

VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator): A questão posta em debate nesta ação direta cinge-se a saber se os itens 10.5 e 10.6 do Anexo I, objeto do art. 4º, §1º, da Lei Estadual nº 6.787/2006, de Alagoas, violam a competência da União para legislar sobre telecomunicações, bem como para explorar esses serviços.

Após detida análise dos autos, entendo ser improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

A Constituição estabelece as atribuições e responsabilidades de cada ente da Federação com o objetivo de evitar eventuais sobreposições de atribuições e edições de normas conflitantes e contraditórias. Desse modo, verifica-se que a disciplina legal dos temas relacionados às telecomunicações e à exploração desses serviços deve ser estabelecida pela União.

O art. 21, inciso XI, e art. 22, inciso IV, da Constituição Federal dispõem o seguinte:

“Art. 21. Compete à União:

(...)

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais”

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão”

Ademais, no exercício de sua competência, o legislador federal editou a Lei Geral de Telecomunicações, Lei nº 9.472/1997, que 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 ”. Estabelece que a organização dos serviços de telecomunicações contempla, entre outros aspectos, o disciplinamento e fiscalização da execução, o uso de serviços e a implantação e o funcionamento de redes de telecomunicações.

A Lei Geral estabelece a competência da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL para expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações e para regulamentar a implantação, o funcionamento e a interconexão das redes, assegurando a compatibilidade das redes das diferentes prestadoras, visando à sua harmonização em âmbito nacional e internacional, nos termos dos arts. 19, inciso X, e 150 da Lei nº 9.472/1997.

Ante o fato de a própria existência do serviço de telecomunicações depender de uma ampla e profunda integração de redes, equipamentos e sistemas, em âmbito nacional e internacional, a Constituição atribui à União a competência privativa para legislar sobre o tema, de forma a interditar que Estados e Municípios figurem na condição de legisladores e garantir a harmonização legislativa.

Na hipótese dos autos, verifica-se que os dispositivos impugnados instituem a obrigatoriedade de licenciamento ambiental para a instalação de Rede de Transmissão de Sistemas de Telefonia e de Estações Rádio base e Equipamentos de Telefonia Sem Fio no Estado de Alagoas.

Ainda que com a intenção de proteção e defesa do meio ambiente, a lei estadual, ao criar uma nova obrigação às empresas prestadoras de serviços de telecomunicações e estipular critérios para a instalação de infraestruturas de telecomunicação, invadiu a competência privativa da União para legislar sobre a matéria e interferiu diretamente na relação contratual formalizada entre o Poder concedente e as concessionárias.

Esta Suprema Corte possui vasta jurisprudência referente ao tema, no sentido de que, mesmo com finalidades como a proteção à saúde, ao meio ambiente ou aos consumidores, é inconstitucional a lei estadual que disponha sobre telecomunicações. A criação de obrigação para as concessionárias de serviços de telecomunicações é vedada, de acordo com a jurisprudência mais recente.

Confirmam-se os seguinte julgados:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 2º DA LEI 5.683/2018, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS/SP, QUE DISPÕE SOBRE INSTALAÇÃO DE ANTENAS TRANSMISSORAS DE TELEFONIA CELULAR. ESTABELECIMENTO DE LIMITES TERRITORIAIS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE

