



319

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

33

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
REGISTRADO(A) SOB Nº

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0199044-83.2012.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM DETERMINAÇÃO À SECRETARIA. V.U.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores IVAN SARTORI (Presidente), GONZAGA FRANCESCHINI, ALVES BEVILACQUA, XAVIER DE AQUINO, ELLIOT AKEL, CASTILHO BARBOSA, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, ANTONIO VILENILSON, FERREIRA RODRIGUES, ARTUR MARQUES, CAUDURO PADIN, RENATO NALINI, ROBERTO MAC CRACKEN, KIOITSI CHICUTA, ENIO ZULIANI, LUIS SOARES DE MELLO, GRAVA BRAZIL, PAULO DIMAS MASCARETTI, LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, MÁRCIO BÁRTOLI, RIBEIRO DA SILVA e ADEMIR BENEDITO.

São Paulo, 10 de abril de 2013.


WALTER DE ALMEIDA GUILHERME
 RELATOR



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 14.471

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0199044-83.2012.8.
26.0000

COMARCA: Campinas

AUTOR: Prefeito do Município de Campinas

RÉU: Presidente da Câmara Municipal de Campinas

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Trata-se de insurgência da Prefeitura do Município de Campinas contra lei municipal que ‘dispõe sobre a instalação de sistemas de transmissão de rádio, televisão, telefonia, telecomunicação em geral e outros sistemas transmissores de radiação eletromagnética não ionizante’ – Violação ao princípio federativo – Ocorrência – O artigo 144 da Constituição do Estado ordena que os Municípios, ao se organizarem, devem atender aos princípios da Constituição Federal – Assim sendo, fica claro que se estes editam lei municipal fora dos parâmetros de sua competência legislativa, invadindo a esfera de competência legislativa da União, não estão obedecendo ao princípio federativo e, pois, afrontando estão o referido artigo – De qualquer maneira, a questão ora em debate já foi decidida por este Órgão Especial, por ocasião do julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0265129-22.2010.8.26.0000, no qual foi acolhida a arguição levantada – Ação procedente – Determinação à Secretaria.

Ajuíza o Prefeito Municipal de Campinas ação direta de inconstitucionalidade em face do artigo 10 da Lei Municipal nº 11.024, de 9 de novembro de 2.011, que dispõe que: ‘A instalação de sistemas transmissores descritos na presente lei será executada apenas quando for

u



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

precedida da consulta com autorização escrita de 60% dos proprietários dos imóveis num raio de 200 (duzentos) metros a partir da projeção ortogonal do ponto de emissão de radiação. § 1º – Nos casos em que, no momento da renovação do alvará de autorização, houver demanda por escrito de 2/3 (dois terços) dos proprietários legalmente identificados quanto à permanência do equipamento no local, deverá haver a consulta nos moldes do caput deste artigo, quando não realizada anteriormente. § 2º – No caso de condomínios a consulta a que se refere o caput deste artigo deverá ser respondida pela assembleia do mesmo em documento registrado.

Sustenta-se na inicial, em síntese, que *'a exigência de autorização prévia dos moradores circunvizinhos da área pretendida para a instalação de sistemas de transmissão de rádio, televisão, telefonia e telecomunicações em geral prevista no combatido artigo é inconstitucional, posto que ultrapassa a competência municipal de legislar assuntos de interesse local e de ordenar o solo público, e invade, tanto a esfera de competência legislativa do âmbito privativo da União, bem como a sua esfera administrativa, ao criar embaraços aos serviços de telecomunicações, que devem ser executados diretamente pelo ente federal ou por concessão, autorização ou permissão, conforme inciso XI do artigo 21 da Constituição Federal.'* (...) *'De fato, a Lei nº 9.472/97 atribuiu à Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, órgão regulador dos serviços de telecomunicações, a competência para "expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público", bem como para "expedir normas e padrões a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços de telecomunicações quanto aos equipamentos que utilizarem."* Pretende-se, por fim, o reconhecimento de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ofensa aos artigos 5º, 111 e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

A liminar foi indeferida vez que não presente *periculum in mora* porque, pela via da arguição de inconstitucionalidade, o Órgão Especial desta Corte declarou a inconstitucionalidade integral da Lei Estadual nº 10.995/2001 bem como do artigo 10 da Lei Municipal ora *sub judice* (fls. 346/347).

A Procuradoria Geral do Estado manifestou-se no sentido de não ter interesse na defesa do ato impugnado (fls. 352/354). Notificado, o Presidente da Câmara Municipal deixou de se manifestar nos autos. A Procuradoria Geral de Justiça ofertou parecer pela procedência da ação (fls. 361/372).

É o relatório.

A repartição de competências é princípio constitucional e reflete um dos aspectos mais relevantes do pacto federativo.

