



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS



PARECER Nº _____, DE 2020 - CAF

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS ao PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 12, de 2019, que define critérios e parâmetros urbanísticos para a implantação de infraestrutura de telecomunicações no Distrito Federal, nos termos do art. 56 das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal.

AUTOR: Poder Executivo

RELATOR: Deputado HERMETO

I. RELATÓRIO

Apresentou-se a esta Comissão de Assuntos Fundiários o Projeto de Lei Complementar – PLC nº 12, de 2019, de autoria do Poder Executivo, que define critérios e parâmetros urbanísticos para a implantação de infraestrutura de telecomunicações no Distrito Federal, nos termos do art. 56 das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal.

A proposição possui 36 artigos, distribuídos em oito capítulos. O primeiro capítulo – Das Disposições Preliminares – estabelece, nos artigos 1º a 3º, que os critérios e parâmetros para implantação da infraestrutura de telecomunicações se aplicam aos bens públicos e privados, ao nível do solo e do subsolo, ao topo e à fachada de edificações, em zona rural ou urbana.

Definem-se exceções aos dispositivos do PLC – como as infraestruturas de telecomunicações de radares civis e militares utilizados para fins de defesa ou controle do tráfego aéreo, ou implantação no interior das edificações – e determina-se a observação da Lei Federal nº 13.116, de 20 de abril de 2015, que estabelece normas gerais aplicáveis ao processo de licenciamento, instalação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações. O art. 3º apresenta, em 21 incisos, a definição de termos utilizados ao longo do PLC, como o conceito de “área crítica”, baseado na Lei Federal nº 11.934, de 5 de maio de 2009, que dispõe sobre limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos:

Art. 3º Para efeitos desta Lei Complementar, considera-se:

(...)

II – área crítica: área localizada até 50m de hospitais, clínicas, escolas, creches e asilos, conforme estabelecida na Lei Federal nº 11.934, de 05 de maio de 2009;

O segundo capítulo, composto pelo art. 4º, trata das condições gerais para a implantação e indica as diretrizes para escolha de equipamentos e locais, de modo a gerar o menor impacto visual negativo possível, priorizando o compartilhamento de infraestrutura urbana e infraestrutura de suporte entre as redes de telecomunicações existentes e a minimização de interferências com o meio ambiente natural e construído. Orienta, ainda, sobre o respeito aos projetos urbanísticos e paisagísticos, especialmente na área do Conjunto Urbano Tombado – CUB, as restrições urbanísticas e ambientais, e os limites de emissão de ruídos, entre outros. O §1º do art. 4º estabelece os requisitos para demonstração de impossibilidade técnica de implantação de infraestrutura de telecomunicações “harmonizada”, conceito exposto no art. 5º, como a elaboração de laudo técnico.

O terceiro capítulo, art. 5º, classifica as infraestruturas de telecomunicações em harmonizada – oculta, camuflada ou integrada com a paisagem urbana – e não harmonizada.

O quarto capítulo, artigos 6º a 8º, define os parâmetros gerais de implantação, que deve ser harmonizada, salvo disposições em contrário, observadas as disposições legais quanto à aprovação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan e relativas ao tombamento federal e distrital. O § 2º do art. 6º prevê locais e formas de instalação que admitem, excepcionalmente, a instalação da infraestrutura não harmonizada. O art. 7º,

por sua vez, determina as condições para aprovação excepcional de infraestrutura de telecomunicações não harmonizada, como o cumprimento dos parâmetros constantes nos artigos 10 e 11.

O quinto capítulo, artigos 9º a 18, aborda os parâmetros específicos de instalação, distribuídos em quatro seções: nas Edificações; no Interior do Lote; em gleba; e em área pública. Aqui, apresentam-se os índices urbanísticos propriamente ditos – como limitações de altura, distância mínima entre o solo e a base de antenas, avanços permitidos além do perímetro das edificações, afastamentos das divisas dos lotes, entre outros – além das orientações específicas e pertinentes a cada local apto a receber a infraestrutura de telecomunicações.

O sexto capítulo, artigos 19 a 26, prevê as exigências e o procedimento para emissão da Licença Distrital de Implantação de Infraestrutura de Telecomunicações, inclusive documentação necessária, taxa de análise, prazos e casos de dispensa.

O sétimo capítulo, artigos 27 e 28, trata das infrações e sanções em caso de inobservância dos dispositivos do PLC. O infrator fica sujeito à advertência, à multa e, em última instância, à remoção da infraestrutura instalada. Por fim, o oitavo capítulo, artigos 29 a 36, estabelece as disposições finais e transitórias.

Segue tradicional cláusula de vigência. Não há cláusula de revogação.

Na justificação, que consta na Exposição de Motivos SEI-GDF nº 20/2019, o Senhor Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal informa que o PLC em questão é resultante de debates e estudos sobre o tema oriundos de demandas da sociedade. Saliencia que se verificou necessária a proposição em face dos entraves para aprovação e licenciamento das infraestruturas urbanas de telecomunicações. Ademais, aponta-se que a ausência da norma culminou em desequilíbrio da paisagem urbana e impacto visual negativo.

Consta anexa ao PLC cópia da ata da audiência pública, realizada no dia 25 de abril de 2019, e cópia do respectivo aviso de convocação, publicado em 25 de março de 2019, no Diário Oficial do Distrito Federal e no Jornal de Brasília. Por fim, o Senhor Secretário esclarece que a proposição não acarreta aumento de despesas por não haver expansão da ação governamental. Ratifica esta informação a Declaração de Orçamento anexa ao PLC, assinada pela Senhora Subsecretária de Administração Geral.

O projeto tramita em regime de urgência e foi distribuído a esta Comissão de Assuntos Fundiários – CAF e à Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo – CDESCTMAT, para análise de mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, para análise de admissibilidade.

Foram apresentadas 18 emendas no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo, todas de autoria do Deputado Delmasso.

A emenda 01 altera o art. 1º, excluindo do rol de dispositivos sujeitos às regras propostas pelo Poder Executivo, as infraestruturas e serviços de radiodifusão (rádio e televisão).

A emenda 02 suprime o inciso XII do § 1º do art. 20 do Projeto de Lei Complementar, que trata da obrigatoriedade da apresentação de memorial descritivo ou elementos gráficos com a definição do tratamento paisagístico, quando do pedido da Licença Distrital de Implantação de Infraestrutura de Telecomunicações.

A emenda 03 dá nova redação ao inciso XIII do art. 3º, estabelecendo critérios de baixo impacto visual para as estações transmissoras de pequeno porte.

A emenda 04 dá nova redação ao inciso V do art. 3º, definindo que 'gleba' é área que ainda não foi loteada ou desmembrada, não sendo objeto de parcelamento urbano registrado em cartório de registro de imóveis.

A emenda 05 altera o art. 4º, que trata das diretrizes para implantação das antenas de telecomunicações. Além de suprimir das diretrizes a utilização de equipamentos de menor dimensão, a emenda flexibiliza as regras ao incluir a expressão "sempre que tecnicamente possível e economicamente viável".

A emenda 06 altera drasticamente os parâmetros propostos no art. 10 para implantação de antenas no topo de edifícios: reduz de 12 para 6 metros a altura mínima dos edifícios; reduz de 10 para 5 metros a distância horizontal entre mastros e torres, quando o tamanho da infraestrutura de suporte for maior que 5,50 metros; alterando a forma de medida da altura da edificação e suprimindo o parágrafo que exclui o comprimento dos para-raios do cálculo do tamanho máximo definido para a infraestrutura de telecomunicações.

A emenda 07 altera o art. 11, que trata dos parâmetros para implantação de infraestruturas no interior do lote, classificadas como não harmonizadas. Nos termos propostos no PLC, as estruturas devem ter afastamentos mínimos de 3m da divisa frontal, 1,5 metros das divisas laterais e de fundo dos lotes e 3 metros da edificação construída no lote e das edificações localizadas nos lotes vizinhos. A emenda define que essas medidas serão feitas a partir do eixo da base da infraestrutura de suporte que estiver acima do solo.

A emenda 08 altera o art. 19, § 1º, permitindo que a Licença de Implantação seja requerida em procedimento expresso e autodeclaratório.

A emenda 09 altera o art. 21, reduzindo de 60 para 30 dias o prazo para emissão da Licença. Após esse prazo, a teor da emenda, a Licença será expedida com base nas informações e documentos apresentados pelo interessado.

A emenda 10 eleva de 1 para 2 anos o prazo para requerimento da Licença no caso das infraestruturas já existentes na data de publicação da lei.

A emenda 11 suprime do art. 3º o inciso II, que define como área crítica àquela localizada a 50 metros de hospitais, clínicas, escolas, creches e asilos.

A emenda 12 suprime o "§2º do inciso XIX do art. 4º", que estabelece que deva ser evitada a implantação de infraestrutura de telecomunicações em área crítica.

A emenda 13 suprime o art. 8º do Projeto, que trata da obrigatoriedade de compartilhamento da capacidade excedente da infraestrutura de suporte.

A emenda 14 suprime o inciso II do art. 10, que define que a infraestrutura não harmonizada, instalada no topo de edificações, deve ter tamanho máximo correspondente a 30% da edificação, limitado a 15 metros.

A emenda 15 suprime o inciso I do art. 11, que estabelece que a infraestrutura não harmonizada, instalada no topo de edificações, deve ter tamanho máximo igual à altura máxima definida na Lei de Uso e Ocupação do Solo, acrescida de 30%.

A emenda 16 acrescenta ao art. 29, os seguintes parágrafos:

§ 3º A licença prevista no caput deste artigo não implica o reconhecimento da propriedade do imóvel, inclusive do direito sobre a sua propriedade ou posse, nem a regularidade da edificação e da ocupação do espaço público;

§ 4º A emissão da licença prevista no caput deste artigo para infraestrutura de suporte para redes de telecomunicações em área pública deve ser precedida da formalização do contrato de concessão de uso de área pública;

§ 5º Para as infraestruturas de suporte para equipamentos de telecomunicações que estiverem instaladas e que não cumpram os parâmetros desta lei, fica concedido o prazo de dois anos, a partir da publicação do decreto regulamentador, para adequação ou, diante da impossibilidade de adequação, apresentar laudo que justifique detalhadamente a necessidade de permanência e os prejuízos pela falta de cobertura no local;

§ 6º Durante os prazos dispostos nos §§ 1º e 4º deste artigo, "não poderão ser aplicadas sanções administrativas às infraestruturas de suporte para equipamentos de telecomunicações mencionadas no caput, motivadas pela falta de cumprimento da presente Lei";

§ 7º No caso de remoção de infraestruturas de suporte para equipamentos de telecomunicações, o prazo mínimo será de cento e oitenta dias, contados a partir da expedição do licenciamento "para a infraestrutura de suporte que substituirá a infraestrutura de suporte a ser remanejada".

A emenda 17 altera o art. 13, acrescentando que as diretrizes específicas definidas para o Conjunto Urbanístico Tombado (CUB) não poderão criar obstáculos à necessária prestação de serviços de telecomunicações.

Por fim, a emenda 18 acrescenta a expressão "sempre que tecnicamente possível e economicamente viável" ao *caput* do art. 14, que define que a infraestrutura para redes de telecomunicações em área pública deve ser do tipo harmonizada.

II. VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 68, inciso I, do Regimento Interno desta Casa, compete à Comissão de Assuntos Fundiários analisar e, quando necessário, emitir parecer sobre o mérito das matérias relacionadas às normas gerais de construção e mudança de destinação de áreas (alínea c), ao direito urbanístico (alínea i) e à aquisição, administração, utilização, desafetação, afetação, alienação, arrendamento e cessão de bens públicos e desapropriações (alínea h).

O PLC em epígrafe visa a estabelecer critérios e parâmetros urbanísticos para a implantação de infraestrutura de telecomunicações no DF. Quanto ao mérito, cabe a esta Comissão avaliar os aspectos de necessidade, relevância, oportunidade e conveniência da proposição.

Preliminarmente, vale ressaltar que a matéria do PLC em análise já foi objeto de outros projetos nesta Casa, conforme apontado na Exposição de Motivos. Identificamos a apresentação de projetos de lei com temática e objetivo similares nos anos de 2001, 2003, 2013, 2017 e 2019. Foi aprovada a Lei nº 3.446, de 2004, que estabelecia normas para a instalação de torres destinadas a antenas de transmissão de sinais de telefonia, revogada posteriormente pela Lei nº 5.726, de 2016. Dessa forma, inexistente lei distrital que estabeleça parâmetros e diretrizes para a implantação de infraestruturas de telecomunicações.

Atualmente, utiliza-se a Lei Complementar nº 755, de 28 de janeiro de 2008, que define critérios para ocupação de área pública no Distrito Federal mediante concessão de direito real de uso e concessão de uso, como base legal para autorização da implantação de infraestrutura em **área pública**:

Art. 5º *Será admitida a ocupação por concessão de uso, onerosa ou não, nos termos e condições definidos nesta Lei Complementar, em sua regulamentação e em legislação específica, para implantação*

de infra-estrutura de energia elétrica, telecomunicações, água, esgoto, radiodifusão sonora e de sons e imagens, gás canalizado, entre outros serviços e atividades que impliquem o uso de bens do Distrito Federal, no nível do solo, em subsolo e em espaço aéreo.

O PLC nº 12, de 2019, busca suprir a lacuna legal existente no que tange à instalação da infraestrutura de telecomunicações também em áreas particulares, bem como viabilizar o licenciamento a partir da definição de critérios técnicos e objetivos a serem atendidos pelos requerentes. Essa medida pode contribuir para a ampliação da cobertura da rede de banda larga em Brasília, demanda apontada pela Associação Brasileira de Infraestrutura para Telecomunicações – ABRINTEL, especialmente em razão da implantação da tecnologia de conexão “5G”. Portanto, observamos que a proposta atende aos requisitos de necessidade e relevância, uma vez que a determinação de parâmetros e critérios claros, que condicionem os procedimentos para instalação de infraestruturas de telecomunicações, pode proporcionar segurança jurídica aos prestadores de serviços e aos particulares afetados.

