A NECESSIDADE DE INSTALAÇÃO DE ANTENAS E A DISCUSSÃO SOBRE QUALIDADE NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

*THE NEED OF INSTALLING ANTENNA AND THE DISCUSSION ABOUT
QUALITY IN THE TELECOMMUNICATIONS SERVICES IN BRAZIL*

Marina Georgia de Oliveira e Nascimento

Procuradora Federal com exercício na Procuradoria Federal Especializada da Anatel (DF)

Pós-Graduada em Direito Público pela Universidade de Brasília (UnB)

Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB).

SUMÁRIO: Introdução; 1. A Instalação de Antenas e a Exposição Humana à Radiação não Ionizante; 2. A Necessidade de Atuação Integrada dos Entes Federativos; 3. O Projeto de Lei nº 293/2012; 4. Conclusão; Referências.

RESUMO: A discussão sobre a qualidade na prestação do serviço de telecomunicações no Brasil voltou à baila com a edição, pela Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, dos Despachos Cautelares n°s 4.783, 4.786 e 4.787, de 18 de julho de 2012, em que prestadores de Serviço Móvel Pessoal - SMP foram proibidos de comercializar novos acessos móveis até que apresentassem um plano para demonstrar ao órgão regulador as providências que pretendiam adotar para a melhora dos níveis de qualidade. O presente trabalho, sem deixar de reconhecer a falta de investimento em infraestrutura, tem a finalidade de analisar a necessidade de instalação de antenas para a prestação adequada dos serviços de telecomunicações e os percalços jurídicos que envolvem o tema.

PALAVRAS-CHAVE: Qualidade. Antenas. Pacto Federativo. Urbanismo. Meio-ambiente. Saúde.

ABSTRACT: The discussion about quality in the telecommunications services in Brazil was updated when ANATEL, through the Acts 4.783/2012, 4.786/2012 and 4.787/2012, forbid some companies of selling new mobile access until they presented a plan to show to the regulatory authority the actions they were intending to adopt to resolve the problem of quality. This work, despite of knowing that there is a lack of investment in infrastructure, intends to analyze the need of installing antenna as a way to provide good quality in the telecommunications service, as well the legal issues that involve the theme.

KEYWORDS: Quality. Antenna. Federative Pact. Urbanism. Environment. Health.

INTRODUÇÃO

A Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, em 18 de julho de 2012, por meio de sua Superintendência de Serviços Privados, editou uma série de medidas cautelares, com a finalidade de impedir algumas prestadoras do setor de telecomunicações a comercializar novas linhas de telefones celulares até que apresentassem à Agência um Plano Nacional de Ação de Melhoria na Prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP), demonstrando ao ente regulador as medidas que pretendiam adotar para melhorar, de forma efetiva, a qualidade na prestação da telefonia móvel.

Os Despachos Cautelares n^{os} 4.783, 4.786 e 4.787, exarados pela Anatel em 18 de julho de 2012 e publicados no Diário Oficial da União em 20 de julho do mesmo ano, considerando o papel da Agência na defesa do consumidor, o direito dos usuários a um serviço de telecomunicações prestado com qualidade e o aumento das taxas de reclamações de usuários registradas na Agência, somadas às fiscalizações perpetradas pelo ente regulador, suspenderam a comercialização e a ativação de acessos de Serviço Móvel Pessoal (SMP) por parte de três prestadoras.

A determinação levantou uma série de discussões quanto à prestação do Serviço Móvel Pessoal – SMP pelas principais autorizatárias brasileiras, dentre elas os planos de negócios das prestadoras, que, com seus pacotes ilimitados e incentivos às chamadas intrarrede, submetem sua infraestrutura a um tráfego ao qual não comportam. A isso se soma à falta de investimentos à infraestrutura, fazendo surgir a necessidade de a ANATEL, como ente regulador do setor, proceder à imposição de medidas tais como as editadas pelos Despachos Cautelares citados. Por outro lado, as empresas alegam que o problema da qualidade da telefonia móvel no Brasil também perpassa pela análise da dificuldade de instalação de antenas, tendo em vista a existência de cerca de 250 (duzentas e cinquenta) leis municipais restritivas quanto ao ponto.