Peço vênias para transcrever parte do voto proferido pelo Exmo. Sr. Des. REIS KUNTZ, por ocasião do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade nº 166.824-0, no qual Sua Excelência, generosamente, faz referência à decisão por mim proferida: "*É a clássica lição de José Afonso da Silva, para quem 'O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de interesse local (...)' (Curso de direito constitucional positivo, 28a ed., São Paulo, Malheiros, 2007, p. 478)." "Note-se, a propósito, que não se trata de invocar norma da Constituição Federal como parâmetro para o controle da constitucionalidade de lei municipal pelo E. Tribunal de Justiça. Isso, de fato, não seria possível, pois significaria usurpação da competência do E. STF." "Entretanto, a repartição constitucional de competências é princípio estabelecido pela CF/88 (arts. 1º e 18), pois reflete um dos aspectos mais relevantes do pacto federativo, ao definir os limites da autonomia dos entes que integram a federação brasileira. Isso decorre claramente da interpretação sistemática da Constituição Federal." "Dai que, violando-se um princípio constitucional (pacto federativo - repartição constitucional de competências), o que se tem é a ofensa ao art. 144 da Constituição Paulista." "Relevante notar que em decisão recente, quando do julgamento da ADI 130.227.0/0-00 em 21.08.07, rel. Des. Renato Nalini, esse E. Tribunal de Justiça acolheu a tese acima aventada (possibilidade de declaração de inconstitucionalidade de lei municipal por violação do princípio da repartição de competências estabelecido pela Constituição Federal), sendo relevante trazer excerto o voto do i. Desembargador Walter de Almeida Guilherme, imprescindível para a elucidação da questão:" "Ora, um dos princípios da Constituição Federal – e de capital importância – é o princípio federativo, que se expressa, no Título I, denominado 'Dos Princípios Fundamentais', logo no artigo 1º: 'A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...!'" "Sendo a organização federativa do Estado brasileiro um princípio fundamental da República do Brasil, e constituindo elemento essencial dessa forma de estado a distribuição de competência



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

legislativa entre os entes federados, inescapável a conclusão de ser essa discriminação de competência um princípio estabelecido na Constituição Federal." "Assim, quando o referido artigo 144 ordena que os Municípios, ao se organizarem, devem atender os princípios da Constituição Federal, fica claro que se estes editam lei municipal fora dos parâmetros de sua competência legislativa, invadindo a esfera de competência legislativa da União, não estão obedecendo ao princípio federativo e, pois, afrontando estão o artigo 144 da Constituição do Estado." (trecho do voto do i. des. Walter de Almeida Guilherme, no julgamento da ADI 130.227.0/0-00)." Ademais, o ilustre Desembargador, quando do julgamento da ADI nº 145.849-0/2 – São Paulo, acrescenta: "Volta à baila o artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo, sobre o qual este Órgão Especial já se debruçou inúmeras vezes, pronunciando-se no sentido de ser a distribuição de competência norma capital do princípio federativo, fulminando de inconstitucionalidade lei municipal que, usurpando competência da União, legisle sobre matéria que não lhe é afeta, como no caso em tela."

De qualquer maneira, a questão ora em debate já foi decidida por este Órgão Especial, por ocasião do julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0265129-22.2010.8.26.0000, Relator Des. Xavier de Aquino, cujos fundamentos também integram este acórdão:

Igualmente viciada é a Lei Municipal 11.024/2001, pois interfere na legislação e prestação de serviços de telecomunicações de âmbito privativo da União, como visto.

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local conferida pelo art. 30, inciso I, da Constituição Federal não lhe



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

socorre, haja vista que o inciso II do mesmo dispositivo estabelece caber ao Município “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (grifos nossos). Ou seja, tratando-se de questão abrangida por competência legislativa (e material) da União, não pode lei municipal alterar ou criar imposições diferentes daquelas estabelecidas pela legislação federal, representada, na hipótese, pela Lei 9.472/1997 e demais regulamentação, principalmente porque os serviços de telecomunicações devem ser privativamente executados, diretamente ou por concessão, autorização ou permissão, pelo ente federal, como explicitamente consta do inciso XI do art. 21 da Carta da República, na redação conferida pela Emenda Constitucional 8/1995.

Ressalte-se que, no caso, a competência municipal limita-se à de posturas, matéria não abarcada, porém, pela Lei Municipal atacada, como se observa desde seu art. 1º, que condiciona à sua observância a instalação de sistemas transmissores de rádio, televisão, telefonia, telecomunicações em geral e outros sistemas transmissores de radiação eletromagnética não ionizante, definindo “operadora dos sistema” como “empresa detentora da outorga, concessão ou autorização emitida pelo poder público, para operar sistemas transmissores” (art. 1º, parágrafo único, inciso II).