TELECOMUNICAÇÕES. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 21, XI, E 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - O dispositivo legal impugnado, ao prever que os sistemas transmissores de telefonia não poderão ser instalados nas áreas localizadas até 100 metros de residências, praças, parques, jardins, imóveis integrantes do patrimônio histórico cultural, áreas de preservação permanente, áreas verdes ou áreas destinadas à implantação de sistema de lazer, invadiu competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, nos termos dos arts. 21, XI, e 22, IV, da Carta Política. II - Estão incluídos no conceito de telecomunicações, os equipamentos e os meios necessários para transmissão de sinais eletromagnéticos, tais como as antenas de telefonia celular. III - É pacífico o entendimento desta Corte quanto à inconstitucionalidade de normas locais que tenham como objeto matérias de competência legislativa privativa da União. Precedentes. IV - A competência atribuída aos municípios em matéria de defesa e proteção da saúde não pode sobrepor-se ao interesse mais amplo da União no tocante à formulação de uma política de âmbito nacional para o estabelecimento de regras uniformes, em todo o País, com a finalidade de proteger a saúde de toda população brasileira, bem como quanto à exploração dos serviços de telecomunicações. V - Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 5.683/2018, do Município de Valinhos/SP.” (ADPF 732, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 18.5.2021)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 10.513/2015 DO ESTADO DA PARAÍBA. INSTITUIÇÃO DE OBRIGAÇÃO PARA AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES DE APRESENTAREM MENSAGEM INFORMATIVA QUANDO OS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS REALIZAREM LIGAÇÕES PARA NÚMEROS DE OUTRAS OPERADORAS. ARTIGO 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ARTIGO 24, V E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INAPLICÁVEL. USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR. ARTIGO 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (artigo 22, IV, da Constituição Federal) é violada quando lei estadual institui obrigação para as empresas concessionárias de serviços de telecomunicações, ainda que a pretexto de proteger o consumidor ou a saúde dos usuários. 2. A competência

concorrente dos estados-membros para dispor sobre direito do consumidor (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal) não pode conduzir à frustração da teleologia das normas que estabelecem as competências legislativa e administrativa privativas da União para disciplinar o setor de telecomunicações. Precedentes. 3. As figuras do consumidor e do usuário de serviços públicos ostentam regimes jurídicos diversos, por isso que este último, que observa a lógica da solidariedade social (artigo 3º, I, da Constituição Federal), encontra sede específica na cláusula “direitos dos usuários”, prevista no artigo 175, parágrafo único, II, da Constituição Federal. 4. A Lei 10.513/2015 do Estado da Paraíba, ao instituir a obrigação de as empresas concessionárias de serviços de telecomunicações apresentarem mensagem informativa quando os usuários dos serviços realizarem ligações para números de outras operadoras, viola o artigo 22, IV, da Constituição Federal, configurando inconstitucionalidade formal. 5. Ação direta conhecida e julgada procedente.” (ADI 5.575, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 6.11.2018)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 4.824 /2016 DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TELEFONIA. OBRIGAÇÃO DE APRESENTAR MENSALMENTE A VELOCIDADE DIÁRIA MÉDIA DE ENVIO E DE RECEBIMENTO DE DADOS. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES. AFRONTA AOS ARTS. 21, XI, E 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. 1. Ao obrigar as empresas prestadoras de serviço de internet móvel e de banda larga, na modalidade pós-paga, a apresentar ao consumidor, na fatura mensal, gráficos informando a velocidade diária média de envio e de recebimento de dados entregues no mês, a Lei nº 4.824/2016 do Estado do Mato Grosso do Sul, a pretexto de tutelar interesses consumeristas, altera, no tocante às obrigações das empresas prestadoras, o conteúdo dos contratos administrativos firmados no âmbito federal para a prestação do serviço público de telefonia, perturbando o pacto federativo. 2. **Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, revela-se inconstitucional, por invadir a competência privativa da União para regular a exploração do serviço público de telefonia – espécie do gênero telecomunicação –, a lei estadual cujos efeitos não se esgotam na relação entre consumidor-usuário e o fornecedor-prestador, interferindo na relação jurídica existente entre esses dois atores e o Poder Concedente, titular do serviço (arts. 21, XI, 22, IV, e 175 da Constituição da República) . Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 5.569, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 1.6.2017)**

Portanto, o legislador estadual, ainda que com a intenção de proteção e conservação do meio ambiente e dos recursos naturais do Estado, instituiu critérios para a instalação de infraestruturas de telecomunicações o que representa ofensa à competência privativa da União para legislar sobre o tema.

Cumpra registrar, ainda, que a matéria referente aos dispositivos ora impugnados está disciplinada pela Lei nº 13.116/2015, que “ *Estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações e altera as Leis nº 9.472, de 16 de julho de 1997, 11.934, de 5 de maio de 2009, e 10.257, de 10 de julho de 2001* ”.

