



Prefeitura de Goiânia
Gabinete do Prefeito

MENSAGEM Nº 56/2023

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Fundamentado no §2º do art. 94 da Lei Orgânica do Município de Goiânia, faço restituir a essa Casa de Leis, vetado parcialmente, o Autógrafo de Lei nº 107, de 29 de junho de 2023, de autoria do Poder Executivo, com emendas apresentadas pelo Poder Legislativo, que "Dispõe sobre as normas para licenciamento e instalação de infraestrutura de suporte para Estação Transmissora de Radiocomunicação - ETR no Município de Goiânia."

Incide o veto sobre os seguintes dispositivos:

"Art. 11. O órgão ou entidade municipal de planejamento urbano analisará o pedido de Alvará de Autorização, nos termos do Código de Obras e Edificações do Município de Goiânia, respeitado o disposto nesta Lei, apenas das empresas com Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ e inscrição Municipal no Município de Goiânia – GO. (NR)

Parágrafo único. O pedido de Alvará de Autorização para infraestrutura de suporte para ETR em áreas privadas terá sua aprovação urbanística por meio da Aprovação Responsável, nos termos do Código de Obras e Edificações do Município de Goiânia, respeitado o disposto nesta Lei."

"Art. 17. Em razão de o sistema nacional de telecomunicações compor-se de bens e serviços de utilidade pública e de relevante interesse social, nos termos do artigo 4º, inciso I, da Lei federal nº 13.116, de 2015, fica o órgão ou entidade municipal de planejamento urbano autorizada a emitir Permissão de Uso para a instalação de infraestrutura de suporte em bens públicos municipais, em caráter não oneroso, com base nas diretrizes técnicas emitidas, devendo ser publicada no Diário Oficial do Município de Goiânia – Eletrônico.

Parágrafo único. A Permissão de Uso não gera direito à instalação de infraestrutura de suporte, o que só se constituirá após a liberação do Alvará de Autorização e Licença Ambiental de Instalação, quando exigida."

"Art. 20.

§ 1º O valor da contrapartida de que trata o inciso I do **caput** deste artigo terá como referência o valor médio de mercado da locação de imóvel particular da região onde será instalada a infraestrutura de suporte e será pago com a instalação de Estação Transmissora de Radiocomunicação – ETR em bairro periférico da cidade, a critério de ordem definido pelo Poder Executivo."

Razões do Veto

A Procuradoria Geral do Município, mediante o Parecer Jurídico nº 1602/2023, recomendou o veto ao art. 11 do autógrafo de lei, objeto de emenda parlamentar, devido à inconstitucionalidade formal e material, nos termos a seguir prescritos:

.....

Em que pese as considerações acima vertidas, entendimento diverso deve se dar à alteração proposta ao **artigo 11** apresentado no presente autógrafo de lei.

Inicialmente pontua-se pelo seu não atendimento aos limites o poder parlamentar, **maculando a constitucionalidade formal subjetiva** da alteração proposta.

A alteração e inclusão proposta, via emenda parlamentar, claramente modifica e define o procedimento administrativo para as análises e concessões de alvarás a serem expedidos pelo órgão ou entidade municipal competente do Poder Executivo, interferindo, portanto, na sua gestão e organização administrativa.

Logo, a referida alteração busca condicionar o procedimento administrativo de concessões de alvarás a serem expedidos pelos órgãos e entidades da administração direta, imiscuindo, portanto, na sua organização administrativa, invadindo a iniciativa e competência do Poder Executivo local, violando o Princípio da Harmonia e da Separação de Poderes.

.....

Não obstante a demonstrada inconstitucionalidade formal subjetiva da emenda vertida ao art. 11 do autógrafo de lei, que se ateve tão somente à análise dos limites do poder parlamentar de emenda, imprescindível pontuarmos as considerações concernentes à **inconstitucionalidade material** da alteração apresentada.

Conforme destacado, fora proposto, via emenda parlamentar, a alteração o artigo 11 do Projeto de Lei nº 352/2022, incluindo ao final do dispositivo inicialmente deflagrado que *“apenas (...) empresas com Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ e inscrição Municipal no Município de Goiânia – GO”* poderão ter analisados os pedidos de Alvará de Autorização para infraestrutura de suporte para ETR.

.....

Confirma-se, portanto, da clara pretensão de restringir o acesso de empresas inscritas em outras localidades na atuação de infraestrutura de suporte de ETR no Município de Goiânia, violando, portanto, o princípio constitucional da Livre Concorrência.

Outrossim, mostra-se irrazoável impedir a concessão de alvará à empresas não registradas no município, causando extrema limitação aos comerciantes itinerantes, sendo demasiado protecionista do comércio local.

