aquela não admite suplementariedade nem delegação;

Neste sentido, a Lei Federal nº 13.116, de 20 de abril de 2015⁴, conhecida como “Lei da Infraestrutura de Telecomunicações” ou “Lei das Antenas”, que estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações e altera as Leis nº 9.472, de 1997, nº 11.934, de 2009, e nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), assim dispõe:

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, 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;

(...)

VIII - a **atuação dos Estados, dos Municípios** e do Distrito Federal **não deve**

³ Curso de Direito Constitucional Positivo. 26^a ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p. 481.

⁴ Regulamentada pelo Decreto nº 10.480, de 1º de setembro de 2020.

comprometer as condições e os prazos impostos ou contratados pela União em relação a qualquer serviço de telecomunicações de interesse coletivo. (grifou-se)

Ou seja, reitera-se que os Municípios não podem dispor sobre os aspectos técnicos, mas tão somente sobre aquilo em que a instalação dessas estruturas interferir no âmbito local e na organização do seu território⁵ e ao serviço de licenciamento ambiental destas instalações, especialmente quando se toma em consideração a complexidade desse tipo de empreendimento e a possibilidade de atuação supletiva de mais de um órgão ambiental estatal no processo.

Neste sentido, a título de exemplos, em homenagem à delimitação constitucional das competências entre os entes federativos, vários Tribunais de Justiça pelo país assim se manifestaram:

ARGUIÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. REGULAMENTAÇÃO DE INSTALAÇÃO DE ESTAÇÕES DE RÁDIO-BASE, MICROCÉLULAS DE TELEFONIA CELULAR, FIXA E EQUIPAMENTOS AFINS. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. "ESTAÇÕES DE RÁDIO-BASE E TRAÇA OUTRAS NORMATIVAS. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Manifestamente constitucional a Lei nº 8.896/92 do Município de Porto Alegre, **na medida em que invade matéria normativa de trato tipicamente nacional, não se podendo conceber serviços de telecomunicações regrados município a município da Federação**, o que ensejaria mais de 5.000 diplomas e evidente caos do sistema que é, óbvio, interligado. Não por outra razão as disposições constitucionais (artigos 21, XI e 22, IV, CF/88), trazendo para a União desde a exploração de tais serviços, assim como a competência legislativa. O que repercute no plano infraconstitucional (Lei nº 9.472/97, Lei Geral de Telecomunicações, e, mais recentemente, Lei nº 11.934/09, mais especificamente seu art. 4º). Não calha a justificativa constante do art. 1º Lei nº 8.896/02, quanto a estar o Município de Porto Alegre regrando (1) saúde; (2) meio-ambiente; e (3) urbanismo, focadas as duas primeiras áreas sob o prisma do princípio da precaução. Ao contrário, a pauta normativa avança sobre o campo das telecomunicações, o que lhe é vedado" (Arguição de Inconstitucionalidade n.70055909964/redator para o acórdão Luiz Felipe Brasil Santos). **ARGUIÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONAL JULGADA PROCEDENTE.** (Incidente de Inconstitucionalidade Nº 70059431825, Tribunal

⁵ 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; (grifou-se)

(...)

VIII - promover, no que couber, **adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;** (grifou-se)

Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 09/06/2014) (grifou-se)

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – Art. 5º e seus parágrafos da Lei Municipal nº 2.728, de 18 de dezembro de 2002, de Santa Bárbara D'Oeste – **Serviço de telecomunicações – Instituição de condições – Usurpação de competência – Ofensa ao princípio federativo** – Art. 144 da CE/89 – Ocorrência – Compete ao Congresso Nacional instituir normas relacionadas a telecomunicações, art. 22, IV da CF/88 – **Ao impor condições para a instalação de sistemas transmissores de rádio, televisão, telefonia, telecomunicações em geral e outros sistemas transmissores de radiação eletromagnética não ionizante, o legislador municipal invadiu competência legislativa privativa do Congresso Nacional, sendo patente a ocorrência de vício material – Incidente de constitucionalidade procedente.** (TJSP; Arguição de Inconstitucionalidade 0029713-64.2016.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro de Santa Bárbara D'Oeste - 1ª. Vara Cível; Data do Julgamento: 10/08/2016; Data de Registro: 16/08/2016) (grifou-se)