Dispõe sobre normas gerais aplicáveis ao processo de licenciamento, instalação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações, com o propósito de torná-lo compatível com o desenvolvimento socioeconômico do País. Em seus artigos 6º e 7º, estabelece requisitos mínimos e limites para a instalação de infraestrutura de rede de telecomunicações em área urbana e para as licenças necessárias para tais instalações, inclusive nos casos em que há necessidade de processo de licenciamento ambiental.

Além disso, proíbe a imposição de condições ou vedações que impeçam a prestação de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, conforme art. 8º da referida lei. Veja-se:

“Art. 6º - A instalação de infraestrutura de rede de telecomunicações em área urbana não poderá:

I - obstruir a circulação de veículos, pedestres ou ciclistas;

II - contrariar parâmetros urbanísticos e paisagísticos aprovados para a área;

III - prejudicar o uso de praças e parques;

IV - prejudicar a visibilidade dos motoristas que circulem em via pública ou interferir na visibilidade da sinalização de trânsito;

V - danificar, impedir acesso ou inviabilizar a manutenção, o funcionamento e a instalação de infraestrutura de outros serviços públicos;

VI - pôr em risco a segurança de terceiros e de edificações vizinhas;

VII - desrespeitar as normas relativas à Zona de Proteção de Aeródromo, à Zona de Proteção de Heliponto, à Zona de Proteção de Auxílios à Navegação Aérea e à Zona de Proteção de Procedimentos de Navegação Aérea, editadas pelo Comando da Aeronáutica.

Art. 7º As licenças necessárias para a instalação de infraestrutura de suporte em área urbana serão expedidas mediante procedimento simplificado, sem prejuízo da manifestação dos diversos órgãos competentes no decorrer da tramitação do processo administrativo.

§ 1º O prazo para emissão de qualquer licença referida no caput não poderá ser superior a 60 (sessenta) dias, contados da data de apresentação do requerimento.

§ 2º O requerimento de que trata o § 1º será único e dirigido a um único órgão ou entidade em cada ente federado.

§ 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.

§ 4º O órgão ou entidade de que trata o § 2º poderá exigir, uma única vez, esclarecimentos, complementação de informações ou a realização de alterações no projeto original, respeitado o prazo previsto no § 1º.

§ 5º O prazo previsto no § 1º ficará suspenso entre a data da notificação da exigência a que se refere o § 4º e a data da apresentação dos esclarecimentos, das informações ou das alterações pela solicitante.

§ 6º Nas hipóteses de utilização de mecanismos de consulta ou audiência públicas, nos processos a que se refere o caput, o prazo previsto no § 1º deste artigo não será postergado por mais de 15 (quinze) dias.

§ 7º O prazo de vigência das licenças referidas no caput não será inferior a 10 (dez) anos e poderá ser renovado por iguais períodos.

§ 8º Será dispensada de novo licenciamento a infraestrutura de suporte a estação transmissora de radiocomunicação por ocasião da alteração de características técnicas decorrente de processo de remanejamento, substituição ou modernização tecnológica, nos termos da regulamentação.

§ 9º Será dispensada de novo licenciamento a infraestrutura de suporte a estação transmissora de radiocomunicação com padrões e características técnicas equiparadas a anteriores já licenciadas, nos termos da regulamentação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

§ 10. O processo de licenciamento ambiental, quando for necessário, ocorrerá de maneira integrada ao procedimento de licenciamento indicado neste artigo .

§ 11. Caso o prazo mencionado no § 1º deste artigo tenha decorrido sem decisão do órgão ou entidade competente, a requerente ficará autorizada a realizar a instalação em conformidade com as condições estipuladas no requerimento de licença apresentado e com as demais regras previstas em leis e em normas municipais, estaduais, distritais e federais pertinentes à matéria.

§ 12. O órgão ou entidade competente poderá cassar, a qualquer tempo, a licença de que trata o § 11 deste artigo, caso as condições estipuladas no requerimento ou em demais leis e normas pertinentes sejam descumpridas.

§ 13. Da decisão de que trata o § 12 deste artigo caberá recurso administrativo com efeito suspensivo.

§ 14. A retirada da infraestrutura de suporte, caso determinada em decisão administrativa final de órgão ou entidade competente, será de responsabilidade da requerente das licenças de que trata o **caput** deste artigo, a quem caberá também a reparação dos eventuais danos causados ao meio ambiente e a terceiros, nos termos do §3º do art. 225 da Constituição Federal e do §1º do art. 14 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

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.”