Da análise preliminar do projeto de lei complementar, feita por esta Comissão, surgiram interpretações divergentes e dúvidas a respeito de aspectos específicos do texto. Desse modo, com vistas a esclarecimentos, encaminhou-se ao Poder Executivo o Ofício nº 052/2019 – CAF/CLDF em que constavam vinte e seis questionamentos em relação à proposta legislativa. Em resposta, a Coordenação de Apoio Jurídico – COAJ, da Unidade de Apoio Jurídico e Administrativo – UAJ, da Subsecretaria de Parcelamentos e Regularização Fundiária – SUPAR, pertencente à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH, emitiu o Despacho SEI-GDF SEDUH/SUPAR/ UAJ/COAJ (30641219), no qual constam as respostas solicitadas, bem com indicação de ajustes pontuais na proposta.

A fim de facilitar a análise do PLC em questão, optou-se por dividir o voto de acordo com os principais temas do projeto e pontos que suscitaram questionamentos ou que demandam ajustes.

1. Estrutura do PLC

Inicialmente, faz-se uma avaliação geral sobre a distribuição do conteúdo ao longo do texto do PLC. Segundo a Lei Complementar nº 13, de 1996, a redação das leis distritais deve ser precisa, clara, coesa e concisa. De encontro a esses princípios, identificamos algumas inconsistências que podem prejudicar a leitura e a compreensão da norma.

Observa-se a fragmentação de alguns temas, dispostos em artigos de capítulos ou seções diferentes. Por exemplo, os Capítulos II e IV tratam, respectivamente, de “condições gerais para implantação” e “parâmetros gerais de implantação da infraestrutura”. Em ambos os capítulos, encontram-se normas que guardam similaridade de conteúdo e objetivos e, por isso, devem ser tratadas conjuntamente.

Ademais, constam no texto diretrizes e condições gerais a serem observadas pelos requerentes do licenciamento para implantação de infraestrutura de telecomunicações. No entanto, o PLC prevê que eventual impossibilidade de cumprimento dos critérios poderá ocorrer mediante demonstração técnica de que a implantação em determinado local é imprescindível para a prestação do serviço.

Assim, é importante que o conjunto principal de regras esteja coeso e preceda as hipóteses de exceção, seguidas do procedimento de comprovação dos motivos que justificam excepcionais. Constatamos a presença de “regras gerais” entre os artigos 4º e 8º. Preveem-se hipóteses de exceção nos artigos 6º e 7º e, no §1º do art. 4º, constam os requisitos para demonstração de inviabilidade técnica. O mesmo ocorre quando se estabelecem hipóteses de dispensa do licenciamento, dispersas entre os artigos 24 e 26. Logo, mostra-se necessário o remanejamento dos dispositivos, além de eventuais supressões de assuntos que se repetem ao longo da proposição, para que exista uma sequência lógica que facilite a compreensão e aplicação da norma. Ainda com vistas a este objetivo, optou-se por dispor o conteúdo do art. 3º na forma de glossário, no anexo único. Essa medida privilegia os dispositivos de fato normativos, uma vez que a conceituação dos termos tem caráter consultivo. Outras leis distritais, como a Lei nº 6.138, de 26 de abril de 2018 – Código de Obras e Edificações do DF – já seguem esse modelo.

Diante da quantidade de alterações que esta Comissão julga necessária para o aprimoramento do PLC, optamos pela apresentação de substitutivo. Ao longo dos próximos itens deste voto, trataremos especificamente do mérito da proposição e justificaremos as sugestões de alteração do seu conteúdo, quando cabível.

2. Condições gerais e classificação das infraestruturas de telecomunicações

A classificação da infraestrutura de telecomunicações mostra-se como ponto basilar da proposição, a partir do qual se delimitam os procedimentos seguintes. Nos termos do §1º do art. 5º, a infraestrutura será harmonizada quando **(I) oculta ou camuflada ou (II) integrada com a paisagem urbana, de modo a formar um conjunto coerente e harmônico com seu entorno**. De acordo com o art. 6º, a classificação como harmonizada é condição para aprovação do licenciamento, de modo que, caso haja alguma inviabilidade técnica, esta deverá ser comprovada nos termos do §1º do art. 4º (por meio de laudo técnico) e deverá, ainda, ser compensada por meio da observância de parâmetros constantes nos artigos 10 e 11.

Observamos algumas fragilidades no texto do PLC em virtude da adoção de conceitos vagos, que prejudicam a aplicabilidade da norma. O inciso II do art. 5º carece de critérios objetivos para julgar se a estrutura está "integrada com a paisagem urbana", o que confere subjetividade à classificação.

Questionou-se à SEDUH se há critérios objetivos para classificação da infraestrutura de telecomunicações como harmonizada ou não harmonizada:

7. Quais critérios objetivos podem fundamentar a classificação da infraestrutura de telecomunicações como harmonizada?

Resposta:

(...)

Da análise das definições mencionadas, verifica-se que se procurou estabelecer parâmetros mínimos para interpretação da norma considerando a necessidade de manutenção de certo grau de subjetividade em razão da importância da aplicação de acordo com o caso concreto, o que impossibilita o estabelecimento de critérios rígidos para classificação da infraestrutura de telecomunicações como harmonizada.

Dessa forma, cabe à unidade competente a análise quanto ao cumprimento do disposto na legislação, especialmente a classificação da infraestrutura na forma disposta no art. 5º da proposta, uma vez que se revela impossível a definição objetiva do que se entende por harmonizada, trazendo segurança jurídica para o próprio órgão gestor a manutenção de subjetividade na análise, sobretudo considerando a possibilidade de evolução tecnológica a que se sujeitam as referidas estruturas. (grifo nosso)

(...)

8. O que se entende por "integrada com a paisagem urbana" (art. 5º, II)? Essa harmonização refere-se ao porte da infraestrutura de telecomunicações? Refere-se aos materiais utilizados?

Resposta:

(...)

Ante o exposto, verifica-se que a expressão "integrada com a paisagem urbana" não se refere necessariamente ao porte da infraestrutura ou aos materiais utilizados, sendo a compatibilização da infraestrutura com a paisagem do local, devidamente atestada pela unidade competente, considerando as especificidades de cada caso, uma vez que, conforme ressaltado, se revela impossível a definição objetiva do que se entende por harmonizada (...).

De fato, existe certa razão no posicionamento da SEDUH quanto à dificuldade de conferir objetividade à conceituação de "integração com a paisagem urbana", afinal, o entorno do local de implantação sempre possuirá características próprias e distintas. No entanto, é imperativo avaliar a proposição quanto aos impactos decorrentes da sua aplicação. Nesse sentido, concordamos que a análise do requerimento de licenciamento perpassa por itens que possuam algum grau de subjetividade. Todavia, discordamos de que a manutenção da subjetividade traga segurança jurídica. Poderia trazer segurança jurídica para o órgão analisador, conforme colocado pela Secretaria, mas não para o particular. Ainda assim, essa segurança da qual disporia a SEDUH, enquanto órgão analisador, confunde-se com conveniência, uma vez que praticamente se inviabiliza a interposição de recurso administrativo para contestar um possível indeferimento de licença baseado na classificação da infraestrutura de telecomunicações como "não harmonizada".

Ademais, o PLC indica parâmetros urbanísticos que devem ser observados nos casos em que a infraestrutura não for harmonizada, além de requisitos para demonstração da inviabilidade técnica. Portanto, a classificação equivocada pode comprometer os procedimentos subsequentes e culminar em reanálises que poderiam ser evitadas se houvesse maior clareza quanto às condições gerais e específicas para implantação. A avaliação caso a caso, desassociada de critérios passíveis de conferência e fiscalização, contraria os princípios da Administração Pública.

A fim de melhorar a aplicação da lei, sugere-se a supressão do Capítulo III, composto pelo art. 5º, que determina a classificação como harmonizada ou não harmonizada. Essa alteração se justifica por dois motivos. Primeiramente, com base nos argumentos já apontados, para minimizar os problemas decorrentes da indefinição dessa classificação. Em segundo lugar, porque o art. 5º confere maior importância e essencialidade a uma diretriz que já consta no art. 4º, especialmente no inciso I:

Art. 4º A implantação da infraestrutura de telecomunicações deve atender às seguintes diretrizes:

I - utilizar equipamentos, sempre que tecnicamente possível, devidamente demonstrado pelo interessado, que:

a) possuam as menores dimensões;

b) gerem menor impacto visual negativo;

c) integrados à paisagem urbana, de forma a incorporá-los aos projetos arquitetônicos, urbanísticos e paisagísticos;

Com o propósito de garantir que os todos os conceitos antes constantes no art. 5º do PLC estejam contemplados nas diretrizes do inciso I do art. 3º do projeto substitutivo, acrescentou-se uma alínea referente à

utilização de equipamentos ocultos ou camuflados na paisagem urbana. Estendeu-se, ainda, as orientações das alíneas à utilização de infraestrutura de suporte. Assim, a escolha tanto dos equipamentos quanto das infraestruturas de suporte deverá se basear em diretrizes cujo objetivo é garantir a harmonia da paisagem urbana.

Ressaltamos que o próprio PLC se refere ao inciso I do art. 4º com sentido de se dispensar a exigência de harmonização, constante da classificação do art. 5º:

Art. 12. *A implantação de infraestrutura de telecomunicações em gleba que não interfira com o tecido urbano limdeiro deve priorizar a infraestrutura de suporte que possibilite o compartilhamento, dispensada a aplicação do disposto no art. 4º, inciso I.*

Portanto, embora pareça se tratar de um novo critério, o art. 5º carece de novidade e apenas repete algo já exigível dos destinatários da lei. A diferença é que o art. 4º (art. 3º do projeto substitutivo) oferece mais subsídios e informações para orientar a análise quando do requerimento da licença. Por fim, o art. 4º indica diretrizes, ou seja, condições gerais para a implantação. Com vistas à segurança jurídica, dispõe-se dos parâmetros específicos, de maior objetividade e conferência, a serem tratados no próximo tópico.

3. Parâmetros específicos

O Capítulo V (artigos 9º a 18) da proposição prevê parâmetros específicos para a implantação de infraestruturas de telecomunicações nas edificações, no interior do lote, em gleba, e em área pública. Entende-se que esses parâmetros tem o objetivo de complementar as diretrizes gerais, de modo que se faça possível, de acordo com as peculiaridades de cada uma das quatro locações, conferir critérios objetivos exigíveis dos requerentes.

Contudo, identificamos uma fragilidade na redação do PLC. Em tese, colocam-se os parâmetros específicos e, posteriormente, as exceções. Os artigos 10 e 11 estabelecem, respectivamente, os parâmetros específicos para implantação de infraestrutura de telecomunicações no topo das edificações e no interior de lotes. No entanto, o art. 7º determina que a observação dos artigos 10 e 11 se dará de forma excepcional e compensatória, em caso de inviabilidade técnica. Logo, a proposição retira dos artigos 10 e 11 o caráter de regra geral.

Art. 7º A inviabilidade técnica demonstrada na forma do §1º do art. 4º desta Lei Complementar para implantação da infraestrutura de telecomunicações na forma definida no artigo anterior, implica na observância dos critérios e parâmetros estabelecidos para o local de implantação, na forma especificada nos artigos 10 e 11.

§1º Nos casos de comprovada inviabilidade técnica de atendimento aos critérios e parâmetros estabelecidos nesta Lei Complementar, o órgão gestor do planejamento territorial e urbano pode, excepcionalmente, aprovar infraestrutura de telecomunicações:

I – com parâmetros diferenciados dos estabelecidos nos artigos 10 e 11;

II – classificada como não harmonizada, em área pública;

III – em torres em área pública com distância inferior a 500m entre si, com impossibilidade de compartilhamento com infraestrutura de suporte existente por motivo técnico estabelecido pelo órgão regulador federal de telecomunicações.

(...)

Art. 10. *A infraestrutura de telecomunicações classificada como não harmonizada, só pode ser implantada no topo das edificações se for distribuída de forma a manter a estética da edificação e respeitar os seguintes parâmetros:*

(...)

Art. 11. *A infraestrutura de telecomunicações classificada como não harmonizada somente poderá ser implantada no interior do lote, no solo, desde que respeitado o disposto na legislação de uso e ocupação do solo e os seguintes parâmetros:*

(...)

(grifos nossos)

Ademais, em contradição ao *caput* do art. 7º, o §1º permite que o gestor do planejamento territorial e urbano aprove, excepcionalmente – ainda que o *caput* já se refira a uma situação excepcional – as infraestruturas de telecomunicações com parâmetros diferentes daqueles estabelecidos pelos artigos 10 e 11. Ou seja, cria-se, assim, a exceção da exceção.

Ainda no tocante às exceções, o parágrafo 2º do art. 6º também prevê locais em que será admitida, excepcionalmente, a implantação de infraestrutura não harmonizada ou, nos termos do substitutivo, que não atenda às diretrizes do inciso I do art. 3º.

Compete-nos mencionar que essas observações também constam nos questionamentos enviados ao Poder Executivo:

1.1. Quais situações excepcionais justificam a aplicação do §1º do art. 7º?

COMENTÁRIO: O PLC admite, excepcionalmente, a implantação da infraestrutura de telecomunicações não harmonizada em locais ou com objetivos pré-determinados no §2º do art. 6º. Ademais, no art. 7º, determina-se que a inviabilidade técnica para implantação harmonizada deve ser demonstrada na forma do §1º do art. 4º e implica observar os critérios e parâmetros para o local de implantação constantes nos artigos 10 e 11. No entanto, em contradição ao caput do art. 7º, o §1º permite que o gestor do planejamento territorial e urbano aprove, excepcionalmente - ainda que o caput já se refira a uma situação excepcional - as infraestruturas de telecomunicações com parâmetros diferentes daqueles estabelecidos pelos artigos 10 e 11. Assim, visto que inexistente indicação de fatores mais gravosos que justifiquem a dispensa dos parâmetros compensatórios, parece-nos que o caput e o §1º do art. 7º trazem regras diferentes para a mesma situação.

Resposta:

Considerando o comentário do questionamento formulado, cumpre inicialmente esclarecer que o disposto no § 2º do art. 6º, remete à locais em que, em tese, não haveria a necessidade de harmonização exigida pela norma, tendo em vista o atendimento de situações excepcionais ou transitórias, bem como locais em que a implantação, harmonizada ou não, não afronta a norma de regência, em razão de sua destinação legal que permite tal implantação.

Diante disso, aparentemente, a expressão "excepcionalmente" constante do § 2º do art. 6º, parece ser inapropriada para o caso, tendo em vista que não se trata de exceção e sim de regra, considerando que nos locais indicados seriam admitidos a não harmonização.

Dito isso, ao que parece, a supressão da palavra destacada daria maior clareza ao escopo do dispositivo, bem como contribuiria para melhor interpretação sistemática da norma.