Isto se explica também porque, caso pretendesse estabelecer critérios para a instalação de equipamentos transmissores como as Estações Rádio Base (ERB), na verdade o Município estaria dispondo sobre normas próprias para os serviços de telecomunicações, não se restringindo a critérios de ordenamento territorial que seriam de sua competência, acabando por invadir então a competência legislativa da União, matéria regulamentada por meio da Lei Federal nº 11.934, de 5 de maio de 2009, que dispõe sobre limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos. Neste sentido, a título de exemplos, os Tribunais já se pronunciaram em farta jurisprudência:

APELAÇÃO CÍVEL. 1. Ação civil pública – **Licença municipal de funcionamento de Estação Rádio Base (ERB) – Competência do Município para legislar sobre uso e ocupação do solo** – Exegese do artigo 30, incisos I, II e VIII, da Constituição Federal de 1988 - **Competência municipal que não conflita com aquela privativa da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão (artigo 22, inciso IV, da Lei Maior)** – Precedentes jurisprudenciais – Honorários advocatícios – Condenação incabível, salvo em caso de má-fé, por aplicação da regra da simetria – Aplicação dos artigos 17 e 18 da Lei nº. 7.347/85 - Procedência da ação – Reforma da sentença, em parte. 2. Recurso parcialmente provido. (TJSP; Apelação 0011044-45.2012.8.26.0309; Relator (a): Osvaldo de Oliveira; Órgão Julgador: 12ª Câmara de Direito Público; Foro de Jundiaí - 4ª Vara Cível; Data do Julgamento: 06/09/2017; Data de Registro: 14/09/2017) (grifou-se)

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – Incidente que envolve a Lei nº 3.693/99 do município de Caçapava que dispõe sobre "instalação de antenas

transmissoras de rádio, televisão, telefonia celular, telecomunicações em geral e outras antenas transmissoras de radiação eletromagnética no município" – Inconstitucionalidade parcial – Configuração – Parte do texto legal que versa sobre aspecto de interesse local de distanciamento das instalações que se encontra dentro da competência legislativa constitucional do município sobre uso e ocupação do solo (art. 30, I e VIII, CF) – Necessidade de afastamento de dispositivos que tratam de potência por ingressar no aspecto técnico do funcionamento das antenas de transmissão, **o que figura como objeto de competência privativa da União, nos termos do art. 22, IV, da CF, o qual atribui a ela o poder exclusivo de legislar sobre telecomunicações e radiodifusão** – Previsão de fiscalização técnica pela municipalidade – Não cabimento – **Lei federal, elaborada nos contornos da competência da União sobre o tema**, que já disciplina as obrigações, responsabilidades, fiscalizações técnicas e penalidades, não sendo viável que o município traga regras contrárias e que resultariam em dupla penalidade e controle, uma na esfera federal e outra na municipal – Violação do art. 22, IV, da CF e art. 144 da CE – Inconstitucionalidade dos arts. 3º, 4º e 7º da lei impugnada – Arguição parcialmente acolhida. (TJSP; Arguição de Inconstitucionalidade 0015624-02.2017.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro de Caçapava - 1ª. Vara Judicial; Data do Julgamento: 16/08/2017; Data de Registro: 17/08/2017) (grifou-se)