A instalação de antenas (as quais possuem o nome técnico de Estação Rádio-Base - ERB) é providência necessária à prestação de serviços de telecomunicações como o Serviço Móvel Pessoal – SMP, consistindo na ligação entre a infraestrutura de telecomunicações e o receptor do usuário. Contudo, como se disse anteriormente, a solução para a efetivação da medida não é tão simples, pois requer a integração de entes federativos, para fins de compatibilização de interesses urbanísticos, ambientais e do setor de telecomunicações. Desse embate, o resultado é que, no País, observa-se a existência de aproximadamente 250 (duzentas e cinquenta) leis municipais restritivas quanto à instalação de antenas.

1 A INSTALAÇÃO DE ANTENAS E A EXPOSIÇÃO HUMANA À RADIAÇÃO NÃO IONIZANTE

Muito se fala sobre os perigos da exposição humana à radiação liberada de insumos como as antenas utilizadas para subsidiar a prestação da telefonia móvel. Pouco se fala, no entanto, sobre a existência da Lei n. 11.934, de 5 de maio de 2009, que dispõe sobre limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos. Referido diploma legal estabelece uma série de critérios e limites à instalação de equipamentos tais como as antenas de telecomunicações.

A legislação federal, por exemplo, indica a adoção dos limites recomendados pela Organização Mundial de Saúde – OMS para a exposição ocupacional e da população em geral a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos gerados por estações transmissoras de radiocomunicação, por terminais de usuário e por sistemas de energia elétrica que operam na faixa de até 300 Ghz (art. 4o). Em seu art. 5o, determina que estes equipamentos devem atender aos limites da exposição humana aos campos elétricos, magnéticos ou eletromagnéticos por ela estabelecidos, observada a regulamentação expedida pelo ente regulador das telecomunicações, punindo as prestadoras que a desrespeitarem com as sanções previstas no art. 173 da LGT e com sanção de multa diária, conforme se depreende de seu art. 18.

Apesar da existência de legislação federal sobre o assunto, considerando-se, ainda, a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (nos termos do art. 22, inciso IV, da Constituição Federal de 1988), muitas leis municipais, sob o argumento de proteção à saúde, ao meio ambiente e ao patrimônio urbanístico, acabam por, reflexamente, afetar a prestação do serviço regulado pela ANATEL. Os valores alegados pelos entes municipais, por óbvio, detêm legitimidade constitucional e devem ser perseguidos pelo Poder Público quando de sua atuação administrativa. No entanto, se por um lado é necessário que se garanta a saúde da população, a integridade do patrimônio urbanístico e o respeito à legislação ambiental, por outro também é fundamental que o serviço de telecomunicações seja prestado com qualidade.

Demais disso, considerando-se os critérios da Lei n. 11.934/2009, tem-se que, quanto menor o número de antenas instaladas, maior será a exposição humana à radiação não ionizante. Em outros termos, quanto menos antenas instaladas, maior será o campo de radiação por ela emitido, que se aproximará do limite máximo previsto na legislação federal. Dessa forma, a solução consiste na instalação de mais antenas, respeitadas, por certo, as legislações ambiental e urbanística.

2 A NECESSIDADE DE ATUAÇÃO INTEGRADA DOS ENTES FEDERATIVOS

As competências para o tratamento integral do assunto encontram-se umbilicalmente interligadas. Como se disse, se à União compete legislar privativamente sobre telecomunicações, também cabe aos Municípios, nos termos do art. 23 da Constituição Federal de 1988, em conjunto com a União, Estados Distrito Federal e Municípios, cuidar da saúde, proteger bens de valor histórico, artístico e cultural, monumentos, paisagens naturais notáveis, sítios arqueológicos e o meio-ambiente, bem como combater a poluição em qualquer de suas formas.