O art. 10 impugnado claramente extrapola normas de ordenação urbanística, criando obrigação adicional à empresa concessionária, permissionária ou autorizatória, ao dispor que “a instalação de sistemas de transmissores descritos na presente lei será executada apenas quando for precedida da consulta com autorização escrita de 60% dos proprietários dos imóveis num raio de 200 (duzentos)



7

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

metros a partir da projeção ortogonal do ponto de emissão de radiação”.

Anote-se que a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), criada pela Lei 9.472/1997, editou a Resolução 303/2002 que “aprova o Regulamento sobre Limitação da Exposição a Campos Elétricos, Magnéticos e Eletromagnéticos na Faixa de Radiofrequências entre 9 KHz e 300 Ghz” tratando da matéria.

Aliás, o Supremo Tribunal Federal vem firmando o entendimento de que não há competência legislativa concorrente ou suplementar em matéria de telecomunicações, mesmo que a pretexto, por exemplo, de regular relação de consumo, porque quaisquer leis estaduais ou municipais que estipulem obrigações a serem cumpridas pelas empresas concessionárias, permissionárias ou autorizadas, nessa questão, importa, na verdade, na ingerência e na alteração nos contratos celebrados com a União na prestação de serviço público federal (...).’.

Peço vênha para transcrever, em parte, o parecer da Procuradoria Geral de Justiça, ora adotado, também, como razões de decidir:

‘O ato normativo ora impugnado viola o princípio federativo que se manifesta na repartição constitucional de competências (arts. 1º e 144, da Constituição Paulista).

O esquema de repartição de competências entre os entes federados – expressão do princípio federativo – conferiu à União, sem espaço para os Estados e aos Municípios, tanto a competência material dos serviços de telecomunicações e radiodifusão (art. 21, XI e XII, a), titularizando essa atividade como serviço público federal, quanto à



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

competência legislativa revelada duplamente no art. 22, IV, e na expressão “nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de órgão regulador e outros aspectos institucionais”, constante da segunda parte do inciso XI do art. 21 da Constituição Federal.

O trato da matéria, visualizada numa perspectiva abrangente e múltipla, envolve não só as telecomunicações, mas, sua conexão com relações e efeitos direta ou indiretamente dela derivados, ou seja, o impacto e a interferência em questões colaterais à execução da atividade, como segurança, meio ambiente, saúde, tranquilidade, privacidade, proteção ao consumidor, etc., demandando, por isso mesmo, uma disciplina normativa uniforme para todo território nacional e aplicável a todas as coisas e pessoas físicas ou jurídicas.

O estado de probabilidade (prevenção) ou de incerteza (precaução) de riscos, perigos ou danos decorrentes dos serviços de telecomunicações é unitariamente concebível e estimável para qualquer Estado ou Município da Federação, motivo que inspira a uniformidade e a centralidade normativa (não bastasse a titularidade federal do serviço), pois, os efeitos serão os mesmos em bens e pessoas situados no território nacional.

Sobre a matéria, a União no uso de sua competência privativa de legislar (CF, art. 22, IV), editou a Lei nº 9.472/97, estabelecendo que a ela, através do órgão regulador, cabe organizar a exploração dos serviços de telecomunicações. Dispôs que a organização inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e do funcionamento das redes de telecomunicações, bem como da utilização dos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

recursos de órbita e de espectro de radiofrequência (art. 1º e parágrafo único).

A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), a quem a lei conferiu as atribuições de órgão regulador (art. 8º), com a competência para adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, dentre elas a expedição de normas e padrões a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços de telecomunicações quanto aos equipamentos que utilizarem (art. 19, XII), já disciplinou, ainda que parcialmente, a matéria objeto da lei estadual impugnada, através da Resolução nº 303/2002, que aprovou o Regulamento sobre limitação da exposição a campos elétricos, magnético e eletromagnéticos na faixa de radiofrequências entre 9 KHz e 300 GHz.

Nem se alegue a existência de interesse local ou autonomia municipal para simples disciplina do uso e ocupação do solo urbano. A questão, como exposta, demonstra a incoerência da predominância – chave mestra para delimitação da autonomia local – na medida em que não se cinge às peculiaridades da cada comuna o estabelecimento de posturas edilícias para evitar riscos ou perigos à vida, à saúde, à segurança, decorrentes de instalações de telecomunicações, posto que em qualquer espaço do território nacional prevalece, ao contrário, a identidade de causas e de efeitos. Deste modo, normas que contêm ou indicam padrões ou parâmetros para uso de instalações e de equipamentos dos serviços de telecomunicações, inclusive relativamente a seus reflexos a terceiros, são da órbita de competência normativa federal. '.

Por todo o exposto, julgo procedente a presente ação



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

para declarar, com efeito *ex tunc*, a inconstitucionalidade do artigo 10 da Lei nº 11.024, de 9 de novembro de 2.011, da Comarca de Campinas.

Por fim, determino à Secretaria que junte cópia deste acórdão nos autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0199046.53.2012.8.26.0000.


WALTER DE ALMEIDA GUILHERME

Relator