EMBARGOS INFRINGENTES. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI MUNICIPAL Nº 8.896/02. REGRAS ATINENTES À INSTALAÇÃO E LOCALIZAÇÃO DE ESTAÇÕES RÁDIO BASE DE TELEFONIA. INCOMPETÊNCIA MUNICIPAL. SUSPENSÃO DO FEITO PARA ANÁLISE DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL PLENO DO TJRS QUANTO À CONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 8.896/02. O julgamento resta suspenso em razão do envio do feito ao Órgão Especial do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, tendo como objetivo analisar a constitucionalidade, ou não, da Lei Municipal de Porto Alegre nº 8.896/02, frente à Constituição Federal. À UNANIMIDADE, DECRETARAM A SUSPENSÃO DO FEITO E O ENVIO AO ÓRGÃO ESPECIAL DO TJRS. (Embargos Infringentes Nº 70050137744, Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 26/04/2013) (grifou-se)

Portanto, sobressai destacar a competência que o Município possui para dispor, além do licenciamento para instalação das estruturas de telefonia e estações rádio base em harmonia com o seu ordenamento territorial, mas também sobre o estabelecimento de sanções administrativas às empresas detentoras da infraestrutura, que poderão ser responsáveis, por exemplo, por eventuais danos patrimoniais e físicos em relação aos transeuntes e moradores de imóveis vizinhos à área de instalação dos equipamentos.

Uma vez demonstrada a competência legiferante do Município, observa-se que a matéria é complexa e envolve a prestação de serviços públicos, especialmente os referentes ao planejamento do uso do território e o licenciamento ambiental, fatos que atraem, portanto, a iniciativa do Executivo, nos termos da Lei Orgânica do Município.

No texto constitucional, a reserva de iniciativa está prevista no artigo 61, § 1º, da CF⁶, aqui citado tão somente com fins de analogia, condição reproduzida no art. 82 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, os quais preveem os vários casos em que apenas o Chefe do Poder Executivo poderá deflagrar o processo legislativo. Por serem normas restritivas, tão somente essas hipóteses são reservadas ao Executivo; os demais casos são de iniciativa concorrente, garantindo-se a legitimidade das propostas por parte de membros do Legislativo.

Ocorre que essas normas são demasiadamente amplas e carregam conceitos genéricos como “organização administrativa”, “criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública”, “serviços públicos”, “servidores públicos”, tornando-se quase impossível, na prática, delimitar a atividade legislativa de iniciativa parlamentar para atribuir obrigações ao Poder Executivo, porque geralmente encontram obstáculo na reserva de iniciativa legitimada pelo princípio da separação dos poderes.

No caso em análise, embora fosse indiscutivelmente meritório, um projeto de lei de origem legislativa acabaria por pretender regulamentar um serviço público que funciona mediante condições instituídas em lei que, na prática, serão verificadas e praticadas por servidores e órgãos do Município. Ou seja, caracterizam-se como serviços de interesse local, inclusive para dispor sobre sua concessão, em que o Município, através do Poder Executivo, está na qualidade de poder concedente.

Nesse contexto, constata-se também que, exatamente por envolver o planejamento do uso do território e o licenciamento ambiental, depreendendo-se que será legítima, portanto, a iniciativa do Executivo para dispor sobre a matéria em análise, mais uma vez com o reiterado respaldo na Constituição Federal⁷.

A Lei Orgânica deste Município também faz reserva de iniciativa nos casos de planejamento e da execução dos serviços públicos municipais, bem assim sobre como a Administração funciona, conforme se lê nos seguintes dispositivos:

⁶ Art. 61. [...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; (grifamos)

⁷ Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Art. 34. Compete a Câmara Municipal, com sanção do Prefeito:
Alteração feita pelo Art. 1º. - Emenda à Lei Orgânica do Município nº 1, de
28 de dezembro de 2010.

(...)

VI – autorizar a concessão de serviços públicos;

VII – autorizar a concessão do direito real de uso de bens municipais;

Por oportuno, explique-se apenas que o destaque em negrito e sublinhado duplo na transcrição do *caput* do art. 34 da L.O.M. sobre legislar “com a sanção do Prefeito”, significa que a Câmara exercerá a sua função legislativa ao votar projetos de lei que venham do Executivo, mesmo que não necessariamente tenha a iniciativa da lei.