Nas lições de Dirley da Cunha Júnior e Marcelo Novelino, a competência comum não acarreta, de forma imediata, a competência para legislar sobre o tema. Segundo os mesmos autores, a constatação não impede os referidos entes federativos de legislar sobre tais assuntos. Por outro lado, reconhecem que negar a competência legislativa acabaria por tornar inútil a previsão da competência material. Diante disso, observando-se o disposto no inciso II do art. 30 da CF/1988, cotejando-o com a previsão contida no art. 23 do texto constitucional, ao Município caberá legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber¹.

Rememore-se, ainda, que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar, de forma concorrente, sobre proteção ao meio-ambiente, controle da poluição e ao patrimônio artístico, histórico, cultural, turístico e paisagístico (conforme se observa do texto do art. 24 da CF/1988).

O tratamento do assunto em análise, portanto, encontra uma série de dificuldades, tendo em vista o papel de cada membro da Federação dos valores e interesses em jogo, bem como a existência de inúmeras leis municipais difusas que tratam do tema. Tem-se, aqui, um ambiente propício a que se vulnere o pacto federativo; por essa razão, frise-se, é de vital importância que os interesses de política urbana, relativos à proteção do patrimônio histórico, cultural, turístico e paisagístico, e de proteção à saúde e ao meio ambiente sejam respeitados quando da instalação de redes de telecomunicações. Por isso, é fundamental que os entes federativos envolvidos conscientizem-se do problema e atuem em conjunto para assentar os interesses em aparente colisão.

Estabelecido, portanto, que a prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP) com qualidade perpassa pela necessidade de instalação de antenas de telecomunicações e pela atuação integrada dos entes

1 CUNHA JÚNIOR, Dirley da; NOVELINO, Marcelo. *Constituição Federal*. Salvador: JusPodivm, 2010, p. 205.

federativos envolvidos, que devem chegar a um consenso quanto à melhor forma de acomodação dos valores em suposta rota de colisão, convém sugerir critérios para que o princípio da proporcionalidade² reste observado.

De fato, a demora na autorização para instalação de antenas e o desinteresse em compatibilizar interesses urbanísticos e de saúde à necessidade de prestação de um serviço de telecomunicações com qualidade tem ameaçado a utilização da tecnologia 4G nos eventos esportivos internacionais a serem realizados no Brasil entre 2013 e 2014. Com isso em vista, o Distrito Federal, por meio de um Decreto assinado em 6 de novembro de 2012, impôs medidas com vistas a imprimir maior celeridade no licenciamento de instalação e utilização de postes, dutos e outros bens públicos para a passagem de cabos de fibra ótica³. Outrossim, tem-se que o ente federativo, sem descuidar da necessidade de garantir o uso racional e adequado do espaço urbano, reduziu o prazo para a concessão do licenciamento de instalação para até 70 (setenta) dias.

Cabe destacar que muito se fala no papel da ANATEL como órgão regulador das telecomunicações no Brasil, a quem cabe assegurar que o serviço que regula, mediante o exercício de seu poder de polícia, seja prestado com qualidade, relegando a segundo plano os demais interessados que defendem valores igualmente legítimos. Nesse passo, também é importante inserir órgãos e entidades voltadas à proteção da saúde e do patrimônio histórico, turístico, paisagístico e artístico no procedimento de licenciamento de instalação de ERBs, conferindo-lhe maior legitimidade através da inclusão, no processo decisório, de representantes de todos os interesses envolvidos⁴.

2 Para uma rápida, porém aprofundada, análise acerca do princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade, ver BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 255-261.

3 Cumpre ressaltar que a segunda ideia não é original, sendo possível citar o exemplo de Paris como o mais famoso dentre aqueles que buscam compatibilizar a modernidade com o passado arquitetônico e urbanístico. Desde 2006, capital francesa já discutia a utilização de seu sistema de esgoto para a passagem de cabos de fibra ótica, de modo a torná-la a cidade mais conectada do mundo. Disponível em: <<http://noticiaspe.terra.com.pe/tecnologia/interna/0,,OI1061757-EI15606,00.html>>. Acesso em: 06 jan. 2013.