Quanto às situações excepcionais que justificam a aplicação do §1º do art. 7º, cumpre salientar que a possibilidade de aprovação de infraestruturas com parâmetros e diretrizes diferenciadas em relação ao disposto na minuta apresentada, está condicionada à demonstração de inviabilidade técnica pelo interessado por meio de laudo técnico, devidamente atestado pela unidade competente.

Dessa forma, não cumpre ao órgão responsável pela análise a determinação das situações que justificam a aplicação do disposto no art. 7º, §1º, da proposta, cabendo ao interessado a demonstração da necessidade da excepcionalidade disposta naquele dispositivo, a ser verificada e confirmada pelo órgão gestor.

Extrai-se da resposta da COAJ que a correta interpretação do parágrafo 2º do art. 6º exige a supressão do termo "excepcionalmente", sugestão acatada no substitutivo, ajustando-se a redação para supressão do termo "não harmonizada". Aponte-se ainda a necessidade de reforçar que a implantação de infraestrutura de telecomunicações nos Setores de Rádio e TV Sul e Norte (art. 6º, §2º, II), embora em local condizente com a finalidade, deve respeitar as restrições da área tombada.

Quanto aos critérios que justificam a aplicação do §1º do art. 7º, não se vislumbram motivos para que os artigos 10 e 11 sejam observados apenas em situação excepcional, sobre a qual, posteriormente, ainda cabem novas exceções. Ora, se há uma exceção para a exceção, esta última se torna regra. Do contrário, esvaziam-se de qualquer aplicabilidade e exigibilidade as disposições ali contidas.

Nesse sentido, sugere-se a supressão dos termos "classificada como não harmonizada" dos artigos 10 e 11. Assim, a implantação de infraestrutura de telecomunicações no topo de edificações e no interior de lotes conta com parâmetros específicos, com caráter de regra geral, perante os quais o particular poderá alegar impossibilidade de cumprimento mediante laudo técnico. Essa medida se harmoniza aos argumentos apresentados no tópico anterior e confere maior segurança jurídica ao procedimento de licenciamento, uma vez que os parâmetros específicos complementam as diretrizes gerais e são passíveis de conferência e fiscalização.

Em relação aos parâmetros específicos em gleba, Seção III, cabem alguns comentários. A leitura inicial dos artigos 12 e 13 suscitou divergências quanto à interpretação dos termos "gleba que não interfira com o tecido urbano lindeiro" e "gleba que interfira com o tecido urbano lindeiro". Caso não haja interferência, o PLC prevê tratamento diferenciado e dispensa a infraestrutura de telecomunicações da adequação ao disposto no inciso I do art. 4º. Contudo, o que se entende por essas expressões? Nota-se que os conceitos estão vagos e não oferecem critérios objetivos para o enquadramento em uma das duas situações.

A confusão na interpretação dos termos se acentua quando consultamos o art. 24, que prevê casos de dispensa de licenciamento. O inciso IV sugere que o art. 12 se refere à zona rural, ainda que não haja indicativos, no art. 12, de que este se refira exclusivamente a esse tipo de zona:

Art. 12. *A implantação de infraestrutura de telecomunicações em gleba que não interfira com o tecido urbano lindeiro deve priorizar a infraestrutura de suporte que possibilite o compartilhamento, dispensada a aplicação do disposto art. 4º, inciso I.*

(...)

Art. 24. *É dispensada da licença prevista no art. 19, desde que realizado o prévio cadastramento no órgão gestor do planejamento territorial e urbano do Distrito Federal, a implantação de infraestrutura de telecomunicações:*

(...)

VI - implantada na zona rural, prevista no art. 12.

Ante o exposto, levantaram-se os seguintes questionamentos:

15. Quais critérios objetivos permitem concluir se a implantação de infraestrutura de telecomunicações, em gleba, interfere ou não com o tecido urbano lindeiro?

Resposta:

(...)

Considerando as informações constantes do Plano Diretor de Ordenamento Territorial, notadamente a análise dos mapas, é possível verificar as áreas compreendidas como zona urbana e zona rural, sendo assim **optou-se por não inserir na proposta critérios objetivos para diferenciação da implantação de infraestrutura de telecomunicações em gleba que interfira ou não com o tecido urbano lindeiro.**

Ressalta-se, por fim, que tal opção se deu diante da localização estabelecida para a gleba no zoneamento do PDOT, tendo em vista que, no caso de gleba inserida em zona urbana, necessariamente há interferência com o tecido urbano lindeiro, já no caso de gleba localizada em zona rural, excepcionalmente, pode ocorrer interferência com o tecido lindeiro, como por exemplo, em áreas limítrofes dos dois zoneamentos.

Em resumo, glebas que interferem com o tecido urbano lindeiro são aquelas porções de terra que não foram objeto de parcelamento de solo urbano, mas que se encontram inseridas em zona urbana ou em áreas limítrofes de acordo com o Plano Diretor.

16. A Seção III – Em Gleba – refere-se à implantação de infraestrutura de telecomunicações apenas em zona rural?

Resposta:

(...)

Diante disso, constata-se que a Seção III - Em Gleba - refere-se à implantação de infraestrutura de telecomunicações **tanto em área rural, como em área urbana.**

17. Quais são os critérios e parâmetros urbanísticos para implantação de infraestrutura de telecomunicações em zona rural?

(...)

Resposta:

(...)

Não obstante, da análise do disposto no art. 12, mencionado no dispositivo colacionado, verifica-se que se trata da implantação de infraestrutura de telecomunicações em gleba que não interfira em tecido lindeiro. Dito isso, cumpre esclarecer que a gleba mencionada no referido artigo não necessariamente estaria situada em zona rural, o que não justifica a referência constante do inciso IV, do art. 24.

Diante disso, **parece pertinente a supressão da expressão "prevista no art. 12"**, tendo em vista que o disposto naquele artigo não necessariamente se refere à zona rural.

Ante o exposto, conforme definido na proposta, **não há parâmetros para implantação de infraestrutura em zona rural em razão da dispensa de licenciamento.**

Portanto, com base nos esclarecimentos prestados, conclui-se que a Seção III contempla glebas – áreas que não foram objeto de parcelamento – tanto em área urbana quanto rural. Não se vislumbra justificativa para a escolha de termos vagos e abertos, uma vez que, quando solicitada, a SEDUH soube explicar objetivamente os conceitos que suscitaram dúvidas.

Nesse sentido, propõe-se alteração de redação para a adoção dos termos "gleba inserida em zona rural" e "gleba inserida em zona urbana ou em áreas limítrofes". Acatamos, ainda, a sugestão de supressão da expressão "prevista no art. 12" do art. 24 da proposição (art. 21 do substitutivo), com a ressalva, alinhada às disposições da Seção III, de que a dispensa se aplica às infraestruturas em zona rural não localizadas em área limítrofes à zona urbana ou que não interfiram na paisagem do CUB.

4. Inviabilidade técnica

Outro ponto merecedor de análise se refere à demonstração de inviabilidade técnica. Restaram dúvidas sobre quais seriam os critérios que, quando impossíveis de serem observados, implicariam elaboração de laudo técnico. No texto original, menciona-se a demonstração de inviabilidade técnica no §1º do art. 4º, logo após as diretrizes para implantação. Apontamos que há uma lacuna no texto que inviabiliza sua compreensão, uma vez que se dispõe sobre o laudo técnico antes mesmo de se indicarem todas as diretrizes, pois há outras subsequentes, e as hipóteses de exceção.

Dessa forma, questionamos à SEDUH:

1. *Quais artigos do PLC que, quando descumpridos, implicam a necessidade de demonstração de impossibilidade técnica (art. 4º, §1º)?*

COMENTÁRIO: Segundo o caput do art. 7º, a inviabilidade técnica se refere à impossibilidade de implantação da infraestrutura de telecomunicações na forma do art. 6º, ou seja, harmonizada. No entanto, depreende-se do texto que a impossibilidade de compartilhar infraestrutura de suporte ou de evitar a implantação em área crítica também poderiam motivar a demonstração requerida.

Resposta:

(...)

*Ante o exposto, a inviabilidade técnica deve ser demonstrada quando da **impossibilidade de observância do art. 4º, I, e da incidência dos artigos 7º e 8º da proposta, bem como em caso de eventual necessidade de implantação de infraestrutura em áreas críticas.***

(...)

Em suma, extrai-se da resposta encaminhada pela Secretaria que a inviabilidade técnica deverá ser demonstrada quando:

1. Não for possível observar o inciso I do art. 4º;
2. A infraestrutura de telecomunicações se enquadrar nas exceções do §1º do art. 7º;
3. Não for possível o compartilhamento da capacidade excedente da infraestrutura de suporte;
4. Em área crítica, bem como nas imediações de parques infantis.

Portanto, sugere-se alteração do texto para que todas as hipóteses de exceção, que demandam demonstração de inviabilidade técnica, estejam expressa e conjuntamente dispostas, seguidas, então, dos requisitos do laudo técnico.

5. Patrimônio tombado

Em relação aos aspectos urbanísticos, especificamente quanto à preocupação com o patrimônio tombado, observamos que a proposta prevê diretrizes condizentes com as normas do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan, como o respeito aos projetos urbanísticos e paisagísticos, especialmente na área do Conjunto Urbanístico de Brasília – CUB e a minimização de interferências não harmonizadas na visualização do horizonte a partir do CUB.

A portaria do Iphan nº 166, de 11 de maio de 2016, que estabelece a complementação e detalhamento da Portaria nº 314, de 1992, define critérios para as intervenções de natureza urbana, arquitetônica e paisagística no Conjunto Urbanístico de Brasília – CUB. Em suas disposições finais, a norma determina os casos de obrigatoriedade quanto à análise e aprovação do Iphan de acordo com o local e tipo de intervenção:

Art. 85. *Para efeito de cumprimento do disposto nessa Portaria, os projetos de intervenção no Conjunto Urbanístico de Brasília serão submetidos à análise e aprovação do Distrito Federal, **cabendo obrigatoriamente a análise e aprovação do IPHAN apenas nos casos de intervenções que impliquem em:***

I. alteração de usos e classes de atividades,

II. alteração de parâmetros urbanísticos referentes a altura, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento e afastamentos;

III. alteração do sistema viário principal, na Macroárea A;

IV. criação, desmembramento, remembramento e parcelamento de lotes, na Macroárea A;

V. planos de ocupação para instalação de engenhos publicitários, quiosques e estruturas de telecomunicação, na Macroárea A;

VI. alteração do projeto padrão de sinalização, constante do Plano Diretor de Sinalização do Distrito Federal, e do padrão de endereçamento urbano. (grifo nosso)

Portanto, depreende-se que a aprovação do Iphan é imperativa para a implantação de infraestrutura de telecomunicações na Macroárea A, conforme o Anexo 2 da referida portaria:

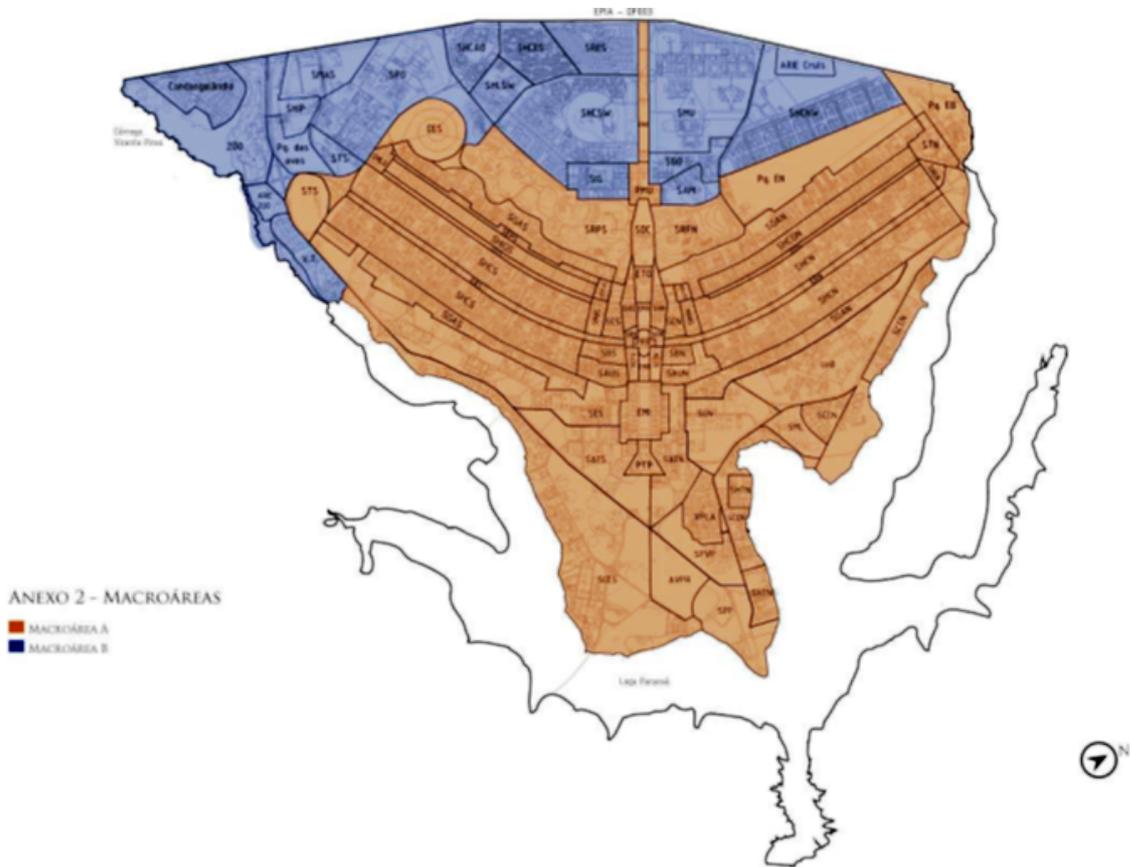


Figura 1 – Anexo 2, Portaria nº 166, de 2016 - mapa do Conjunto Urbanístico de Brasília com delimitação das Macroáreas de Proteção A e B (disponível em www.iphan.gov.br)

Além disso, a Portaria nº 68, de 2012, divide a área de entorno em setores com índices específicos de gabarito que, quando ultrapassados, implicam análise obrigatória do Iphan. Essa determinação vai ao encontro do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que determina a proteção do entorno dos bens tombados. A proposição indica preocupação com a área do entorno ao incluir, entre suas diretrizes, a minimização das interferências não harmonizadas na visualização do horizonte a partir do CUB (art. 4º, inciso VIII).