Parte-se do pressuposto de que um Poder não pode interferir na competência dos serviços e atribuições que cabem ao outro, sob pena de ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. O Supremo Tribunal Federal apreciou matérias como esta no âmbito do Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911, repercussão geral do Tema 917:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (RELATOR: MIN. GILMAR MENDES. RECTE. (S): CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO) (grifou-se)

No entanto, recomenda-se a máxima cautela ao utilizar estes julgados como paradigma, pois, não é porque uma proposição não trata expressamente de cargos, servidores ou da organização administrativa que todo o restante de matérias poderá, automaticamente por eliminação, caber em um projeto de lei de autoria do Legislativo. No contexto em análise, esta situação ganha contornos bem delineados, haja vista que, ao fim e ao cabo, as autorizações, licenças, enfim, todos os atos e documentos são analisados e expedidos pelos servidores lotados nos órgãos da Prefeitura.

Dessa forma, reitera-se que o STF sustenta que a análise da constitucionalidade da iniciativa deve observar as matérias elencadas no art. 61, § 1º, da CF para o Executivo, dispositivo constitucional aplicável aos Municípios pelo princípio da simetria. Neste sentido, veja-se algumas ementas de jurisprudência específicas sobre esta matéria e sobre a pretensão do Legislativo em dispor sobre matérias do Executivo e

determinar a prática de atos e a execução de serviços que competem àquele Poder, por meio das Secretarias competentes e seus servidores:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 10 238, de 31 de outubro de 2008, de iniciativa da edilidade de São José do Rio Preto, que alterou os incisos do art 9º e a Lei Municipal nº 9.662, de 28 de junho de 2006, os quais estabelecem requisitos de instalação de Estão Radio Base (ERB) e Central de Telefonia (CT) no Município. Preceitos de natureza técnica e executiva, que refogem do caráter genérico de lei sobre uso do solo urbano, cabendo, por conseguinte, à iniciativa do Poder Executivo lei a respeito ou a sua respectiva modificação. Vício de iniciativa reconhecido, por ofensa à norma do art. 5º da Constituição do Estado. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0220955-59.2009.8.26.0000; Relator (a): José Santana; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: 17/03/2010; Data de Registro: 05/04/2010) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL. LEI MUNICIPAL Nº 7.061/14 QUE DISPÕE SOBRE O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E URBANÍSTICO PARA A INSTALAÇÃO DE ESTRUTURAS DE SUPORTE DAS ESTAÇÕES RÁDIO BASE E EQUIPAMENTOS AFINS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO ART. 10 DA CE-89, O QUE AUTORIZA O MANEJO DA ADI. 1. O cerne da inconstitucionalidade da Lei em comento está na invasão da esfera de competência por parte do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. 2. No caso dos autos, a Câmara Municipal de Vereadores de Santa Cruz do Sul ao dispor sobre o procedimento para o licenciamento ambiental e urbanístico para a instalação de estruturas de suporte das estações rádio base e equipamentos afins, invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, pois dispôs sobre matéria nitidamente administrativa, cuja iniciativa legislativa compete, com exclusividade, ao Chefe do Poder Executivo. 3. Configurada afronta ao art. 10 da CE-89 que autoriza o manejo da ação direta de inconstitucionalidade. 4. Inconstitucionalidade da Lei - Santa Cruz do Sul nº 7.061/14 declarada. 5. Precedentes catalogados. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70061442240, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em: 30-03-2015) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.046/2011, DO MUNICÍPIO DE TABAÍ. VÍCIO FORMAL DE ORIGEM. Norma de iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Vício de origem, uma vez que compete ao Executivo a celebração de contratos para a execução de obras e serviços. Princípio da separação dos poderes, nos termos do art. 5º da Constituição Federal. Por simetria, deve ser observado o art.