4 Quanto ao ponto, convém mencionar o Município de Olinda/PE, que, por meio de legislação datada de agosto de 2012, destacou incumbir ao Conselho de Preservação dos Sítios Históricos da cidade definir os requisitos norteadores da análise de solicitação de instalação de antenas em seu centro histórico. Disponível em: <http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2012/08/10/interna_vidaurbana,390171/lei-vai-regulamentar-instalacao-de-antenas-da-telefonica-celular-em-olinda.shtml>. Acesso em: 30 dez. 2012.

3 O PROJETO DE LEI Nº 293/2012

O Poder Legislativo Federal não está alheio à discussão, tanto que se encontra em andamento o Projeto de Lei nº 293/2012, de iniciativa do Senador Vital do Rêgo, que tem por finalidade dispor sobre normas gerais referentes a aspectos das políticas urbana, ambiental e de saúde associadas à instalação e infraestrutura de telecomunicações no País. O documento em voga encontra-se assim justificado:

O setor de telecomunicações tem apresentado, ano após ano, um vigoroso e contínuo crescimento, alcançando patamares que indicam sua relevância para o desenvolvimento do Brasil. [...]

O crescimento da base de usuários, no entanto, caso não venha acompanhado de um volume compatível de investimentos em infraestrutura pelas empresas, bem como de políticas públicas adequadas por parte do Poder Público, em suas diferentes esferas, pode gerar a degradação da qualidade dos serviços prestados, trazendo contratempos e prejuízos ao consumidor.

Tendo em vista o alto índice de reclamação quanto à prestação da telefonia móvel, a Anatel restringiu a comercialização de novos acessos do serviço em todos os Estados da Federação, entre os dias 23 de julho e 3 de agosto deste ano de 2012, obrigando as empresas a elaborar planos de investimentos capazes de suportar o aumento do número de assinantes.

Nesse cenário, além de uma atuação presente e vigilante, o Poder Legislativo pode contribuir para o adequado desenvolvimento da infraestrutura das telecomunicações no País, a partir da proposição de medidas que facilitem e estimulem sua implantação, ampliação e modernização.

É o que pretende a iniciativa em tela: estabelecer normas gerais de política urbana associadas à instalação de redes de telecomunicações no País, dentro dos limites constitucionais que dão contorno às competências da União e à atuação de Estados e Municípios, que harmonizem as diversas e esparsas legislações locais.

Segundo levantamento feito pelo Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e Serviço Móvel Celular e Pessoal

(SindiTeleBrasil), há mais de 250 leis estaduais e municipais que restringem a instalação de torres e antenas, cada qual com suas próprias exigências e obrigações impostas aos prestadores. Esse emaranhado de normas tem prejudicado significativamente a expansão do sistema.

Exige-se, por exemplo, um distanciamento mínimo entre as antenas e outras edificações, sob a justificativa de proteger as pessoas contra a exposição a campos eletromagnéticos, ignorando a vigência de lei federal (Lei nº 11.934, de 5 de maio de 2009) que já estabelece critérios objetivos e internacionalmente aceitos para se controlar a exposição humana a irradiações provenientes dos serviços de telecomunicações e energia.

Em outras situações, municípios têm exigido a apresentação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para autorizar a instalação de novas antenas do serviço móvel, a despeito de o órgão competente para estabelecer normas para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras – o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), nos termos do art. 8º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 – nunca ter incluído serviços de radiocomunicação entre tais atividades⁵.

Ainda segundo a Justificativa apresentada para a proposição legislativa, a iniciativa *“servirá de regra orientadora a ser seguida pelos Municípios na formulação de suas legislações relativas à ocupação do solo urbano, bem como pelos órgãos públicos, nas diferentes esferas, para a autorização e licenciamento das redes de telecomunicações”*.