Figura 2 - Anexo 1, Portaria nº 68, de 2012 - Mapa da Delimitação da Poligonal de Entorno do Conjunto Urbanístico de Brasília (disponível em www.iphan.gov.br)

Neste ponto, cabe apontar que surgiram divergências na interpretação do PLC quanto aos casos em que será necessária manifestação e apreciação do Iphan. Embora a Portaria nº 166, de 2016, estabeleça a obrigatoriedade de análise para "**planos de ocupação para instalação de (...) estruturas de telecomunicação, na Macroárea A**", conforme o art. 85 supracitado, parece-nos haver dúvida quanto ao emprego do termo "planos de ocupação". A Lei nº 4.257, de 2008, que estabelece critérios de utilização de áreas públicas do Distrito Federal por mobiliários urbanos do tipo quiosque e trailer para o exercício de atividades econômicas, contém a seguinte definição:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se as seguintes definições:

(...)

IV – Plano de Ocupação: documento resultante do procedimento que definirá os espaços destinados à instalação dos mobiliários urbanos do tipo quiosque e trailer;

Infere-se que, no contexto da Lei nº 4.257, de 2008, o plano de ocupação é documento cuja elaboração compete ao poder público, em que se definem as áreas passíveis de ocupação pelos mobiliários urbanos que especifica. No caso das infraestruturas de telecomunicações, não há indicativos que de o poder público definirá previamente essas áreas. Endossa essa conclusão a própria peculiaridade da escolha de locação para implantação dos equipamentos de telecomunicações, baseada na demanda de cobertura e nas características locais que podem interferir no sinal, fato que poderia comprometer um plano de ocupação prévio e genérico.

Outrossim, questionamos se os critérios da Portaria nº 68, de 2012, voltados às edificações e baseados no parâmetro de altura máxima, aplicar-se-ão às infraestruturas de telecomunicações. Esse questionamento consta do ofício encaminhado ao Poder Executivo, a seguir:

25. Em que casos é necessária a manifestação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan?

(...)

Parece-nos prudente especificar no texto do PLC as hipóteses que implicam obrigatoriedade de manifestação do Iphan em virtude de possíveis divergências na interpretação do dispositivo supracitado (art. 85 da Portaria Iphan nº 166, de 2016). **Cabe, sobretudo, esclarecer se as infraestruturas serão submetidas à análise do Iphan individualmente ou se apenas o plano de ocupação passará pela análise do Instituto.**

Além disso, a Portaria nº 68, de 2012, divide a área de entorno em setores com índices específicos de gabarito que, quando ultrapassados, implicam análise obrigatória do Iphan. Essa determinação vai ao encontro do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que determina a proteção do entorno dos bens tombados. **Questionamos se a mesma regra voltada às edificações, cuja análise é vinculada à altura máxima, aplica-se à aprovação das infraestruturas de telecomunicações.**

Em resposta, a Coordenadoria de Apoio Jurídico – COAJ esclareceu:

Dessa forma, a proposta distrital prevê a necessidade de aprovação por parte do Iphan, **em caso de solicitação de implantação de infraestrutura em áreas sob responsabilidade daquele instituto**, conforme se depreende do §2º, do art. 21:

(...)

Ante o exposto, depreende-se dos dispositivos colacionados **que a verificação da necessidade de apreciação por parte do Iphan deverá se dar caso a caso**, tendo em vista que não consta da proposta indicação de intervenção em plano de ocupação de estruturas de telecomunicações.

Quanto à sugestão de especificação no texto do PLC das hipóteses que implicariam obrigatoriamente a manifestação do Iphan, considerando todo o exposto, **entendeu-se desnecessária tendo em vista que as competências daquele instituto estão regularmente dispostas na legislação que rege sua atuação, normas estas de conhecimento obrigatório por parte dos analistas dos casos apresentados para licenciamento.**

Verifica-se que não houve resposta específica para a pergunta sobre a implantação no entorno da área tombada. No entanto, trecho da resposta do item nº 8 reforça o entendimento da SEDUH quanto à análise caso a caso e não aplicação de normas de gabarito ou parâmetros de altura ou porte:

8. O que se entende por "integrada com a paisagem urbana" (art. 5º, II)? Essa harmonização refere-se ao porte da infraestrutura de telecomunicações? Refere-se aos materiais utilizados?

Resposta: "(...) verifica-se que a expressão "integrada com a paisagem urbana" **não se refere necessariamente ao porte da infraestrutura ou aos materiais utilizados**, sendo a compatibilização da infraestrutura com a paisagem do local, devidamente atestada pela unidade competente, considerando as especificidades de cada caso (...)"

Ante o exposto, conclui-se que o requerimento de implantação de infraestruturas de telecomunicações será submetido à análise do Iphan sempre que em área de responsabilidade deste Instituto, e sua apreciação se dará caso a caso. Cumpre-nos indicar preocupação quanto à aplicação prática desse dispositivo, uma vez que a análise individual e indistinta de cada requerimento pode gerar uma alta demanda junto ao Iphan, acarretando sobrecarga do corpo técnico e baixa possibilidade de atendimento no prazo estabelecido pelo PLC.

Além disso, é desejável que o texto legal seja claro para a compreensão de seus destinatários. Questionamos se está claro, para o particular, os casos em que será necessário submeter a implantação à aprovação do Iphan. A resposta da SEDUH menciona que as normas pertinentes e necessárias às análises dos requerimentos são de conhecimento obrigatório por parte dos analistas. Poderíamos inferir, então, que competiria ao órgão responsável pelas análises dos requerimentos a triagem e o encaminhamento ao Iphan. Parece-nos que a previsão expressa desse encaminhamento é benéfica e privilegia o princípio da celeridade processual.

6. Licenciamento

Um dos objetivos da proposição em epígrafe é a desburocratização do procedimento de licenciamento das infraestruturas de telecomunicações. Ao se estabelecerem critérios e parâmetros claros e objetivos para orientar a implantação de estruturas e equipamentos, busca-se oferecer segurança aos requerentes, medida que poderá contribuir com o desenvolvimento econômico do DF.

A Lei Federal nº 13.116, de 20 de abril de 2015, estabelece normas gerais para a implantação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações e tem o objetivo expresso de promover e fomentar os investimentos no segmento. Essa norma prevê, entre suas diretrizes, a uniformização, simplificação e celeridade de procedimentos e critérios para outorga de licenças.

No tocante ao licenciamento, o PLC institui a Licença Distrital de Implantação de Infraestrutura de Telecomunicações e determina a documentação necessária que deve compor o requerimento, formulado pelo interessado. Neste ponto, merece análise o tipo de procedimento proposto e suas implicações.

Sobre esse assunto, determina a Lei Federal nº 13.116, de 2015, que as licenças serão expedidas mediante **procedimento simplificado**, sem prejuízo da manifestação dos diversos órgãos competentes. Estabelece, ainda, que o prazo para emissão não poderá ser superior a sessenta dias (art. 7º).

Por sua vez, o PLC determina:

Art. 20. A Licença Distrital de Implantação de Infraestrutura de Telecomunicações deve ser requerida em **procedimento autodeclaratório**, com base nas informações prestadas pelos requerentes, com a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica ou Registro de Responsabilidade Técnica.

A expressão "procedimento autodeclaratório" suscitou dúvidas. Infere-se da Lei Federal que o procedimento simplificado é um procedimento guiado pelos princípios da celeridade e eficiência, expressos no art. 5º. Ratificam esse entendimento, por exemplo, os parágrafos do art. 7º, que exigem que o requerimento seja dirigido a um único órgão ou entidade, a contagem de forma comum do prazo, ainda que exigida manifestação de mais de um órgão, e a previsão de que o órgão analisador só poderá exigir esclarecimentos ou complementação de informações apenas uma vez.

Por outro lado, entende-se por procedimento autodeclaratório aquele que se dá de forma expressa. Ou seja, com base nas informações prestadas, emite-se a licença no ato do recebimento da documentação, passível de conferência posterior e eventual sanção em caso de desconformidade. Esse tipo de procedimento já é utilizado em outros estados, em diferentes tipos de licenciamento, desde alvarás de obras, funcionamento de atividades ou infraestrutura de telecomunicações. Vale destacar a Lei Complementar nº 838, de 18 de dezembro de 2018, de Porto Alegre:

*Art. 14. O licenciamento municipal para a instalação das ETRs **se dará de forma expressa**, tendo por base as informações prestadas pelos requerentes, com a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica, bem como a autorização expedida pela Anatel.*

*Parágrafo único. O licenciamento expresso de que trata o caput deste artigo refere-se à autorização do Município de Porto Alegre para a instalação das ETRs **no ato do recebimento dos documentos necessários**, tendo por base as informações prestadas pelos requerentes.*

Assim, questionamos à SEDUH sobre o procedimento do projeto em questão:

20. O que se entende por procedimento autodeclaratório (art. 20)? Quem irá validar as informações recebidas?

Resposta:

(...)

*Da leitura do referido artigo, considerando a necessidade de desburocratização e celeridade processual, **verifica-se a previsão de emissão de licença com base nas informações prestadas pelo requerente, em procedimento autodeclaratório, bem como os documentos mínimos necessário para apreciação do requerimento.***

Diante disso, em resposta ao primeiro questionamento, procedimento autodeclaratório seria a apresentação de informações técnicas de responsabilidade do interessado, para análise do requerimento de licenciamento com base naquelas informações.

*Com relação ao segundo questionamento, convém mencionar o §1º, do art. 19 que determina que a **emissão da Licença Distrital será efetuada pelo órgão gestor do planejamento territorial e urbano do Distrito Federal, consoante se verifica abaixo:***

(...)

21. O PLC pretende estabelecer hipóteses de rito sumário ou simplificado para licenciamento distrital?

Resposta:

(...)

Da leitura do referido artigo, entendeu-se pertinente, com vistas à desburocratização e celeridade processual, incluir a previsão de emissão de licença com base nas informações prestadas pelo requerente, em procedimento autodeclaratório, bem como os documentos mínimos necessário para o requerimento, sem prejuízo de novas exigências, se for o caso.

*Ante o exposto, **considerando o dispositivo colacionado a proposta distrital estabelece rito simplificado, e único, para o licenciamento da implantação de infraestrutura de telecomunicações, sem prejuízo de tramitação simultânea nos casos de necessidade de manifestação de outros órgãos, conforme disposto no art. 21, § 2º da proposta.***

Os esclarecimentos feitos pela COAJ nos permitem concluir que há confusão no emprego dos termos escolhidos para qualificar o tipo de procedimento. Ainda que se diga que é um procedimento autodeclaratório, de rito simplificado, os outros dispositivos do Capítulo VI indicam que se trata de um procedimento padrão, em que há basicamente, na sequência em que os artigos aparecem na proposição:

1. Formulação de requerimento pelo interessado, apensada a documentação exigida;
2. Análise por parte do órgão gestor do planejamento territorial e urbano (com possibilidade de solicitação adicional de documentos ou informações);
3. Prazo de sessenta dias para emissão da licença.

Dessa forma, na medida em que há, necessariamente, prazo para análise anterior à emissão da licença, trata-se de um procedimento administrativo padrão, ainda que regulado com vistas aos objetivos de celeridade e eficiência. Portanto, propõe-se a retirada da expressão "autodeclaratório" a fim de minimizar possíveis erros de interpretação quanto à forma do procedimento.

Ademais, em relação aos documentos exigidos no requerimento da licença, alterou-se a redação do inciso II do art. 20 para supressão da expressão "análise de conformidade". Essa medida tem por objetivo evitar confusão com o "relatório de medição de conformidade" (art. 3º, XXI, remanejado para o glossário no projeto substitutivo). Parece-nos que o termo sugere a existência de um documento adicional, quando, na verdade, essa análise pode constar do memorial descritivo do projeto, documento adequado para essa finalidade.

Além disso, acrescentou-se ao rol do §1º o laudo técnico (1), quando cabível, exigido caso o interessado se enquadre nas hipóteses de exceção da Lei Complementar para comprovação de inviabilidade técnica. Propõe-se ainda, a inclusão da licença para o conjunto de equipamentos, de responsabilidade da Anatel (2) e a autorização, quando cabível, de utilização da infraestrutura de suporte compartilhada expedida pela empresa detentora em favor da empresa compartilhante (3). Acreditamos que a não inclusão desses documentos no texto original se deva a erro material, uma vez que naturalmente exigíveis.

Sugerem-se alguns ajustes para que a lei distrital alinhe-se às disposições federais. Sugerimos a inclusão dos parágrafos 3º e 4º ao art. 17 do substitutivo para que o requerimento seja único e dirigido a um único órgão ou entidade do DF. Embora já conste na Lei Federal nº 13.116, de 2015, julgamos importante reforçar a exigência na norma distrital. Essa medida privilegia a desburocratização do procedimento.

Já a inclusão de encaminhamento à entidade federal (§4º) se justifica com base nos argumentos apontados no tópico anterior, referentes à aprovação do Iphan. Dada a falta de previsão expressa sobre a necessidade de manifestação do Instituto, bem como o posicionamento da SEDUH nos esclarecimentos da questão 25[1], consideramos razoável que o órgão analisador encaminhe, quando necessário, o requerimento ao Iphan para sua manifestação. Essa exigência se harmoniza ao §2º do art. 21 (texto original), que determina a tramitação simultânea do licenciamento ambiental, aprovação do Iphan e demais órgãos, conforme o caso.

O §1º do art. 21 estabelece que o prazo de sessenta dias pode ser suspenso verificada necessidade de manifestação de outros órgãos. No entanto, nos termos da Lei Federal:

Art. 7º (...)

§ 3º O prazo previsto no §1º **será contado de forma comum** nos casos em que for exigida manifestação de mais de um órgão ou entidade **de um mesmo ente federado**.

Assim, sugere-se alteração da redação do §1º para que o prazo seja contado de forma comum, salvo necessidade de manifestação de órgão ou entidade de outro ente federado.

Outrossim, faz-se necessário analisar as hipóteses de dispensa do licenciamento. A proposição elenca algumas situações que, dado o menor potencial de risco e impacto urbanístico, não precisam se submeter ao rito tradicional para emissão de licença. Aponte-se que a dispensa implica o cumprimento de exigências e cadastramento prévio junto ao órgão gestor do planejamento territorial e urbano, no qual devem constar uma série de documentos que atestem a regularidade da implantação (art. 24, §2º). Dessa forma, a Administração conta com informações suficientes para exercer o poder de polícia e implementar a fiscalização, sempre que julgar conveniente.