82, XXI, da Constituição Estadual. **JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70043198183, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em 01/10/2012) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em face da Lei Complementar nº 36, de 05 de fevereiro de 2014, do Município de Nova Odessa, que "Altera a Lei Complementar nº 10/2006 que instituiu o Plano Diretor Participativo e o Sistema de Planejamento Integrado e Gestão Participativa do Município de Nova Odessa". Alegação de ausência de prévio estudo técnico e falta de participação popular. Direito urbanístico. Necessidade de prévio planejamento e participação comunitária. Ausente demonstração da realização de estudos prévios e de audiências públicas para discussão do projeto de que derivou a lei contestada, a qual impôs várias alterações no Plano Diretor. Violação aos artigos 180, inciso II, e 181, § 1º, Constituição Estadual. **Ação procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 36, de 05 de fevereiro de 2014, a partir da publicação do acórdão.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2078947-39.2020.8.26.0000; Relator (a): James Siano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/02/2021; Data de Registro: 25/02/2021) (grifou-se)

"**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI N. 4.739/2004 DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA. IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR. IMPOSSIBILIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. RECONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MODULAÇÃO DOS EFEITOS. CABIMENTO**" (TJSC, OE, rel. Des. Salim ADI n. 4000267-31.2018.8.24.0000, da Capital, j. 21/11/2018) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BRUSQUE. ART. 2º DA LEI N. 3.712, DE 29-4-2014. (...) TEXTO NORMATIVO OBJETO DE CONTROLE CONCENTRADO QUE INTERFERE DE MODO DIRETO E INDISCRIMINADO NAS ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E HABITAÇÃO. ORIGEM PARLAMENTAR. ARTS. 32, CAPUT, 50, § 2º, VI, E 71, IV, "A", DA CESC. VIOLAÇÃO QUE SE VERIFICA. VÍCIO DE INICIATIVA CONSTATADO. AÇÃO PROCEDENTE. Ao atribuir à Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação atividades específicas a serem por ela desenvolvidas na campanha socioeducativa objeto da lei, a Edilidade interferiu diretamente no funcionamento da administração, em flagrante afronta aos arts. 32, caput, 50, § 2º, VI, e 71, IV, "a", da CESC. (TJSC, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2014.053812-4, da Capital, rel. Des. Ricardo Fontes, Órgão Especial, j. 03-06-2015). (grifou-se)

Processo: 2004.034459-5 (Acórdão)

Relator: Luiz Cézar Medeiros
Origem: Tribunal de Justiça de Santa Catarina
Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Julgado em: 03/08/2005

Juiz Prolator: Não Informado

Classe: Ação Direta de Inconstitucionalidade

CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 12.990/2004 - LEGISLAÇÃO QUE VERSA SOBRE MATÉRIA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - NORMA INDIGITADA ORIGINÁRIA DO LEGISLATIVO - VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL -

AFRONTA AO ART. 50 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1. Lei Estadual que dispõe sobre a criação, estruturação ou novas **atribuições a Secretarias e órgãos da Administração Pública** é de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, conforme o disposto no art. 50 da Constituição do Estado. 2. “O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado” (ADI [MC] n. 1.391-SP Min. Celso de Mello) (grifou-se)

Por oportuno, observa-se também nas ementas acima transcritas o destaque dado pela jurisprudência à realização de audiências públicas e aos estudos técnicos de planejamento, que devem ser realizados por servidores com formação e expertise nos diversos ramos da engenharia, arquitetura, entre outras áreas do conhecimento, atribuições estas e setores que inexistem em uma Câmara Municipal, ainda que apenas a título de dispor ou fazer alterações à legislação vigente quanto à instalação em propriedades privadas e à localização dos pontos de instalação das estruturas em relação ao distanciamento de áreas residenciais e da catedral do Município.

Feitos esses esclarecimentos preliminares sobre a competência do Município e a legitimidade da iniciativa, sob o ponto de vista material, o licenciamento de estruturas que necessitam de antenas para instalação e funcionamento, como telefonia móvel e estações rádio base, é um tema que frequentemente desperta dúvidas nas administrações municipais.