Diante disso, verifica-se que as limitações para a instalação de infraestruturas de serviços de telecomunicações já estão dispostas em normas federais vigentes. Portanto, ao submeter a instalação de infraestruturas de telecomunicação a novas condicionantes, os dispositivos ora impugnados ingressam no domínio normativo reservado à União.

O Estado do Alagoas, ao editar normas com o objetivo de regulamentar a prestação de serviços de telecomunicações, mesmo que no âmbito de seu território, ofende a competência privativa da União para legislar em matéria referente à telecomunicação e à exploração desse serviço.

Corroborando com esse entendimento, cito o seguinte precedente:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10.995/2001 DE SÃO PAULO. INSTALAÇÃO DE ANTENAS TRANSMISSORAS DE TELEFONIA CELULAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. NORMA ESTADUAL EDITADA NO ÂMBITO DA COMPETÊNCIA ESTADUAL DE PROTEÇÃO À SAÚDE. LEI FEDERAL QUE CLARAMENTE REGULAMENTA A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA. 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência

legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption). 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior. 3. **A União, no exercício de suas competências (art. 21, XI e art. 22, IV CRFB), editou a Lei 9.472/1997, que, de forma nítida, atribui à Anatel a definição de limites para a tolerância da radiação emitida por antenas transmissoras.** 4. **A União, por meio da Lei 11.934, fixou limites proporcionalmente adequados à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos. Precedente.** 5. **Dessa forma, a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, legislarem sobre seus respectivos interesses (presumption against preemption) foi nitidamente afastada por norma federal expressa (clear statement rule)** 6. **É inconstitucional a Lei n. 10.995/2001 do Estado de São Paulo, pois, a pretexto de proteger a saúde da população, disciplinando a instalação de antenas transmissoras de telefonia celular, adentrou na esfera de competência privativa da União.** 7. **Ação direta julgada procedente.” (ADI 3.110, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 10.6.2020)**

Assim, a Lei nº 6.787/2006, ao criar obrigação às empresas prestadoras de serviços de telecomunicação, mesmo que sobre o pretexto de proteção e defesa do meio ambiente, interferiu diretamente na relação contratual formalizada entre o Poder concedente e as concessionárias, de forma a ofender a competência privativa da União.

Por fim, pelas mesmas razões já expostas, deve ser declarada a inconstitucionalidade também dos itens 10.5 e 10.6 do Anexo VI da lei alagoana, que, ao estabelecerem diferentes portes para as redes e estações de telecomunicações, também ofendem a competência privativa da União. Diante da inconstitucionalidade da exigência de licenciamento prevista no Anexo I, conclui-se que não há motivos para manutenção do enquadramento de licenciamento previsto no Anexo VI.

Por oportuno, transcrevo, trecho do parecer da Advocacia-Geral da União pela procedência do pedido:

“Por entender que a disciplina da relação entre o Poder Concedente e as prestadoras de serviço compete ao ente central, esse Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de normas que, a pretexto de dispor sobre meio ambiente, consumo ou proteção à saúde, interferem diretamente naquela relação contratual. (...)

(...)

Portanto, nos termos da jurisprudência dessa Suprema Corte, invade a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, prevista no artigo 22, inciso IV, da Constituição da República, a lei estadual ou municipal que interfere no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

No exercício da competência acima referida, a União editou a Lei nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações), cujo artigo 1º atribui ao ente central a organização dos serviços de telecomunicações, a qual inclui ‘ **o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações** , bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências’ (grifou-se).

A Lei Geral de Telecomunicações também criou a Agência Nacional de Telecomunicações, conferindo-lhe, nos termos de seu artigo 150, a atribuição para regulamentar a implantação, o funcionamento e a interconexão das redes necessárias à prestação do referido serviço. (...)

(...)

Os dispositivos questionados na presente ação direta submetem a instalação de Rede de Transmissão de Sistemas de Telefonia e de Estações Rádio Base e Equipamentos de Telefonia sem Fio a licenciamento ambiental, conforme previsto nos itens 10.5 e 10.6 do Anexo I, referido pelo artigo 4º, § 1º da Lei nº 6.787, de 22 de dezembro de 2006, do Estado de Alagoas:

(...)