Parece-nos, de fato, desproporcional submeter todos os tipos de infraestrutura de telecomunicações ao licenciamento estabelecido no PLC. Para que se concretize a desburocratização, é necessário conferir tratamento diferenciado às situações diferenciada e, assim, efetivar a isonomia material.

O art. 24 da proposição prevê quatro hipóteses de dispensa e o art. 26 dispõe sobre outra. Por sua vez, o art. 25 aborda uma nova hipótese, mas cabível em caso de novo licenciamento. Assim, é desejável que os dispositivos do art. 24 e 26 não se encontrem fragmentados no texto.

Com base nos argumentos apresentados e a exemplo de outras normas estaduais sobre a matéria, propõe-se, ainda, a adição das infraestruturas de telecomunicações ocultas, camufladas ou em infraestrutura de suporte compartilhada já licenciada no rol de dispensa do licenciamento.

Por fim, propomos a supressão do §1º do art. 34:

Art. 34. *A infraestrutura de telecomunicações se enquadra na categoria de equipamento urbano e é considerada bem de utilidade pública e relevante interesse social.*

§1º **Em razão da utilidade pública** dos serviços regulados nesta Lei Complementar, o Distrito Federal poderá ceder, nos termos da legislação distrital vigente, área pública para implantação de infraestrutura de telecomunicações, **restando inexigível a elaboração de processo licitatório**.

§2º A emissão da licença prevista no art. 19 desta Lei Complementar, quando se tratar de infraestrutura de telecomunicações em área pública, deve ser precedida da formalização do **contrato de concessão de uso de área pública** nos termos da Lei Complementar nº 755, de 28 de janeiro de 2008, art. 5º e respectiva regulamentação.

A alteração tem o objetivo de suprimir a ilegalidade do dispositivo em questão. Aponte-se que a inexigibilidade ocorre, nos termos do art. 25 da Lei Federal nº 8.666, de 1993, nos casos em que houver inviabilidade de competição[2], o que não se identifica no §1º. Aponte-se que a utilidade pública do serviço não justifica a inexigibilidade pretendida. Ademais, o PLC determina, no §2º, que a utilização de área pública se dará na forma de concessão de uso. Nos termos da Lei nº 8.666, de 1993:

Art. 2º *As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, **concessões**, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, **serão necessariamente precedidas de licitação**, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.*

Adicionam-se os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles:

"Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica. O que caracteriza a concessão de uso e a difere dos demais institutos assemelhados - autorização e permissão de uso - é o caráter contratual e estável da outorga do uso do bem público ao particular, para que o utilize com exclusividade e nas condições convencionadas com a Administração.

A concessão pode ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, mas deverá ser sempre precedida de autorização legal e, normalmente, de licitação para o contrato. "

Ou seja, a concessão exige prévio procedimento licitatório, dispensado apenas nos casos expressamente dispostos na legislação federal. Portanto, não cabe dispensa genérica em razão da utilidade pública.

7. Emendas

Foram apresentadas 18 emendas no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo, todas de autoria do Deputado Delmasso. Embora apresentadas fora desta Comissão de Assuntos Fundiários, é oportuno analisar as sugestões de alteração para que a avaliação do PLC se dê de forma ampla e completa. Ademais, nota-se que o conteúdo das emendas se alinha às atribuições desta Comissão. Após a reunião extraordinária remota da CDESCTMAT em 14/04/20, o projeto foi aprovado com a inclusão de 6 subemendas do relator à Emenda 19 (Substitutiva) da CAF protocolada em 06/04/2020.

- **Emenda Aditiva 01**

Esta emenda retira do rol de situações sujeitas aos dispositivos da proposição as infraestruturas e serviços de **radiodifusão**. Justifica-se a supressão em virtude da diferença do objeto da prestação de serviço de telecomunicações (companhias de telefonia) e radiodifusão (transmissão de sons e imagens).

No entanto, como se aponta na justificação, os setores podem ser confundidos quando se trata da infraestrutura utilizada (antenas, geradores e afins). Nesse sentido, reforçamos que o objetivo do PLC é a definição de diretrizes e parâmetros urbanísticos para evitar possíveis riscos e impactos decorrentes da implantação da infraestrutura de suporte e equipamentos. Ou seja, ainda que a finalidade da prestação do serviço seja diferente, ambos os segmentos se utilizam de meios físicos com igual potencial de dano ao meio urbano.

Ressaltamos que os serviços de radiodifusão estão contemplados na Lei Federal nº 11.934, de 2009, que dispõe sobre limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos.

Por fim, a proposição não invade a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão, restringindo-se apenas às implicações em âmbito local.

- **Emenda Supressiva 02**

Esta emenda retira do rol de documentos necessários para o requerimento da licença o inciso XII do §1º do art. 20:

§1º O requerimento de Licença formulado pelo interessado deve conter, no mínimo, os seguintes documentos:

(...)

XII – memorial descritivo ou elementos gráficos, contendo a definição de tratamento paisagístico.

Justifica-se a supressão em virtude do impacto econômico sobre os empresários decorrente da elaboração desse documento e do incremento da burocracia.

O PLC se fundamenta em diretrizes meritórias voltadas à preservação da paisagem urbana em face de possíveis impactos decorrentes da implantação de infraestruturas de telecomunicações. Dada a essencialidade do serviço em questão e a necessária preservação do meio ambiente natural e construído, é necessário ponderar os interesses.

Nesse sentido, a emissão da licença é condicionada à comprovação de atendimento das diretrizes da proposição. Em casos excepcionais, o interessado poderá demonstrar, em laudo técnico, a inviabilidade técnica de cumprimento de determinada exigência e comprovar os prejuízos da não implantação no local pretendido.

Entendemos que o tratamento paisagístico ou outras medidas eventualmente necessárias para a conformação da infraestrutura de telecomunicações aos dispositivos da norma podem constar do memorial descritivo que acompanha o projeto executivo.

Conforme mencionado anteriormente, propõe-se alteração de redação do inciso II do §1º do art. 20 para que se substitua a expressão “análise de conformidade” por “memorial descritivo”:

§1º O requerimento de Licença formulado pelo interessado deve conter, no mínimo, os seguintes documentos:

(...)

II - projeto executivo e memorial descritivo de implantação que demonstre conformidade da infraestrutura de telecomunicações com o disposto nesta Lei Complementar e sua regulamentação;

Assim, acreditamos ser razoável a alteração proposta pela Emenda nº 02, na medida em que os documentos do inciso II podem substituir o memorial descritivo previsto no inciso XII.

- **Emenda Modificativa 03**

Esta emenda altera a definição de “estação transmissora de pequeno porte” (art. 3º, XII). Justifica-se a modificação com base no intuito de deixar o conceito mais claro e alinhado ao que vem sendo utilizado em outros municípios.

Entendemos que a maior parte do conteúdo da emenda já consta disposta nos incisos do art. 3º, especialmente, os que conceituam “infraestrutura camuflada”, “infraestrutura oculta” e “infraestrutura de pequeno

porte" (expressão que substitui "estação transmissora de pequeno porte no projeto substitutivo).

Não vislumbramos alteração dos efeitos práticos na mudança de enquadramento em uma tipologia ou outra pois, em todos esses casos citados, caso o interessado cumpra os requisitos da Lei Complementar, poderá solicitar dispensa do licenciamento.

No entanto, consideramos oportuna a complementação da expressão "infraestrutura de pequeno porte", com aproveitamento parcial dos conceitos da Emenda, visando ao aprimoramento do texto.

- **Emenda Modificativa 04**

Esta emenda altera o conceito de gleba (art. 3º, V). Consta no PLC:

Art. 3º (...)

V - gleba: área que não foi objeto de parcelamento urbano registrado em Cartório de Registro de Imóveis;

Por sua vez, nos termos da Emenda 04:

Art. 3º (...)

V - gleba: área que ainda não foi loteada ou desmembrada, não sendo objeto de parcelamento urbano registrado em Cartório de Registro de Imóveis;

Não vislumbramos motivos para a alteração, uma vez que o parcelamento urbano ocorre, nos termos da Lei Federal nº 6.766, de 1979, sob a forma de loteamento ou desmembramento. Dessa forma, os dois conceitos são similares.

- **Emendas Modificativas 05, 17 e 18**

A Emenda Modificativa 05 altera o art. 4º, que trata das diretrizes para implantação das infraestruturas de telecomunicações. Além de suprimir do inciso I a utilização de equipamentos que possuam as menores dimensões, flexibiliza as regras ao incluir a expressão "sempre que tecnicamente possível e economicamente viável" em diversos incisos.

A Emenda 17 altera a redação do art. 13, acrescentando, ao final da redação original, o complemento abaixo destacado:

Art. 13. *A implantação de telecomunicações em gleba que interfira com o tecido urbano lindeiro ou com a paisagem do CUB deve ter seus parâmetros de implantação definidos em diretrizes urbanísticas em função das características da área, **ficando certo que tais diretrizes não poderão obstaculizar a necessária prestação dos serviços de telecomunicações.***

Por sua vez, a Emenda nº 18 altera a redação do art. 14 para que a implantação de infraestrutura de telecomunicações em área pública seja do tipo harmonizada "sempre que tecnicamente possível e economicamente viável", ressalvadas exceções.

Cumpra esclarecer que, de forma geral, todas as infraestruturas devem seguir as diretrizes do art. 4º. São condições gerais que buscam garantir a prevalência do interesse público por meio do equilíbrio entre as necessidades de prestação dos serviços de telecomunicações e a preservação da qualidade urbana e ambiental.

Dado o caráter essencial do serviço em questão, convém citar o disposto na Lei Federal nº 11.934, de 2009, sobre o tema:

Art. 8º *Os órgãos competentes não poderão impor condições ou vedações que impeçam a prestação de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, nos termos da legislação vigente.*

Dessa forma, a proposição se ajusta à norma federal ao prever, em caso de inviabilidade de atendimento das diretrizes e parâmetros específicos da Lei Complementar, a possibilidade de demonstração técnica de que a implantação no local, ou com os equipamentos indicados, é imprescindível para a prestação do serviço. Portanto, o PLC não cria impedimento à prestação do serviço.

Não convém acatar as alterações sugeridas, na medida em que as emendas conferem demasiada flexibilidade às diretrizes, podendo esvaziá-las de aplicabilidade e exigibilidade.

- **Emendas Modificativas 06 e 07, e Emendas Supressivas 14 e 15**

Essas emendas alteram drasticamente os parâmetros propostos para implantação de infraestrutura de telecomunicações no topo de edifícios e a forma de medição, no interior de lotes, da distância entre a infraestrutura e as divisas, que passariam a se basear no eixo da infraestrutura.

PLC nº 12, de 2019	Emenda Modificativa 06
Art. 10. A infraestrutura de telecomunicações classificada como não harmonizada, só pode ser implantada no topo das edificações se for distribuída de forma a manter a estética da edificação e respeitar os seguintes parâmetros: I – ser implantada em edifícios com no mínimo 12m de altura; (...)	Art. 10. A infraestrutura de telecomunicações classificada como não harmonizada, só pode ser implantada no topo das edificações se for distribuída de forma a manter a estética da edificação e respeitar os seguintes parâmetros: I – ser implantada em edifícios com no mínimo 6 (seis) metros de altura;

V - ter distância horizontal de, no mínimo, **10m** entre mastros e torres, quando o tamanho da infraestrutura de telecomunicações for maior que 5,50m, medido sempre a partir da face externa da laje do último pavimento;

(...)

§1º A altura da edificação prevista **nos incisos I e II** do *caput* deste artigo é a medida vertical contada a partir da do piso do térreo ou do pilotis até a face externa da laje do último pavimento.

§2º **O afastamento previsto no inciso IV do caput deste artigo é de, no mínimo, 2,50m nos blocos residenciais dos Setores de Habitações Coletivas Norte – SHCN e Setores de Habitações Coletivas Sul – SHCS, Setores de Habitações Coletivas Sudoeste – SHCSW e Setores de Habitações Coletivas Noroeste – SHCNW.**

(...)

V - ter distância horizontal de, no mínimo, **5,00m** entre mastros e torres, quando o tamanho da infraestrutura de telecomunicações for maior que 5,50m, medido sempre a partir da face externa da laje do último pavimento;

(...)

§1º A altura da edificação prevista **no inciso I** do *caput* deste artigo é a medida vertical contada a partir da do piso do térreo ou do pilotis até a face externa da laje do último pavimento.

§2º **Para a implantação de que trata o caput devem ser comprovados a estabilidade estrutural das edificações por meio de laudos técnicos, assinados por profissional legalmente habilitado, acompanhado do documento de responsabilidade técnica registrado no órgão de classe pertinente.**

PLC nº 12, de 2019	Emenda Modificativa 07
<p>Art. 11. A infraestrutura de telecomunicações classificada como não harmonizada somente poderá ser implantada no interior do lote, no solo, desde que respeitado o disposto na legislação de uso e ocupação do solo e os seguintes parâmetros:</p> <p>(...)</p> <p>§1º A distância definida no inciso I é medida a partir do perímetro do conjunto da infraestrutura de telecomunicações que esteja acima do solo.</p>	<p>Art. 11. A infraestrutura de telecomunicações classificada como não harmonizada somente poderá ser implantada no interior do lote, no solo, desde que respeitado o disposto na legislação de uso e ocupação do solo e os seguintes parâmetros:</p> <p>(...)</p> <p>§1º A distância definida no inciso anterior é medida a partir do eixo da base da infraestrutura de suporte que esteja acima do solo.</p>

O autor justifica as alterações por acreditar que o PLC ingressa na seara técnica de telecomunicações, cuja competência para legislar cabe à União. Afirma que a limitação no tamanho/altura da infraestrutura termina por impor condicionamentos que afetam a seleção de tecnologia, a topologia das redes e a qualidade dos serviços prestados.

Por sua vez, as Emendas Supressivas 14 e 15 retiram do PLC, sob os mesmos argumentos, o inciso II do art. 10 e o inciso I do art. 11:

Art. 10. *A infraestrutura de telecomunicações classificada como não harmonizada, só pode ser implantada no topo das edificações se for distribuída de forma a manter a estética da edificação e respeitar os seguintes parâmetros:*

(...)