Neste ponto, atendo-se tão somente ao tema do licenciamento, a municipalização deste procedimento administrativo ambiental se impõe, vez que é decorrente dos seguintes fundamentos constitucionais e legais:

Art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal: Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e

do bem-estar em âmbito nacional. (*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006*)

Arts. 5º; 6º, inciso VI, § 2º e 9º, da Lei Federal nº6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação;

Art. 5º da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011 : fixa normas de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal;

Art. 20, da Resolução Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 237, de 19 de dezembro de 1997: dispõe sobre o licenciamento ambiental.

Art. 67, inciso I, da Lei Estadual nº 15.434, de 9 de janeiro de 2020, que institui o Código Estadual de Meio Ambiente:

Art. 67. Caberá aos municípios o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - que causem ou possam causar impacto ambiental, conforme tipologia definida pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; (grifos nossos)

Em resumo, as normas acima elencadas definem a atuação municipal em questões ambientais: devem se referir a impacto local e satisfazer as exigências de estrutura e capacitação mínima das Prefeituras, isto é: dispor de secretaria de meio ambiente ou órgão afim, legislação municipal ambiental e conselho municipal de meio ambiente.

No Estado do Rio Grande do Sul, em razão dos fundamentos constitucionais e legais da municipalização do licenciamento ambiental acima citados, no exercício de sua competência o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA/RS) expediu a Resolução nº 372, de 22 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre as atividades de impacto local sujeitas ao licenciamento ambiental dos Municípios, e suas alterações. Neste sentido, aquela Resolução previa especificamente o licenciamento de REDE/ANTENA PARA TELEFONIA MÓVEL/ESTAÇÃO RÁDIO - BASE com o CODRAM (código ramo) nº 4812,00, o qual foi excluído recentemente pela Resolução nº 520/2024, mantida a observância das normas referentes ao manejo de vegetação nativa, fauna e regras urbanísticas aplicáveis.

Em conclusão, isso significa que, além do regramento da matéria pela União e de eventual licença do órgão federal competente, também há a necessidade de participação do próprio serviço ambiental do Município, emitindo a licença tão somente naquilo que se referir à instalação de antena ou rede de antenas, a relação com o ordenamento urbano do Município e os impactos decorrentes, desde se tenha municipalizado este procedimento. Adicionalmente, acrescente-se também que, neste caso, mesmo diante de disposição específica sobre a atividade na legislação municipal e nas normas do Conselho Estadual, pode vir a ser necessária a participação do próprio órgão licenciador do Estado, tendo em

vista que a complexidade da matéria poderá demandar a atuação supletiva de mais de um órgão ambiental no processo.

Prosseguindo na análise, sobre outros pontos que se destaca no texto do projeto de lei encaminhado para análise, com relação a eventuais encargos cobrados para instalação e à contrapartida financeira para licenciamento de ETRs, veja-se a seguinte orientação da jurisprudência dos Tribunais:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO TRIBUTÁRIO. TAXA DE FISCALIZAÇÃO DA EMISSÃO DE RADIAÇÃO POR ESTAÇÕES DE RÁDIO BASE E MICROCÉLULA DE TELEFONIA CELULAR - TFER. TAXA DE LICENCIAMENTO DE ESTAÇÕES DE RÁDIO BASE E MICROCÉLULAS DE TELEFONIA CELULAR - TLER. ILEGALIDADE DA COBRANÇA. A taxa tem como escopo a fiscalização exercida pelo Município sobre a instalação das estações de rádio base e seu funcionamento. A fiscalização sobre os serviços de telecomunicações não se insere dentro da competência municipal instituída pelo artigo 30 da Constituição Federal, mas trata-se de competência da União. Merece manutenção a tutela antecipada para suspender a cobrança da referida taxa. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO.(Agravo de Instrumento, Nº 70041610858, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Maraschin dos Santos, Julgado em: 25-05-2011) (grifou-se)