A partir da definição dos conceitos reputados necessários à compreensão do diploma legislativo em discussão, o Projeto citado busca regular normas e diretrizes gerais para a localização da instalação das antenas, ponto que mais gerou conflito entre União e Municípios. Destaca-se, ainda, a previsão acerca da necessidade de compartilhamento de infraestrutura que, a despeito de já constar dos artigos 73 e 155 da LGT, detém particular importância no assunto em análise, pois cumpre ao Poder Público atuar no sentido de evitar a replicação de infraestruturas e, desse modo, evitar também a maior exposição humana à radiação não ionizante.

De se notar que o Projeto de Lei em referência ainda se encontra em discussão no Congresso Nacional e necessita de aprimoramentos

5 Disponível em: <<http://www.teletime.com.br/arqs/Outro/55343.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

não só redacionais, mas também jurídicos. No entanto, e como não poderia deixar de ser, o documento não tenciona que os interesses da União suplantem aqueles dos Estados e Municípios: se assim fosse, estaria fadada à inconstitucionalidade. Não há que se falar, no regime jurídico inaugurado pela Carta de 1988, em superioridade da União sobre os demais integrantes da Federação brasileira⁶, reforçando-se, pois, o argumento que defende a necessidade de que os entes federativos atuem de forma integrada para fins de acomodar os valores e interesses envolvidos para resolução da matéria.

CONCLUSÃO

Serviu o presente trabalho para discorrer acerca da problemática que envolve a instalação de ERBs no território brasileiro. Como se pode observar, a resolução do problema requer a discussão integrada dos entes federativos, já que todos eles representam os interesses envolvidos. De fato, se por um lado é garantido ao usuário dos serviços de telecomunicações a prestação de um serviço com qualidade a níveis satisfatórios, por outro lado incumbe a salvaguarda da saúde e do patrimônio artístico, turístico, paisagístico, cultural e urbanístico, bem como ao meio-ambiente. A acomodação desses valores impõe uma análise da razoabilidade e proporcionalidade, para a resolução da colisão que se observa.

Demais disso, a instalação de ERBs pode, ao final, servir como mecanismo de redução da exposição humana à radiação não ionizante. A Lei n. 11.934, de 5 de maio de 2009, estabelece limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos. Se o número de ERBs instaladas for muito reduzido, indica-se que cada vez mais os limites máximos dispostos na Lei serão tocados (quando não alcançados), aumentando-se a exposição humana à radiação não ionizante.

Convém destacar que o Poder Legislativo está atento à matéria, discutindo-a por meio do PL n. 293/2012, que tem como premissa a não prevalência de nenhum ente da federação sobre outro: a ideia é harmonizar os interesses envolvidos na discussão, cuja sensibilidade reside justamente no fato de ter como pano de fundo o pacto federativo.

6 Nesse sentido, Marcelo Lamy (Repartição de Competências Federais Ambientais. In: Revista Brasileira de Direito Constitucional, RBDC n. 13, jan./jun 2009, p. 13-39) destaca que “[...] os entes federados não apresentam entre si qualquer relação de hierarquia. Suas competências ou atribuições, no entanto, por determinação constitucional, estruturam-se em relação hierárquica. Assim se dá, por exemplo, no que diz respeito à supremacia das competências da União de elaborar normativas gerais (art. 24)”. [grifo nosso]

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. *Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997*. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Diário Oficial da União, 17 de julho de 1997.

BRASIL. *Lei n. 11.934, de 5 de maio de 2009*. Dispõe sobre limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos; altera a Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 6 de maio de 2009.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da; NOVELINO, Marcelo. *Constituição Federal*. Salvador: JusPodivm, 2010.

LAMY, Marcelo. Repartição de Competências Federais Ambientais. In: *Revista Brasileira de Direito Constitucional, RBDC* n. 13, jan./jun. 2009.