Fundamentado na Constituição Federal, nos termos do seu art. 170, IV, a Livre Concorrência consiste na possibilidade dada a qualquer pessoa explorar atividade industrial, comercial, ou ainda, prestar serviço, sem inviabilizar a concorrência das demais pessoas ou empresas.

.....

A livre concorrência é, portanto, um princípio constitucional que tem como pressuposto a justa concorrência, não podendo ser limitada por restrições veiculadas pela legislação local.

Destarte, é evidente que a restrição proposta à legislação municipal ofende o princípio da livre concorrência, norteador da ordem econômica, consubstanciado na valorização do trabalho e na livre iniciativa, haja vista que impossibilita que as empresas que não estejam inscritos no município promovam aqui seus serviços e produtos.

Como um preceito constitucional, é imprescindível que a livre concorrência seja resguardada, além de possibilitar que os consumidores do município possam desfrutar dos bens e serviços que melhor lhe convirem, estimulando, ainda, que os fornecedores mantenham os preços de seus produtos ou serviços em níveis economicamente adequados.

No mesmo sentido, citamos jurisprudência dos Tribunais de Justiça pátrios em casos similares:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MANDADO DE SEGURANÇA. MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO. FEIRA ITINERANTE. **INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 4.582/09. GARANTIA AO LIVRE EXERCÍCIO DE ATIVIDADE ECONÔMICA QUE DEVE SER ASSEGURADA À IMPETRANTE. É**

vedado ao Município impor exigências indevidas para a instalação de feiras temporárias/itinerantes com o argumento de proteger o comércio local, sob pena de violação aos princípios da livre concorrência e da livre iniciativa. Tal entendimento está sedimentado nesta Corte pela inconstitucionalidade de leis municipais desta natureza. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. UNÂNIME. (Agravo de Instrumento Nº 70060416419, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 24/09/2014)

REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MANDADO DE SEGURANÇA. **NEGATIVA DE ALVARÁ.** ATO DA AUTORIDADE ACOIMADA DE COATORA QUE IMPEDE A REALIZAÇÃO DE EVENTO COMERCIAL NO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO. FEIRA ITINERANTE DE ARTESANATO. **INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 4.582/09. GARANTIA AO LIVRE EXERCÍCIO DE ATIVIDADE ECONÔMICA** QUE DEVE SER ASSEGURADA À IMPETRANTE. **INTELIGÊNCIA DO INC. XIII, DO ART. 5º E INC. IV DO ART. 170, AMBOS DA MAGNA CARTA.** PRECEDENTES DESTA CORTE. SENTENÇA CONFIRMADA EM REEXAME NECESSÁRIO. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70042552786, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sandra Brisolará Medeiros, Julgado em 25/05/2011).

.....

Ademais, acaso sancionado a referida emenda ao art. 11 do projeto de lei comento, acredita-se ainda que o dispositivo não atingirá sua finalidade, considerando que será alvo, sem qualquer dificuldade, de inúmeros mandados de segurança impetrados por empresas que não sejam inscritas no Município de Goiânia e que tenham interesse em obter alvará de autorização para infraestrutura de suporte para ETR, o que acarretará a ineficácia quanto aos seus efeitos.

Do exposto, conclui-se pela inconstitucionalidade material e formal subjetiva da emenda parlamentar que propõe alteração ao art. 11 ao Projeto de Lei nº 352/2022.

.....

Compreende-se, portanto, pela necessidade de análise e manifestação técnica da matéria, submetendo as alterações propostas à apreciação de departamentos operacionais e técnicos especializados de diferentes setores do Poder Executivo Municipal, restando garantida, portanto, a viabilidade técnica das emendas propostas.

III. Conclusão

Ante os fundamentos coligidos, sem prejuízo da fundamentação antes vertida, conclui-se pela **inconstitucionalidade material e formal subjetiva da emenda parlamentar que propõe a alteração do art. 11 ao Projeto de Lei nº 352/2022**, opinando-se, portanto, pelo **veto parcial** do Autógrafo de Lei nº 107, de 29 de junho de 2023, não obstante, ainda, para a necessidade de análises e manifestações técnicas especializadas a serem emitidas pela Secretaria Municipal de Inovação, Ciência e Tecnologia – SICTEC e pela Comissão Executiva do Plano Diretor da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação – SEPLANH, órgãos responsáveis pela elaboração da minuta de Projeto de Lei nº 352, de 19 de outubro de 2022, apresentada pelo Poder Executivo.

.....

A Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação, órgão com expertise técnica sobre questões urbanísticas, se posicionou pelo veto do art. 11, art. 17, e § 1º do art. 20, do Autógrafo de Lei nº 107, de 2023, veja-se:

.....

Em face da alteração implementada no art. 11, o Alvará de Autorização somente será emitido para as empresas localizadas no Município de Goiânia. Neste ponto, cumpre observar que a construção e instalação de infraestrutura de suporte trata-se de um procedimento edilício sujeito à aplicação do Código de Obras e Edificações do Município. Na mesma linha, a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE destaca que

a subclasse “construção de estações e redes de telecomunicações” (CNAE 4221904) se encontra dentro da Seção F, que trata da “Construção”.

No âmbito municipal, o Anexo I da Lei nº 10.845, de 4 de novembro de 2022, criou cinco subdivisões para a CNAE citada: instalação de torres de telecomunicações (422190401); instalação de postes de telecomunicações (422190402); instalação de redes de telecomunicações de pequeno porte (422190402); estação fixa de telefonia com fio (422190404); estação Transmissora de Radiocomunicação (422190402).

Nesta senda, por se enquadrar em procedimento edilício, as atividades em tela estão sujeitas ao Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISS, nos termos do item 7 do Anexo I da Lei Complementar nº 344, de 30 de setembro de 2021, que trata do Código Tributário Municipal, destacando os “serviços relativos a engenharia, arquitetura, geologia, urbanismo, construção civil, manutenção, limpeza, meio ambiente, saneamento e congêneres”.

Como obrigação acessória para aquelas pessoas físicas e jurídicas que exerçam atividades comerciais, industriais ou prestacionais, o art. 230 do Código Tributário enfatiza, *in verbis*:

Art. 230. Deverão inscrever-se no **Cadastro Mobiliário** as pessoas físicas e jurídicas que exerçam atividades comerciais, industriais ou prestacionais:

I - de forma lucrativa ou não;

II - **com ou sem estabelecimento fixo**;

III - os depósitos fechados ou não;

IV - os escritórios de contatos de empresas domiciliadas em outros municípios;

V - os condomínios;

VI - demais pessoas de direito público e privado que estejam sujeitas a recolher e/ou reter e recolher tributos, ainda que isentas ou imunes. (grifou-se)

Assim, em que pese a alteração do art. 11 do Autógrafo, a legislação vigente já exige que as atividades prestacionais, com ou sem estabelecimento fixo, deverão inscrever-se no Cadastro Mobiliário do Município.

No que tange à alteração constante no art. 15, a emenda parlamentar, diferentemente da redação original que previa apenas a Licença Ambiental de Instalação, acresce a necessidade também de se obter a Licença Ambiental Prévia. Sobre o tema, a Agência Municipal do Meio Ambiente pode melhor opinar sobre os aspectos ambientais.

No que se refere ao art. 17, importa clarear que a nova redação define que a instalação de infraestrutura de suporte em bens públicos municipais será em “caráter não oneroso”.

Sobre o tema, a Lei Federal nº 13.116, de 20 de abril de 2015, que estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações, assim esclarece:

Art. 12. **Não será exigida contraprestação em razão do direito de passagem em vias públicas, em faixas de domínio e em outros bens públicos de uso comum do povo**, ainda que esses bens ou instalações sejam explorados por meio de concessão ou outra forma de delegação, excetuadas aquelas cujos contratos decorram de licitações anteriores à data de promulgação desta Lei. (grifou-se)

Quanto ao direito de passagem, o inciso IV do art. 3º da lei federal conceitua com a:

... prerrogativa de acessar, utilizar, atravessar, cruzar, transpor e percorrer imóvel de propriedade alheia, com o objetivo de construir, instalar, alterar ou reparar infraestrutura de suporte, bem como cabos, sistemas, equipamentos ou quaisquer outros recursos ou elementos de redes de telecomunicações; (grifou-se)

Pela redação exposta, o instituto normativo federal deixa em evidência que a vedação de contraprestação se resume ao direito de passagem em bens públicos municipais,

sendo que este direito não alcança a construção e instalação de infraestrutura de suporte. Assim, a prerrogativa de acessar, utilizar, atravessar, cruzar, transpor e percorrer imóvel, de que trata o direito de passagem, objetiva a construção e a instalação da infraestrutura de suporte, mas não se confundem.

Não por menos, o § 2º do art. 20 do Autógrafo de Lei em comento enfatizar que “nos bens públicos de uso comum do povo, não será exigida a contraprestação em razão do direito de passagem para instalação de rede de telecomunicações”. Assim, a interpretação é que o direito de passagem em bem público de uso comum do povo será gratuito, mas a construção e a instalação da infraestrutura de suporte em bem público municipal careceria de contraprestação, em virtude dos impactos urbanísticos e visuais decorrentes.