II – ter o tamanho máximo igual a 30% da altura da edificação, limitado a 15m, medido sempre a partir da face externa da laje do último pavimento;

(...)

Art. 11. *A infraestrutura de telecomunicações classificada como não harmonizada somente poderá ser implantada no interior do lote, no solo, desde que respeitado o disposto na legislação de uso e ocupação do solo e os seguintes parâmetros:*

I – ter tamanho máximo igual a altura máxima definida na legislação de uso e ocupação do solo para a edificação no lote, acrescida de 30%, limitado a 30m, quando não harmonizada;

Neste ponto, convém elucidar as competências dos municípios e do DF quanto à regulação das infraestruturas de telecomunicações:

Responsabilidade da Anatel em relação a estruturas de Telecomunicações (Torres, Antenas, etc)[3]:

Esclarecemos que as antenas são equipamentos que compõem as Estações de Telecomunicações dos Serviços de Telecomunicações e as Torres são modalidades de infraestrutura de suporte a estações de telecomunicações (transmissoras de radiocomunicação) com configuração vertical.

Cumpre-nos esclarecer que a responsabilidade da Anatel é licenciar o conjunto dos equipamentos ou aparelhos componentes da estação de telecomunicações, desde que estejam em conformidade com o estabelecido na Lei Geral de Telecomunicações – LGT n.º 9.472, de 16 de Julho de 1997, e no Regulamento do SMP, aprovado pela Resolução n.º 477, de 07 de agosto de 2007.

Observe-se que o artigo 74, inciso I, da Lei Geral de Telecomunicações, preservou a obrigação das prestadoras de atenderem à legislação local e às normas de engenharia e construção civil, de forma que o cumprimento de tais obrigações deverá ser fiscalizado pelos órgãos competentes, in verbis:

"I - a concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações não isenta a prestadora do atendimento às normas de engenharia e às leis municipais, estaduais ou do Distrito Federal relativas à construção civil e à instalação de cabos e equipamentos em logradouros públicos".

Os municípios são os detentores da competência para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Os aspectos civis da instalação da estação de telecomunicações, com as correspondentes edificações, torres e antenas, bem como a instalação de linhas físicas em logradouros públicos, dependem da legislação local referente à urbanização e obras.

Não é competência da Anatel definir os requisitos ou condições referentes a estudos de conformidade para construção de Torres que dão suporte para as estações de telecomunicações.

(grifo nosso)

Diante do exposto, ao DF compete estabelecer regramento próprio, condizente com as peculiaridades locais, relativo aos parâmetros urbanísticos necessários para preservação da urbanidade e harmonia estética da paisagem natural e construída. Os parâmetros constantes do PLC mostram-se adequados e razoáveis para garantir a proporcionalidade entre as alturas das edificações e das infraestruturas de telecomunicações.

Ressaltamos que o §2º do art. 10 do PLC alinha-se aos parâmetros estabelecidos pela Portaria Iphan nº 166, de 2016, para preservação da escala residencial nas Superquadras Sul, Norte, Sudoeste e Noroeste:

Art. 32. (...)

I - Setores de Habitações Coletivas Norte e de Habitações Coletivas Sul (superquadras) 100, 200, 300 e 400:

(...)

§ 3º Na cobertura dos blocos residenciais qualquer ocupação, exceto a torre de circulação vertical, deverá observar o afastamento mínimo de 2,50m (dois metros e cinquenta centímetros), contados a partir do limite da laje de cobertura do último pavimento tipo.

(...)

Art. 72. (...)

I - Setor de Habitações Coletivas Sudoeste – Superquadras (SQSW) e Quadras Residenciais (QRSW):

Parágrafo único. Na cobertura dos blocos residenciais qualquer ocupação, exceto a torre de circulação vertical, deverá observar o afastamento mínimo de 2,50m (dois metros e cinquenta centímetros), contados a partir do limite da laje de cobertura do último pavimento tipo.

(...)

Art. 78. (...)

I - Setor de Habitações Coletivas Noroeste–SHCNW, Superquadra Noroeste – SQNW:

(...)

Parágrafo único. Na cobertura dos blocos residenciais qualquer ocupação, exceto a torre de circulação vertical, deverá observar o afastamento mínimo de 2,50m (dois metros e cinquenta centímetros), contados a partir do limite da laje de cobertura do último pavimento tipo.

Em relação à altura mínima da edificação para implantação de infraestruturas de telecomunicações, consta nos esclarecimentos da questão nº 12, encaminhados pela SEDUH, a justificativa para escolha dos 12m de altura:

Para a definição dos parâmetros e critérios para a implantação de infraestrutura de suporte no topo das edificações, estudou-se como complemento, o comportamento da visualização da paisagem por parte do transeunte, já que o aparelho sensorial humano se desenvolveu no sentido horizontal, sendo uma adaptação da visão à situação de movimento do homem, que ocorre de maneira linear e horizontalmente ao ritmo do caminhar, Gehl (2013).

Segundo esse autor:

“O olho pode ver de forma mais clara e precisa e a uma distância maior, quando voltado diretamente à frente. Além disso, cones e bastonetes na camada fotorreceptora dos olhos estão organizados, principalmente, de forma horizontal, permitindo ver movimentos na lateral do campo de visão, perpendicular à direção da caminhada.

O sentido da visão se adaptou ao longo de sua evolução à situação que o homem se movimenta.

No processo de caminhar há uma inclinação de 10º da cabeça para baixo.

A capacidade de movimentação da cabeça para cima é mais limitada em relação ao movimento para baixo.”

Assim, a visão humana desenvolveu-se diferentemente:

Para cima - o ângulo de visão é limitado a 50 - 55 graus acima da linha do horizonte.

Para baixo - a amplitude do campo visual varia de 70 - 80 graus abaixo da linha do horizonte.

Adaptado de Gehl, (2013)

Essa condição de desenvolvimento influi na forma de percepção do espaço e dos edifícios pelo caminhante da rua. De fato, a conexão entre o plano das ruas e os edifícios altos efetivamente se perde, ou se dissipa depois do quinto andar, Gehl (2013).

Diante destas informações associadas com os aspectos da necessidade técnica, ficou definido que não é permitida a implantação no topo das edificações com altura inferior a 12 metros, o que representa aproximadamente 5 andares.

(Fonte: Memória Técnica)

Assim, conclui-se que as alterações das Emendas 6 e 7 carecem de argumentos que justifiquem sua necessidade ou conveniência, mostrando-se potencialmente danosas à qualidade do ambiente construído e à preservação do conjunto urbano tombado.

- **Emendas Modificativas 08, 09, e 10, e Emenda Aditiva 16**

A Emenda Modificativa 08 altera a redação do §1º do art. 19 para, basicamente, qualificar o procedimento de requerimento da licença como "expresso e autodeclaratório".

Conforme exposto no tópico sobre o licenciamento, existe um conflito no texto original decorrente do emprego da expressão "procedimento autodeclaratório", que, se interpretado como um procedimento expresso, não se harmoniza com os demais dispositivos do capítulo que regulamenta esse assunto.

A proposição estabelece casos de dispensa em virtude do baixo potencial lesivo de determinados tipos de infraestrutura de telecomunicações. Essa foi a forma escolhida pelo Poder Executivo de desburocratizar e facilitar a prestação do serviço, na medida em que o avanço tecnológico possibilitou a expressiva redução de dimensão dos equipamentos.

No entanto, conforme explicação anterior, os demais casos necessitam de análise prévia, e esse tipo de procedimento não se caracteriza como expresso ou autodeclaratório. Ainda que desejável a minimização da burocracia, nota-se que alguns pontos da análise, a cargo do órgão gestor do planejamento territorial e urbano, carregam certo grau de subjetividade. O substitutivo proposto busca minimizar o alto grau de subjetividade e de conceitos vagos do texto original, mas as peculiaridades das diversas possibilidades de locação e dos tipos de infraestruturas impedem que não exista nenhum grau de subjetividade. Isso demanda, como a própria SEDUH esclareceu nas respostas encaminhadas, uma avaliação caso a caso.

Para não gerar insegurança jurídica posterior, entendemos que o procedimento expresso precisa se fundamentar em critérios objetivos de fácil aferição. São exemplos possíveis a habilitação de projetos de arquitetura e a emissão de alvarás de construção para residências unifamiliares, as quais precisam obedecer a parâmetros urbanísticos expressos nas leis municipais.

A Emenda Modificativa altera o caput e o §1º do art. 21:

PLC nº 12, de 2019	Emenda Modificativa 09
<p>Art. 21. O prazo para emissão da Licença Distrital de Implantação de Infraestrutura de Telecomunicações é de até 60 dias a contar da data do protocolo do requerimento.</p> <p>§1º O prazo de que trata o caput pode ser suspenso verificada a necessidade de manifestação de outros órgãos.</p>	<p>Art. 21. Para o licenciamento ambiental e a aprovação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan, quando for o caso, será aberto expediente administrativo, consultando-se o órgão responsável para analisar o pedido no prazo de até 30 dias.</p> <p>§1º Em não havendo a manifestação dos órgãos responsáveis no prazo referido no caput deste artigo, o órgão gestor do planejamento territorial e urbano do Distrito Federal expedirá a Licença Distrital de Implantação de Infraestrutura de Suporte para Redes de Telecomunicações, tendo por base as informações prestadas pelos interessados, com a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica e a declaração de que atendem a legislação.</p>

A redação proposta para o art. 21 suprime o prazo de 60 dias do qual dispõe o órgão encarregado pela análise do requerimento para emissão da licença distrital. Parece-nos que essa alteração se alinha à Emenda nº 08, que torna o procedimento expresso. Conforme exposto, julgamos essa sugestão inviável.

Além disso, sugere-se o prazo de 30 dias para os casos em que for necessária análise ambiental e manifestação do Iphan. A redução do prazo, ainda que justificada pela louvável intenção de desburocratizar o procedimento, não acarreta, necessariamente, mais agilidade. No âmbito do DF, é recorrente o não cumprimento de prazos, a exemplo da emissão de alvarás de obra, o que, no entanto, não se resolve com a simples modificação do texto da lei. Acrescentamos, ainda, a impossibilidade de determinar a uma autarquia federal o cumprimento de um prazo inferior àquele previsto na legislação federal – 60 dias.

A Emenda Modificativa nº 10 altera o §1º do art. 29 e passa para **dois anos** o prazo de requerimento da licença por parte dos responsáveis pelas infraestruturas de telecomunicações existentes. Nos termos do PLC:

Art. 29. *A permanência das infraestruturas de telecomunicações implantadas e em funcionamento na data da publicação desta Lei Complementar dependem de licenciamento do órgão gestor do planejamento territorial e urbano do Distrito Federal.*

§1º O responsável pela infraestrutura de telecomunicações prevista no caput deste artigo deve requerer o licenciamento na forma estabelecida nesta Lei Complementar, no prazo de até 1 ano, contado a partir da publicação da respectiva regulamentação.

Essa alteração se repete no §5º do art. 29, acrescido pela Emenda Aditiva nº 16. A Emenda propõe:

Art. 29. (...)

*§5º Para as infraestruturas de suporte para equipamentos de telecomunicações que estiverem instaladas e que não cumpram os parâmetros desta lei, fica concedido o **prazo de dois anos, a partir da publicação do Decreto Regulamentador**, para adequação, ou, diante da impossibilidade de adequação, apresentar laudo que justifique detalhadamente a necessidade de permanência e os prejuízos pela falta de cobertura no local;*

Julgamos desnecessário o acréscimo do §5º pois o requerimento da licença pressupõe a execução de ajustes necessários ou, diante de impossibilidade técnica, a elaboração de laudo técnico, que compõe o rol de documentos necessários, quando cabível. Ademais, o prazo estipulado pela proposição nos parece razoável uma vez que a contagem se inicia com a publicação da regulamentação, e não da Lei Complementar.

A Emenda Aditiva 16 acrescenta também os parágrafos 3º, 4º, 6º e 7º ao art. 29. No entanto, o conteúdo do §3º consta no art. 33 do PLC; o conteúdo do §4º, no §2º do art. 34 do PLC; e o conteúdo do §6º, no §2º do art.

29.

O §7º prevê que a remoção ou remanejamento de infraestruturas, quando solicitada em razão do interesse público, contará com o prazo **mínimo** de 180 dias. A emenda não determina prazo máximo. Essa alteração é incompatível com o art. 32 do PLC, que prevê prazo de **até 180 dias**, o qual julgamos conveniente.

- **Emendas Supressivas 11 e 12**

Essas emendas retiram da proposição os dispositivos relacionados à área crítica:

Art. 3º Para efeitos desta Lei Complementar, considera-se:

(...)

II - área crítica: área localizada até 50m de hospitais, clínicas, escolas, creches e asilos, conforme estabelecida na Lei Federal nº 11.934, de 05 de maio de 2009;

(...)

Art. 4º A implantação da infraestrutura de telecomunicações deve atender às seguintes diretrizes:

(...)

§2º Deve ser evitada a implantação de infraestrutura de telecomunicações em área crítica, assim definida na Lei Federal nº 11.934, de 5 de maio de 2009, bem como nas imediações de parques infantis.

Justificam-se as supressões com base na Lei Federal nº 11.934, de 2009, que não veda ou determina que se evite a implantação em áreas críticas. Essa Lei exige apenas um procedimento específico para as áreas críticas:

Art. 12. Cabe ao órgão regulador federal de telecomunicações adotar as seguintes providências:

(...)

III - realizar medição de conformidade, 60 (sessenta) dias após a expedição da respectiva licença de funcionamento, no entorno de estação instalada em solo urbano e localizada em área crítica;

Por sua vez, a Lei Federal nº 13.116, de 2015, estabelece:

Art. 19. A avaliação das estações transmissoras de radiocomunicação deve ser efetuada por entidade competente, que elaborará e assinará relatório de conformidade para cada estação analisada, nos termos da regulamentação específica.

(...)

§ 2º As estações devidamente licenciadas pela Anatel que possuírem relatório de conformidade adequado às exigências legais e regulamentares não poderão ter sua instalação impedida por razões relativas à exposição humana a radiação não ionizante.

Diante do exposto, conclui-se que não cabe ao Distrito Federal criar óbices à prestação do serviço com base na emissão de radiação não ionizante, caso os relatórios de conformidade atestem a adequação da infraestrutura de telecomunicações.

Todavia, as disposições do PLC não impedem a utilização dos locais mencionados. Apenas coloca-se uma diretriz para que se evitem as áreas críticas, podendo o interessado comprovar, por meio de laudo técnico, que a implantação no local indicado é imprescindível para a prestação do serviço.

O DF, dentro de suas prerrogativas, pode dispor do princípio da precaução. A própria conceituação de "áreas críticas" na legislação federal, bem como sua diferenciação perante os demais casos, justifica a aplicação desse princípio. Do contrário, não haveria um procedimento de segurança adicional destinado às áreas críticas. Portanto, não vislumbramos motivos para acatar as supressões propostas.

- **Emenda Supressiva 13**

Essa emenda retira do PLC o art. 8º:

Art. 8º É obrigatório o compartilhamento da capacidade excedente da infraestrutura de suporte, ressalvada a hipótese de inviabilidade técnica demonstrada nos termos do §1º do art. 4º desta Lei Complementar.

Parágrafo único. As condições para o compartilhamento de que trata esta Lei Complementar deve ser objeto de regulamento.

A supressão é justificada em virtude de a obrigatoriedade já constar na Lei Federal nº 13.116, de 2015. Ademais, os casos de dispensa de compartilhamento de infraestrutura de suporte se sujeitam a regulação da Anatel.

No entanto, a previsão da obrigatoriedade na lei distrital reforça a diretriz de aproveitamento das infraestruturas de suporte existentes, o que evita novas interferências desnecessárias na paisagem urbana e estimula a cooperação entre as empresas prestadoras do serviço. Esse reforço da exigência não se contrapõe aos ditames federais, de modo que não observamos necessidade de alteração da proposição.

- **Subemenda Aditiva 20**

A Subemenda 20 acrescenta ao art. 4º do substitutivo o §3º, que estabelece a proibição de implantação de infraestrutura de telecomunicações em área crítica e em um raio de 50 metros de praças e parques infantis.

Segundo a Lei Federal nº 11.934, de 2009, constitui área crítica aquela localizada até 50 metros de hospitais, clínicas, escolas, creches e asilos.

O substitutivo ao PLC modificou o texto original para facilitar a leitura e tornar claras as diretrizes gerais, os parâmetros específicos, bem como suas respectivas exceções. Após as alterações promovidas, o tema da implantação em áreas críticas encontra-se disposto no inciso XX do art. 3º do substitutivo, sob a forma de diretriz:

Art. 3º *A implantação da infraestrutura de telecomunicações deve atender às seguintes diretrizes:*

(...)

*XX - evitar a implantação de infraestrutura de telecomunicações em área crítica, assim definida na Lei Federal 11.934, de 5 de maio de 2009, bem como nas imediações de parques infantis, **salvo demonstração técnica de que a implantação no local é imprescindível para a prestação do serviço.***

Nos termos do substitutivo (Emenda 19 - CAF), a utilização de áreas críticas configura um caso excepcional, cuja necessidade deve ser comprovada por meio de laudo que demonstre os motivos técnicos que inviabilizam a prestação do serviço em outro local.

Dessa forma, acrescentou-se à redação original do PLC[4] o trecho acima destacado para reforçar a necessidade de comprovação da inviabilidade técnica, de modo a suprimir possíveis interpretações vagas ou subjetivas acerca do termo "evitar".

Ainda assim, é compreensível a intenção do autor da Subemenda de conferir maior proteção às áreas críticas. Conforme apontado no parecer da CDESCTMAT, existe um alto grau de incerteza científica sobre os efeitos nocivos das ondas eletromagnéticas em organismos biológicos. Em situações como essa, cabe ao DF valer-se do princípio da precaução, que orienta a tomada de ações para prevenir um potencial dano, ainda que haja incerteza científica sobre ele.

Entendemos que a ação preventiva deve se harmonizar à legislação federal que regulamenta a matéria. Nesse sentido, determina a Lei Federal nº 13.116, de 2015:

Art. 8º *Os órgãos competentes não poderão impor condições ou vedações que impeçam a prestação de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, nos termos da legislação vigente.*

Parágrafo único. Eventuais condicionamentos impostos pelas autoridades competentes na instalação de infraestrutura de suporte não poderão provocar condições não isonômicas de competição e de prestação de serviços de telecomunicações.

Por seu turno, a Lei Federal nº 11.934, de 2009, não veda ou determina que se evite a implantação em áreas críticas, mas estabelece um procedimento adicional específico:

Art. 12. *Cabe ao órgão regulador federal de telecomunicações adotar as seguintes providências:*

(...)

III - realizar medição de conformidade, 60 (sessenta) dias após a expedição da respectiva licença de funcionamento, no entorno de estação instalada em solo urbano e localizada em área crítica;

A proibição de implantação de infraestrutura de telecomunicações em áreas críticas é uma questão complexa. A medida pode ser questionada com base na legislação federal, se entendida como um obstáculo à prestação do serviço. Essa controvérsia já chegou ao Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.501, que questionava a validade da Lei Distrital nº 3.446, de 2004, que estabelecia normas para a instalação de torres destinadas a antenas de transmissão de sinais de telefonia.

À época, questionava-se se a lei estaria fixando condições para instalação e funcionamento de torres de telefonia e regulando a emissão de ondas eletromagnéticas, o que configuraria usurpação da competência privativa da União para legislar em matéria de telecomunicações. Em virtude de posterior revogação da norma distrital, o referido processo foi julgado extinto, sem resolução do mérito.

No entanto, no relatório da ADI registram-se manifestações da Advocacia Geral da União e da Procuradoria-Geral da República no sentido de que a competência reservada à União não poderia impedir o DF de ditar comandos pertinentes à **proteção da saúde ou ordenar o espaço urbano**, estabelecendo os locais onde poderá haver instalação das torres necessárias aos serviços de telecomunicações.

Nesse sentido, insta destacar outro precedente constante do Recurso Extraordinário com Agravo 1.208.559, em que a Corte Suprema manifesta concordância com acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, que traz em sua ementa:

(...)

1. A União detém competência para legislar em assuntos que versem sobre telecomunicações, em expressa referência do art. 21, XI, da Magna Carta.

2. A Competência legislativa da União sobre telecomunicações não veda o exercício da competência, também garantida pela Constituição Federal, nos termos do art. 30, I, conforme precedentes do STF.

*3. "O texto constitucional não impede a edição de legislação estadual ou municipal que – sem ter como objeto principal a prestação dos serviços de telecomunicações – **acabe por produzir algum impacto na atividade desempenhada pelas concessionárias de serviço público***

federal. (...) (ADI 4239 -MC, voto do rel. min. Marco Aurélio, julgamento em 7-2-2013, Plenário, DJE de 30-9720131.)

4. Cabível a exigência de condicionantes pelo ente municipal, na estruturação das atividades de telecomunicações, com o fim de enquadrar o poder econômico aos fins colimados pela estrutura social do município.

(...)

Dessa forma, sob o aspecto urbanístico, entendemos que as restrições impostas às áreas críticas – ainda que determinadas também em razão de possíveis danos à saúde e ao meio ambiente – impõem condições ao uso do solo da mesma forma que os parâmetros específicos limitam a implantação de infraestrutura de telecomunicações no interior de lotes ou edificações, em outros pontos da proposição.

A imposição de parâmetros tem o objetivo de evitar a ocupação desordenada do solo e minimizar danos à qualidade, funcionalidade e estética do conjunto urbano. Portanto, tanto os parâmetros específicos (voltados a edificações, interior de lotes, glebas e áreas públicas) quanto as restrições nas áreas críticas têm o objetivo comum de evitar diversas espécies de danos potenciais.

No entanto, com base no pressuposto de que o serviço de telecomunicações possuiria peculiaridades que possam justificar a escolha exata de determinadas locações, surge a possibilidade de exceção, mediante comprovação técnica, presente no art. 6º do substitutivo. Logo, **sob o ponto de vista urbanístico**, é razoável e isonômico conferir às restrições impostas sobre as áreas críticas a mesma possibilidade de exceção. Ressaltamos que a demonstração de inviabilidade técnica deve observar as condições do §1º do art. 6º.

Portanto, sugerimos alteração no substitutivo para suprimir o inciso XX do rol de diretrizes do art. 3º e acrescentar, conforme sugere a Subemenda, o §3º ao art. 4º, com ajuste de redação para reforçar as restrições das áreas críticas, sem que a proibição seja absoluta:

Art. 4º (...)

§3º Fica proibida a implantação de infraestrutura de telecomunicações em área crítica, definida na Lei Federal nº 11.934, de 5 de maio de 2009, bem como em um raio de 50 metros de praças e parques infantis, salvo demonstração técnica, na forma do §1º do art. 6º, de que a implantação no local é imprescindível para a prestação do serviço.

Não obstante, julgamos necessário que a possibilidade de proibição absoluta de implantação de infraestrutura de telecomunicações em áreas críticas (Subemenda 20) seja avaliada quando da análise de admissibilidade na Comissão de Constituição e Justiça – CCJ. Ademais, mostra-se igualmente necessário o encaminhamento da proposição à Comissão de Educação e Saúde – CESC, em face da sua competência para analisar as matérias relativas à saúde pública, recomendação sugerida em Nota Técnica desta Assessoria Legislativa.

- **Subemenda Aditiva 21**

Esta Subemenda dispõe sobre necessidade de prover tratamento acústico aos equipamentos das infraestruturas de telecomunicações nos casos de emissão de ruído além dos limites estabelecidos em lei.

Trata-se de pertinente preocupação com o bem-estar da população que convive, habita ou trabalha em regiões vizinhas a infraestruturas de telecomunicações de maior porte, que, por vezes, dependem de geradores de energia elétrica para seu funcionamento. Em caso de poluição sonora excessiva, a comunidade diretamente afetada pode vir a arcar com diversos tipos de prejuízo, como danos à saúde ou desvalorização imobiliária.

Não se especificou a posição no substitutivo para o acréscimo do artigo sugerido. Nesse caso, apontamos que a questão da emissão de ruídos é abordada entre as diretrizes do art. 3º:

Art. 3º *A implantação da infraestrutura de telecomunicações deve atender às seguintes diretrizes:*

(...)

XIV - respeitar os limites de emissão máxima de ruídos determinados para o conforto humano, na forma da legislação específica;

Dessa forma, é desejável que o novo comando se insira próximo à respectiva diretriz a fim de não prejudicar a compreensão da norma. A imposição do tratamento acústico pode ser entendida como informação complementar às diretrizes gerais, por isso, entendemos que é necessário inserir um novo parágrafo no art. 3º e renumerar o parágrafo único:

§2º Os equipamentos que fazem parte da estrutura de telecomunicação receberão, quando necessário, tratamento acústico para que o ruído não ultrapasse os limites máximos estabelecidos em lei.

- **Subemenda Aditiva 22**

A Subemenda acrescenta ao art. 22 do substitutivo o §3º, que reforça a informação de que a dispensa de licenciamento se aplica exclusivamente à Licença Distrital de Implantação de Infraestrutura de Telecomunicações, e não à licença ambiental, por exemplo.

Ressalta-se que o art. 22 não contém as regras gerais sobre todos os casos de dispensa previstos no PLC, mas aborda uma situação específica de dispensa relativa aos casos expostos no §1º:

Art. 22. *É dispensada de novo licenciamento a infraestrutura de telecomunicações com padrões e características técnicas equiparadas a anteriores já licenciadas, nos termos desta Lei Complementar.*

§1º *Aplica-se o disposto no caput aos casos de alteração de características técnicas decorrente de processo de remanejamento, substituição ou modernização tecnológica.*

Em seguida, o §2º indica que os casos de remanejamento da infraestrutura demandam autorização para a mudança do local de instalação:

*§2º A dispensa de novo licenciamento da infraestrutura de telecomunicações mencionada no caput e no parágrafo anterior não exime o responsável quanto à obrigatoriedade de **autorização para mudança de local** de instalação.*

Assim, entendemos que, no caso específico abordado pelo *caput* do art. 22, seria exigível a emissão de novas licenças, como a ambiental, no caso de **deslocamento** da infraestrutura em virtude da possibilidade de supressão de vegetação ou intervenção em área de preservação permanente, como apontado na justificativa da subemenda.

É razoável concluir que seriam prescindíveis novas licenças caso o conjunto de equipamentos permaneça no mesmo local e funcione de modo compatível com a situação anterior à modernização tecnológica. Portanto, sugere-se, ao invés de acrescentar novo parágrafo, o ajuste de redação do §2º e do *caput* do art. 22 a fim de torná-los mais claros:

Art. 22. É dispensada de nova emissão da licença prevista no art. 16 a infraestrutura de telecomunicações com padrões e características técnicas equiparadas a anteriores já licenciadas, nos termos desta Lei Complementar.

(...)

§2º Em caso de deslocamento da infraestrutura de telecomunicações, a dispensa prevista no caput não exime o responsável da obrigatoriedade de autorização para mudança do local de instalação, da licença ambiental e demais licenças previstas em lei, quando for o caso.

Além das hipóteses específicas do art. 22, insta destacar que o art. 21 é o dispositivo que aborda amplamente os casos de dispensa de licenciamento, bem como estabelece os pré-requisitos e condições a serem cumpridos pelos requerentes interessados. A redação da subemenda nº 22 guarda bastante semelhança com o conteúdo do § 3º do art. 21 do substitutivo. Dessa forma, sugere-se ajuste de redação deste parágrafo para reforçar a necessidade do licenciamento ambiental:

§ 3º A dispensa prevista no caput deste artigo se aplica exclusivamente à Licença Distrital de Implantação de Infraestrutura de Telecomunicações, sem prejuízo da licença ambiental e demais licenças previstas em lei.

• **Subemenda Aditiva 23**

A Subemenda 23 acrescenta ao art. 26 do substitutivo os §§ 3º, 4º e 5º para delimitar procedimentos de monitoramento da emissão de radiação dos equipamentos de telecomunicações.

Embora pertença à Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel a competência para fiscalizar o cumprimento das diretrizes técnicas das estações transmissoras de radiação, entendemos que o conteúdo da Subemenda é compatível com as atribuições reservadas ao DF e com a Lei Federal nº 13.116, de 2015, que estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações. De acordo com o art. 18 da norma federal:

Art. 18. *As estações transmissoras de radiocomunicação, incluindo terminais de usuário, deverão atender aos limites de exposição humana aos campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos estabelecidos em lei e na regulamentação específica.*

§ 1º *A fiscalização do atendimento aos limites legais mencionados no caput é de competência do órgão regulador federal de telecomunicações.*

§ 2º *Os órgãos estaduais, distritais ou municipais deverão oficializar ao órgão regulador federal de telecomunicações no caso de eventuais indícios de irregularidades quanto aos limites legais de exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos.*

Ainda, de acordo com a Lei Federal nº 11.934, de 2009:

Art. 12. Cabe ao órgão regulador federal de telecomunicações adotar as seguintes providências:

(...)

V - realizar medições de conformidade, atendendo a solicitações encaminhadas por autoridades do poder público de qualquer de suas esferas.

Nos termos dos §§ 3º e 5º da Subemenda, o Poder Público poderá solicitar medições de conformidade a qualquer tempo ou, constatadas irregularidades, oficializar à Anatel para que esta promova a fiscalização. Além disso, o §4º propõe o monitoramento anual, por parte do DF, da emissão de radiação dos equipamentos de telecomunicações. Ainda que a fiscalização *per se* não seja competência do DF, este comando parece encontrar amparo jurídico no §2º do art. 18 da lei federal, destacado acima, na medida em que as medições promovidas pelo ente distrital teriam tão somente o objetivo de identificar **indícios de irregularidades** para então oficializar ao órgão federal.

Neste ponto, destacamos a necessidade de avaliação pormenorizada do §4º quando da análise de admissibilidade em virtude dos limites ao poder de emenda do Poder Legislativo em projetos de iniciativa reservada ao Poder Executivo. Entre as limitações, encontra-se a inviabilidade de aumento de despesas. Portanto, convém avaliar se a determinação de monitoramento anual esbarraria nesse limite.

Sob o aspecto formal, observamos que o art. 26 (objeto de alteração da Subemenda) se destina a questões relativas às infraestruturas de telecomunicações implantadas e em funcionamento na data da publicação da lei. Ademais, os §§ 3º e 4º apresentam novos comandos desprovidos de qualquer correspondência com o conteúdo já disposto no substitutivo. Assim, sugere-se o acréscimo de dois artigos (em substituição dos §§ 3º e 4º) e um parágrafo único, renumerando-se os artigos subsequentes:

Art. 30. *O Poder Público poderá solicitar, a qualquer tempo, ao órgão regulador federal medições de conformidade à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos associados ao funcionamento de estações transmissoras de radiocomunicação e de terminais de usuários.*

Art. 31. *O Poder Executivo realizará, pelo menos uma vez por ano, monitoramento da emissão de radiação dos equipamentos de telecomunicações, priorizando os equipamentos próximos às áreas críticas.*

Parágrafo único. *O Poder Público oficiará o órgão regulador federal de telecomunicações para que fiscalize, nos casos em que a medição de conformidade indicar que os limites de exposição humana aos campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos forem ultrapassados.*

• **Subemenda Modificativa 24**

Esta Subemenda modifica o art. 12 do substitutivo, que trata sobre a implantação de infraestrutura de telecomunicações em área pública. Propõe-se alteração no texto do *caput*, bem como o acréscimo de dois parágrafos. A fim de facilitar a compreensão, segue comparativo entre o texto original do PLC nº 12, de 2019, do substitutivo e o da Subemenda:

PLC 12, de 2019	Substitutivo ao PLC 12, de 2019	Subemenda 24
Art. 14. A implantação de infraestrutura de telecomunicações em área pública deve ser do tipo harmonizada, ressalvadas as exceções expressamente previstas nesta Lei Complementar.	Art. 12. A implantação de infraestrutura de telecomunicações em área pública deve atender às diretrizes e parâmetros desta Lei Complementar, salvo demonstração de inviabilidade técnica, e respeitar os seguintes critérios:	Art. 12. <u>A implantação de infraestrutura de telecomunicações em área pública deve ser do tipo harmonizada, ressalvadas as exceções expressamente previstas nesta Lei Complementar</u> , mediante autorização ou permissão de uso onerosa, da qual deve constar as cláusulas convencionais e o atendimento aos parâmetros de ocupação dos bens públicos.

É possível observar que a Subemenda aproveitou o texto original do PLC apresentado pelo Poder Executivo, localizado então no art. 14, e ampliou o comando do *caput*. Primeiramente, mostra-se necessário retomar os argumentos que levaram à alteração do texto do *caput* para extirpar da proposição a classificação das infraestruturas de telecomunicações como “harmonizadas” ou “não harmonizadas”.

Em suma, de acordo com o parecer da CAF, essas expressões guardam alto grau de indefinição e subjetividade, o que pode gerar insegurança jurídica durante o processo de licenciamento. Ademais, o conceito de “harmonizada”, constante do texto original, repete informações de outros artigos, que, por sua vez, oferecem mais dados e subsídios para orientar a análise quando do requerimento da licença. O texto do substitutivo encontra-se mais objetivo e torna claros os parâmetros urbanísticos que devem ser cumpridos pelos interessados, bem como os casos excepcionais.

Quanto aos novos comandos do *caput*, nota-se que a intenção do autor é definir as formas de uso do espaço público, por meio de **autorização** ou **permissão** de uso onerosa. Em seguida, estabelecem-se, nos parágrafos, os possíveis meios de executar a contraprestação e sua destinação preferencial ao sistema público de ensino do DF.

No tocante aos instrumentos de uso privativo do espaço público, aponta-se que as modalidades sugeridas pela Subemenda contrariam o art. 23 do substitutivo (§2º do art. 34 do PLC), que determina:

Art. 23. *A emissão da licença prevista no art. 16 desta Lei Complementar, quando se tratar de infraestrutura de telecomunicações em área pública, deve ser precedida da formalização do **contrato de concessão de uso de área pública nos termos da Lei Complementar nº 755, de 28 de janeiro de 2008, art. 5º e respectiva regulamentação.***

Entendemos que a concessão de uso seja o meio mais adequado para formalizar o uso privativo do bem público, no caso em tela, uma vez que é uma forma de contrato administrativo e exige licitação prévia para seleção do concessionário, salvo inviabilidade de competição. Por seu turno, a autorização e a permissão constituem atos administrativos, providos de discricionariedade e precariedade. Dessa forma, são instrumentos que oferecem menos segurança para ambas as partes e dispensam procedimento licitatório.

Ademais, o estabelecimento amplo e genérico da onerosidade ou gratuidade da concessão demanda avaliação técnica mais profunda, uma vez que é necessário considerar o porte da infraestrutura de telecomunicações, bem como possíveis benefícios e ônus da implantação e da prestação do serviço em determinado local. Dessa forma, convém que os pormenores da concessão de uso, como as alternativas de contraprestação e coeficientes ou fórmulas de cálculo, sejam objeto de decreto regulamentar posterior, via normativa adequada que contém dispositivos operacionais necessários à execução da lei.

Ressaltamos que essa matéria já se encontra disposta na Lei Complementar – LC nº 755, de 2008, que define critérios para ocupação de área pública no Distrito Federal mediante concessão de direito real de uso e concessão de uso, para as utilizações que especifica. O art. 5º da mencionada norma, regulamentado pelo Decreto nº 33.974, de 2012, esclarece:

Art. 5º *Será admitida a ocupação por concessão de uso, onerosa ou não, nos termos e condições definidos nesta Lei Complementar, em sua regulamentação e em legislação específica, para implantação de infra-estrutura de energia elétrica, telecomunicações, água, esgoto, radiodifusão sonora e de sons e imagens, gás canalizado, entre outros serviços e atividades que impliquem o uso de bens do Distrito Federal, no nível do solo, em subsolo e em espaço aéreo.*

§ 1º A concessão de uso de que trata este artigo será formalizada mediante contrato de concessão de uso assinado entre o Distrito Federal e o interessado e obrigatoriamente registrado em livro próprio na Procuradoria-Geral do Distrito Federal, publicado o extrato respectivo no Diário Oficial do Distrito Federal.

§ 2º Constarão, obrigatoriamente, do contrato de concessão de uso cláusulas referentes à área objeto da concessão e suas destinações específicas; à responsabilidade do concessionário pela preservação ambiental e pelos eventuais danos causados ao meio ambiente, aos equipamentos públicos urbanos e às redes de serviços públicos; à utilização individual ou compartilhada do espaço público; ao prazo da concessão, que não poderá ser superior a 30 (trinta) anos, prorrogável por iguais períodos; ao preço público a ser pago pelo concessionário, quando for o caso, com base no valor, periodicidade e forma de recolhimento, a serem definidos na regulamentação desta Lei Complementar ou em legislação específica.

§ 3º O preço público cobrado em razão da ocupação prevista neste artigo será revertido diretamente à conta do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB.

§ 4º (Parágrafo declarado(a) inconstitucional pelo(a) ADI 100884 de 01/06/2011)

§ 5º (Parágrafo declarado(a) inconstitucional pelo(a) ADI 100884 de 01/06/2011)

§ 6º A ocupação de área pública no nível do solo, em subsolo e em espaço aéreo para a instalação de infra-estrutura prevista neste artigo fica condicionada à aprovação e ao licenciamento da Administração Regional competente, ouvidas a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e as concessionárias e permissionárias de serviços públicos sobre possíveis interferências nas respectivas redes e áreas objeto de parcelamento ou intervenções urbanas, nos termos da regulamentação desta Lei Complementar e da legislação específica.

Por fim, embora louvável a intenção de destinar os valores auferidos em razão da concessão de espaço público ao sistema público de ensino do DF, aponta-se que essa medida contraria o §3º do art. 5º da LC nº 755, de 2008, destacado acima. Além disso, de acordo com a Lei Complementar nº 800, de 2009, constituem recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano do DF – FUNDURB aqueles auferidos pela aplicação de diversos instrumentos da política urbana, como a concessão de uso:

Art. 2º *Constituem recursos do FUNDURB, além de outros, na forma da lei:*

I – recursos auferidos pela aplicação dos seguintes instrumentos de política urbana, além de outros previstos em leis específicas:

- a) alienação;*
- b) autorização ou permissão de uso;*
- c) concessão de direito real de uso;*
- d) concessão de uso;**
- (...)*

Portanto, a Subemenda 24 carece de fundamentação técnica que justifique a necessidade ou conveniência de quaisquer alterações no texto do substitutivo.

• **Subemenda Modificativa 25**

A Subemenda 25 modifica o §1º do art. 26 do substitutivo, que estabelece o prazo de um ano (mesmo prazo do PLC) para que os responsáveis pelas infraestruturas de telecomunicações em funcionamento requeiram o licenciamento nos termos da Lei Complementar. Sugere-se a ampliação desse prazo para dois anos, a exemplo da alteração proposta pela Emenda nº 10, analisada no parecer da CAF.

A leitura do §1º do art. 26 do substitutivo nos permite concluir que não será exigido que a infraestrutura de telecomunicações já se encontre licenciada após o decurso do prazo. O dispositivo impõe um limite temporal para que os responsáveis requeiram a licença por meio da abertura do processo administrativo:

Art. 26. *A permanência das infraestruturas de telecomunicações implantadas e em funcionamento na data da publicação desta Lei Complementar dependem de licenciamento do órgão gestor do planejamento territorial e urbano do Distrito Federal.*

*§1º O responsável pela infraestrutura de telecomunicações prevista no caput deste artigo **deve requerer o licenciamento na forma estabelecida nesta Lei Complementar, no prazo de até 1 ano**, contado a partir da publicação da respectiva regulamentação.*

Ademais, o prazo se inicia após a publicação do regulamento, e não da lei. Assim, parece-nos razoável manter o prazo original proposto pelo Poder Executivo e não efetuar alterações no substitutivo.

8. Voto

Verifica-se que a proposição em epígrafe atende aos pressupostos de conveniência, oportunidade, necessidade e relevância. A determinação de critérios e parâmetros urbanísticos claros para a implantação das infraestruturas de telecomunicações visa à preservação da paisagem urbana e à segurança jurídica dos procedimentos de licenciamento.

Ante o exposto, resta clara a necessidade de ajuste do texto original para que se alcancem os objetivos almejados, de modo que não se comprometa a aplicabilidade da norma. Parte das alterações sugeridas tem o objetivo de reduzir o teor subjetivo do regramento necessário para emissão de licença. Pretende-se, portanto, proteger o particular de excessiva discricionariedade quando da análise de conformidade, ainda que existam peculiaridades que demandem a avaliação caso a caso, sem, entretanto, esquecer ou minimizar o interesse público.

Ressaltamos que outras alterações não especificadas neste voto tratam de correções de redação e técnica legislativa ou uniformização de termos e expressões, com vistas à clareza da proposição e que resultaram na Emenda de Relator nº 19 (Substitutivo).

Dessa forma, manifestamos voto pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei Complementar nº 12, de 2019, com:

REJEIÇÃO das Emendas 01, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, e Subemenda 24;

APROVAÇÃO das Emendas 02, 03, 19 (Substitutivo), e da Subemenda 21 na forma da Subemenda 27, da Subemenda 22 na forma da Subemenda 30, da Subemenda 23 na forma da Subemenda 31, e das Subemendas 25, 26, 29 e 32;

Informo que foram retiradas as subemendas 20 e 28.

Sala das Comissões, em

**Deputado HERMETO
RELATOR**

[1] (...) Quanto à sugestão de especificação no texto do PLC das hipóteses que implicariam obrigatoriamente a manifestação do Iphan, considerando todo o exposto, entendeu-se desnecessária tendo em vista que as competências daquele instituto estão regularmente dispostas na legislação que rege sua atuação, **normas estas de conhecimento obrigatório por parte dos analistas dos casos apresentados para licenciamento.**

[2] Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

[3] Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/setorregulado/telefonia-movel-outorga/responsabilidade-da-anatel-estruturas-de-telecomunicacoes>>. Acesso em: 5 de dezembro de 2019.

[4] Originalmente, esse comando se encontra no §2º do art. 4º do PLC 12, de 2019:

§2º Deve ser evitada a implantação de infraestrutura de telecomunicações em área crítica, assim definida na Lei Federal nº 11.934, de 5 de maio de 2009, bem como nas imediações de parques infantis.



Documento assinado eletronicamente por **JOAO HERMETO DE OLIVEIRA NETO - Matr. 00148, Presidente**, em 21/05/2020, às 21:10, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
Código Verificador: **0122775** Código CRC: **89F807EA**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 1º Andar, Sala 1.36 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8671
www.cl.df.gov.br - caf@cl.df.gov.br

00001-00014896/2020-38

0122775v2