Assim, o legislador estadual, ainda que com a intenção de exercer a função de proteção e conservação dos recursos naturais do Estado, veio a estipular critérios para a instalação de infraestruturas de telecomunicação, violando a competência privativa da União para legislar sobre essa matéria.

(...)

Ademais, impende registrar que a matéria já está disciplinada pela Lei Federal nº 11.934/2009, que ‘ *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* ’. O referido diploma legislativo prevê a obediência aos parâmetros fixados pela Organização Mundial de Saúde para a exposição a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos gerados por estações

transmissoras de telecomunicações, como medida de proteção da saúde e do meio ambiente. (...)

(...)

Ressalte-se ainda que a Lei federal nº 11.934/2009 trata da instalação de infraestruturas de telecomunicações em áreas críticas, estabelecendo para essa hipótese uma fiscalização diferenciada:

(...)

A matéria também está disciplinada pela Lei nº 13.116/2015, que *‘ estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações’*, cujo artigos 6º e 7º já preveem, peremptoriamente, as restrições para a instalação de infraestrutura de redes de telecomunicações em área urbana e estabelecem o procedimento a ser adotado, inclusive nos casos em que há necessidade de processo de licenciamento ambiental. (...)

(...)

Como se nota, as limitações para a instalação de infraestruturas relacionadas aos serviços de telecomunicações estão dispostas nas normas federais vigentes sobre a matéria.

Portanto, ao submeter a instalação de infraestruturas de telecomunicação a novas condicionantes, as normas questionadas ingressaram no domínio normativo reservado à União.

Isso porque o ente federativo que titulariza a exploração dos serviços de telefonia, conforme anteriormente ressaltado, é a União. Permitir que o Estado de Alagoas possa regulamentar, no âmbito de seu território, relação estritamente concernente aos prestadores do serviço de telefonia viola frontalmente a divisão constitucional das competências.

Ainda que se considere, conforme exposto nas informações prestadas pelo Governador do Estado de Alagoas, que a questão se situa no âmbito da proteção do meio ambiente, as regras impugnadas permanecem inconstitucionais, pois deve-se levar em consideração que, seja a pretexto de proteger o meio ambiente ou assegurar interesses locais, não dispõem os governos estaduais, distrital e municipais de autoridade normativa ilimitada, porque há uma diretriz federal clara (clear statement rule), necessária e razoável a sinalizar os requisitos de segurança para a instalação de estruturas de telecomunicações, cuja observância é imprescindível para a prestação harmônica de tais serviços.

Em outras palavras, embora aparentemente fundamentadas no exercício de competência concorrente, as normas estaduais questionadas dispuseram de maneira ilegítima sobre matéria que já está suficientemente delineada pelo ente central, em regras editadas no exercício da competência prevista no artigo 22, inciso IV, da Constituição da República.” (eDOC 36, p. 4-8)

Por oportuno, transcrevo, trecho do parecer da Procuradoria-Geral da República pela procedência do pedido:

“Esta ação direta de inconstitucionalidade insurge-se contra os itens 10.5 e 10.6 do Anexo I, objeto do art. 4º, § 1º, da Lei 6.787, de 22.12.2006, do Estado de Alagoas, que institui a obrigatoriedade de licenciamento ambiental estadual para a instalação de Rede de Transmissão de Sistemas de Telefonia e de Estações Rádio Base e Equipamentos de Telefonia sem Fio, ante a violação dos arts. 21, XI, e 22, IV, ambos da Constituição Federal.

Resumidamente, a inconstitucionalidade da norma repousaria, segundo a requerente, na circunstância de ter o ente estadual usurpado das competências material e legislativa privativas da União, no que se refere às telecomunicações.

Na repartição de competências decorrente do modelo de federalismo adotado pelo Estado brasileiro, o constituinte originário elencou, no art. 22 da Carta da República, as matérias cuja atribuição para legislar é privativa da União, em extenso rol de temas relevantes e de interesse geral do país.

Dada a competência privativa do ente central da Federação para legislar sobre os assuntos ali expressos, não há de se admitir que estados, Distrito Federal ou municípios venham a disciplinar aquelas matérias, salvo na hipótese da existência de lei complementar da União outorgando tal prerrogativa aos entes subnacionais, conforme preconiza o parágrafo único do art. 22 da Carta Federal – o que não ocorre no caso sob exame.

O inciso IV do art. 22 da Lei Maior estabelece a competência privativa da União para legislar sobre ‘*águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão*’ (grifo nosso).

As disposições da Lei alagoana 6.787/2006 impugnadas instituem a obrigatoriedade de licenciamento ambiental para instalação de Rede de Transmissão de Sistemas de Telefonia e de Estações Rádio Base e Equipamentos de Telefonia sem Fio no Estado de Alagoas.

Ao criar uma nova obrigação às empresas prestadoras de serviços de telecomunicações, sob o pretexto de proteção e defesa do meio ambiente, a lei estadual interferiu diretamente na relação contratual formalizada entre o Poder concedente e as concessionárias.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reputa inconstitucional lei estadual que disponha sobre telecomunicações, ainda que com finalidades outras, como proteção à saúde, ao meio ambiente ou aos consumidores, mormente quando crie obrigação para as concessionárias de serviços de telecomunicações. (...)

(...)

No exercício de sua competência privativa, a União já disciplinou amplamente a prestação de serviços de telecomunicações.

A Lei 9.472/1997 (Lei Geral das Telecomunicações) estabeleceu ao ente central a competência para organizar a exploração dos serviços de telecomunicações, incluindo *' o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências'* (art. 1º, parágrafo único).

A Lei Geral das Telecomunicações ainda criou a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, conferindo-lhe, entre outras competências, a de expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações (art. 19, X) e a de regulamentar a implantação, o funcionamento e a interconexão de redes (art. 150).

A União também regulamentou o tema por meio da Lei 13.116/2015 (Lei das Antenas), que *' estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações'* e tem como objetivo, entre outros, o de precaver contra os efeitos da emissão de radiações não ionizantes de acordo com os parâmetros definidos em lei (art. 2º, IV). Essa normativa definiu, ainda, as restrições para a instalação de infraestrutura de redes de telecomunicações em área urbana (art. 6º)³ e estabeleceu o procedimento a ser adotado, inclusive nos casos em que há necessidade de processo de licenciamento ambiental (art. 7º).

(...)

A partir do arcabouço normativo federal delineado, nota-se que o espaço para atuação do legislador estadual é reduzido por imperativo constitucional e pela existência prévia de normas nacionais sobre o tema. Ademais, não se verifica situação peculiar no ente estadual a justificar um tratamento normativo diferenciado relacionado ao meio ambiente.

A existência de legislação federal que indique, de forma clara, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação dos entes menores afasta a presunção de legitimidade dos entes estaduais e municipais para legislar sobre o tema.

(...)

Conclui-se que, ao estabelecer condições em desarmonia com aquelas previstas na legislação federal, ainda que a pretexto de regularem medidas de proteção do meio ambiente, os dispositivos atacados adentraram as competências privativas da União para legislar e explorar serviços de telecomunicações (CF, arts. 21, XI, e 22, IV), revelando-se inconstitucionais." (eDOC 39, p. 6-13)

Firme na jurisprudência desta Corte, entendo, portanto, que os itens 10.5 e 10.6 do Anexo I, objeto do art. 4º, §1º, da Lei Estadual nº 6.787/2006, de Alagoas, violam a competência da União para legislar sobre telecomunicações, bem como para explorar esses serviços, arts. 21, IX, e 22, IV, da Constituição Federal.

Ante o exposto, conheço a presente ação de direta de inconstitucionalidade e a julgo procedente, para declarar a inconstitucionalidade dos itens 10.5 e 10.6 do Anexo I, objeto do art. 4º, §1º, da Lei Estadual nº 6.787/2006, de Alagoas, e, por arrastamento, dos itens 10.5 e 10.6 do Anexo VI da mesma Lei nº 6.787/2006.

Plenário Virtual - minuta de voto - 26/05/2023 00:00