Ademais, este é o entendimento dos principais municípios do Brasil, que recentemente promoveram alteração em suas legislações para adequar ao disposto na lei federal.

No Município de São Paulo, os arts. 34 e 35 do Decreto nº 61.137 de 10 de março de 2022, que regulamenta a Lei nº 17.733, de 11 de janeiro de 2022, são enfáticos ao prever a onerosidade da permissão de uso:

Art. 34. **A utilização de bem municipal** para a implantação da ERB e instalação da ERB móvel e mini ERB poderá ser admitida mediante **permissão de uso onerosa** e posterior cadastramento eletrônico ou alvará de implantação, conforme o caso, a serem disciplinados pelas Secretarias Municipais de Urbanismo e Licenciamento e das Subprefeituras, no âmbito de suas atribuições, em conjunto com a Secretaria Executiva de Gestão.

(...)

Art. 35. Nenhuma ERB, ERB móvel ou mini ERB poderá ser instalada sem o prévio alvará, cadastro ou **permissão de uso onerosa para instalação nos logradouros e bens municipais**. (grifou-se)

.....
No mesmo caminho se encontra os municípios de Florianópolis (Decreto nº 24.172, de 18 de agosto de 2022), Fortaleza (Lei Complementar nº 230, de 4 de maio de 2017), Cuiabá (Lei Complementar nº 520, de 3 de outubro de 2022), Aracaju (Lei nº 4.810, de 19 de julho de 2016), Maceió (Lei nº 7.264, de 21 de novembro de 2022) e outros.

Sobre o § 1º do art. 20, observa-se que a redação proposta se encontra em discordância com o disposto no art. 17 alterado e com o inciso I do art. 20. De fato, o art. 17 alterado prevê o caráter não oneroso quando da instalação da infraestrutura de suporte em bem público municipal. Ou seja, se é não oneroso, não haverá contrapartida a ser paga. Já o inciso I do art. 20 define que contrapartida será “em pecúnia”. Entretanto, o novo texto do § 1º do art. 20 define que a contrapartida será paga “com a instalação de Estação Transmissora de Radiocomunicação – ETR em bairro periférico da cidade, a critério de ordem definido pelo Poder Executivo”.

Neste quesito, urge anotar que a Lei Federal nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, preconiza como um dos seus princípios basilares a universalização. Desta feita, o parágrafo único do art. 63 da lei em questão define que o “serviço de telecomunicações em regime público é o prestado mediante concessão ou permissão, com atribuição a sua prestadora de obrigações de **universalização** e de continuidade” (grifou-se). Logicamente, não custa lembrar que os serviços oferecidos pelas operadoras são exercidos em forma de concessão, sendo enquadrado como serviço com caráter universal.

No que se refere à universalização, assim estabelece o § 1º do art. 79:

Art. 79. (...)

§ 1º **Obrigações de universalização** são as que objetivam possibilitar o **acesso de qualquer pessoa** ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, **independentemente de sua localização e condição sócio-econômica**, bem como as

destinadas a permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público.

Logo, pode ser anotado que a suposta contrapartida descrita no § 1º do art. 20, além de contradizer outros artigos do texto sob análise, se trata de uma obrigação que as concessionárias dos serviços de telecomunicações devem cumprir.

Isto posto, o veto do art. 17 e do § 1º do art. 20 mostra-se como medida mais consentânea a assegurar que o interesse público seja alcançado e garantir a integralidade normativa e interpretativa.

.....

Ante o exposto, a Gerência de Atualização Normativa manifesta-se pelo VETO PARCIAL, especificamente quanto ao art. 17 e § 1º do art. 20 do Autógrafo de Lei nº 107, de 29 de junho de 2023.

.....

Diante das manifestações da Procuradoria-Geral do Município e da Secretaria Municipal de Planejamento e Habitação, é inevitável o veto dos artigos 11, 17 e §1º do art. 20 do autógrafo de lei, uma vez que as alterações propostas para estes dispositivos não se conformam com as normas relacionadas ao tema em questão.

Essas, Excelentíssimo Senhor Presidente, são as razões que me conduziram a vetar os dispositivos mencionados do Autógrafo de Lei nº 107, de 2023, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal de Goiânia.

Goiânia, 20 de julho de 2023.

ROGÉRIO CRUZ
Prefeito de Goiânia

Avenida do Cerrado, 999
Palácio das Campinas Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal) - Bairro Park Lozandes
CEP 74884-900 Goiânia-GO

Referência: Processo Nº 22.2.000000066-1

SEI Nº 2153787v1