APELAÇÃO CÍVEL - Embargos à Execução Fiscal - Taxa de Licença para Localização e Funcionamento (TFF) do exercício de 2019 - Estação Rádio Base transmissora/receptora de sinais de telefonia celular - Competência municipal - Interesse local - Inexistência de invasão de competência da União - Legalidade e constitucionalidade da cobrança do tributo - Sentença reformada - Embargos à Execução julgados improcedentes - Inversão dos ônus sucumbenciais - Apelação provida. (TJSP; Apelação Cível 1024449-70.2020.8.26.0562; Relator (a): Silvana Malandrino Mollo; Órgão Julgador: 14ª Câmara de Direito Público; Foro de Santos - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 18/06/2021; Data de Registro: 18/06/2021) (grifou-se)

APELAÇÃO - EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL – Taxa de Licença para localização e funcionamento das torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz – Exercícios de 2017 a 2019 - A fiscalização das estações de transmissão de dados é atribuição da União, mas os serviços prestados pelas concessionárias de telecomunicações devem respeitar as leis municipais referentes a uso e ocupação do solo (art. 74 da LF 9.472/97) – Taxa que decorre do exercício regular do poder de polícia – Sentença que julgou improcedentes os embargos mantida - Recurso improvido. (TJSP; Apelação Cível 1000968-14.2020.8.26.0648; Relator (a): Rezende Silveira; Órgão Julgador: 14ª Câmara de Direito Público; Foro de Urupês - Vara Única; Data do Julgamento: 13/07/2021; Data de Registro: 12/07/2021) (grifou-se)

Portanto, à luz das ementas de jurisprudência acima transcritas, reitera-se a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão (conforme art. 22, inciso IV, da CF, citado no item II desta Orientação Técnica). Justamente no exercício desta competência, a Lei Federal nº 9.765, de 17 de dezembro de 1998, institui taxa de licenciamento, controle e fiscalização de materiais nucleares e radioativos e suas instalações.

Sendo assim, o Município não poderia criar uma “taxa” das estações radiotransmissoras, mas no máximo instituir taxas administrativas de serviço ou taxas sobre localização e funcionamento dessas estruturas no território do Município, a exemplo da taxa do serviço de licenciamento (art. 5º, § 2º, e art. 7º, § 3º, do projeto de lei), para o que realiza o devido procedimento administrativo de licenciamento ambiental e urbanístico a fim de conciliar esta atividade com as diretrizes do seu ordenamento territorial.

De fato, explica-se que o Município não poderia deixar de dispor uma taxa sobre localização e funcionamento, uma vez que o impacto dessa radiação é local, ou seja, é o seu território e a sua população que estão sujeitos.

E a instituição de penalidades pelo descumprimento à lei como infração administrativa nos arts. 13 a 19 é cabível, uma vez que operar qualquer obra, atividade ou empreendimento sem licença ambiental constitui crime ambiental previsto no art. 60 da Lei Federal nº 9.605, de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais), sem prejuízo das sanções previstas por infração administrativa no art. 66 do Decreto nº 6.514, de 2008, respectivamente:

Art. 60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, **estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes:**

Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Art. 66. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar estabelecimentos, **atividades, obras ou serviços utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, em desacordo com a licença obtida ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes:** (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). (destacamos)

Além das normas ambientais federais acima citadas, também poderão ser aplicadas normas estaduais e municipais porventura existentes, a depender da extensão do dano ambiental decorrente do exercício da atividade sem a respectiva licença.

No entanto, o estabelecimento do valor da penalidade de multa é uma decisão do Município, não havendo parâmetro para defini-lo, mas apenas para estimá-lo, a exemplo da margem de valores prevista no art. 66 do Decreto nº 6.514, de 2008, acima transcrita, observado o processo previsto na legislação municipal.

III. Ante o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes, a convicção dos membros desta Câmara e a soberania do Plenário, opina-se pela viabilidade para o Projeto de Lei nº 134, de 2025, seguir os demais trâmites do processo legislativo nesta Casa.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM