



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7498

Requerente: Associação Nacional das Operadoras Celulares – ACEL

Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte

Relator: Ministro GILMAR MENDES

Telecomunicações. Item 4.4 da Tabela 11 do Anexo I da Lei Complementar nº 272/2004, do Estado do Rio Grande do Norte e, por arrastamento, o item 2 do Capítulo IX da Tabela 4 do Anexo Único da Resolução CONEMA-RN nº 04/2006, atualizada pela Resolução nº 02/2014, que impõem licenciamento ambiental estadual para a instalação de equipamentos de telecomunicações. Alegação de ofensa à competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e explorar tais serviços. Procedência. As normas atacadas impõem restrições e estabelecem procedimentos a serem observados no âmbito do Rio Grande do Norte para instalação de estação de rádio base para telefonia móvel. Ofensa à competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (artigo 22, inciso IV, da Constituição Federal). Parâmetros já definidos na legislação federal. As disposições questionadas, mesmo que editadas com fundamento na proteção do meio ambiente, instituem regulação paralela às diretrizes federais, no tocante aos requisitos e procedimentos para a instalação das referidas infraestruturas. Precedentes jurisprudenciais específicos sobre a matéria. Manifestação pela procedência do pedido.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional das Operadoras Celulares – ACEL, tendo por objeto a Lei Complementar nº 272, de 13 de abril de 2004, do Estado do Rio Grande do Norte, tendo por objeto a previsão de licenciamento para a instalação e o funcionamento de Estações Rádio Base – Torre de Celulares, constante da Tabela 11 do Anexo I e, por arrastamento, do item 2 do Capítulo IX e da Tabela 4 do Anexo Único da Resolução CONEMA-RN nº 04, de 12 de dezembro de 2006. Eis o teor das normas questionadas:

Lei Complementar nº 272/2014:

Art. 69. As tabelas contendo os preços do licenciamento ambiental, bem como a listagem dos empreendimentos e atividades com a respectiva classificação quanto ao potencial poluidor encontram-se, respectivamente, nos Anexos I e II desta Lei Complementar.

Anexo 1

(...)

Tabela 11

PREÇOS EM REAIS PARA OBTENÇÃO DE LICENÇAS AMBIENTAIS DOS EMPREENDIMENTOS: SUBESTAÇÃO / SISTEMA DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA / SISTEMA DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA/SISTEMAS DE TELECOMUNICAÇÕES.

Sistema de Telecomunicações				
Até 1000 terminais	370	370	370	1010
1000 < 10.000 terminais	370	520	520	1410
10.000 terminais	520	770	770	2060

Estações Radio base/Torre celulares	270	370	370	1010
---	-----	-----	-----	------

Resolução nº 04/2006 CONEMA-RN:

Art. 1º. Para fins estritos de determinação de preço de que trata a Seção X da Lei Complementar no 272, de 03 de março de 2004, as atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente poluidores ou ainda que, de qualquer forma, possam causar degradação ambiental são enquadrados genericamente, de acordo com o seu porte e potencial poluidor/degradador, segundo as tabelas constantes do Anexo Único desta Resolução.

(...)

Anexo Único

(...)

TABELA 4: ATIVIDADES OU EMPREENDIMENTOS PARA FINS DE ENQUADRAMENTO GENÉRICO SEGUNDO O PORTE E O POTENCIAL POLUIDOR/DEGRADADOR

(...)

IX. TELECOMUNICAÇÕES E ENERGIA ELÉTRICA

Inicialmente, a autora afirma ter legitimidade ativa para a propositura da presente ação direta, por ser uma associação de abrangência nacional e congregar em seu quadro de associadas todas as empresas de telefonia móvel do País.

Aduz, ainda, restar atendido o pressuposto da pertinência temática, haja vista a existência de conexão entre as suas finalidades estatutárias e o conteúdo material das normas questionadas, cujo teor afetaria diretamente a prestação da atividade de interesse coletivo exercida pelas empresas prestadoras do Serviço Móvel Pessoal – SMP.

Em seguida, a requerente alega que, a pretexto de regram o licenciamento ambiental no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, as normas sob investida dispõem sobre a obrigatoriedade de licenciamento ambiental para a instalação de infraestruturas de telecomunicações, acarretando impactos para a organização e exploração do serviço público federal.

Em face de tais disposições, a autora argumenta que haveria ofensa à competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e explorar tais serviços, prevista nos artigos 21, inciso XI; e 22, inciso IV, da Constituição Federal.

Nesse sentido, aduz que a competência da União sobre o tema “*abarca aspectos complexos de índole técnica, inclusive relativos à proteção do meio ambiente. Para possibilitar que esses aspectos sejam tratados de modo homogêneo, garantindo a integração nacional dos serviços, o constituinte uniformizou a disciplina jurídica desse tema na figura da União.*” (fl. 18 da petição inicial).

Sustenta, ainda, que a matéria já teria sido tratada pela Lei Federal nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações), a qual disporia sobre a organização dos serviços de telecomunicações, o respectivo disciplinamento, a fiscalização da execução, da comercialização e do uso de serviços, bem como a implantação e o funcionamento de redes de telecomunicações.

Nessa linha, afirma que a centralização do tema no âmbito da competência exclusiva do ente central seria fruto de um processo histórico constitucional e decorreria da necessidade de ampla integração das redes, equipamentos e sistemas nacional e internacional de telecomunicações.

Outrossim, a autora argumenta que, ao exigir o licenciamento e condicionar a instalação de estações de radio base de telecomunicações a esse pressuposto, as normas estaduais questionadas estariam em dissonância com a Lei Geral de Telecomunicações e, por conseguinte, também com o disposto na Lei Federal nº 13.116/2015, conhecida como Lei das Antenas. De outro lado, destaca que as normas sob invectiva também interfeririam na gestão do espectro radioelétrico, o qual consistiria em bem público atribuído à União, administrado de forma técnica pela ANATEL.

Enfatiza que a jurisprudência dessa Suprema Corte teria entendimento no sentido de que a imposição de licenciamento e outras condições para a instalação de antenas de telefonia, ainda quando fundadas na competência concorrente para legislar sobre meio

ambiente, invadiria a competência privativa da União para explorar e legislar sobre os serviços de telecomunicações.

Nesse ponto, afirma que a Lei nº 6.938/1981 e a Resolução nº 237/1997 do CONAMA não contemplariam a instalação e o funcionamento de estações de radio base para telefonia móvel de telecomunicações como atividades potencialmente poluidoras, não cabendo à lei estadual, conseqüentemente, impor o licenciamento ambiental como requisito para a efetivação das referidas atividades.

Ademais, a autora pontua que a Advocacia-Geral da União teria se pronunciado pela inconstitucionalidade de normas semelhantes, em virtude da usurpação da competência privativa da União, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7247 e 7321.

Por derradeiro, a postulante assinala que a imposição de licenciamento ambiental para a instalação de estações de radio base de telecomunicações estaria gerando verdadeiro cenário de insegurança jurídica às prestadoras de serviço, haja vista que *“em que pese a regularidade do serviço frente ao que estabelece e determina a ANATEL, as associadas da autora desta ação já receberam centenas de autos de infração, sendo que todos estão fundados no mesmo ponto: a alegação de falta de licença ambiental prévia perante o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente por suposta infração à LC 272/2004 e à Resolução CONEMA no 04/2006.”* (fl. 48 da petição inicial).

Em face das considerações expostas, a requerente pleiteia a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos do item 4.4 da Tabela 11 do Anexo I da Lei Complementar nº 272/2004, do Estado do Rio Grande do Norte; e do item 2 do Capítulo IX da Tabela 4 do Anexo Único da Resolução CONEMA-RN nº 04/2006, atualizada pela Resolução nº 02/2014. No mérito, requer a declaração de inconstitucionalidade das referidas disposições legais.

O processo foi distribuído ao Ministro GILMAR MENDES, que, nos termos do rito previsto pelo artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações à autoridade requerida, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte informou que as normas impugnadas seguiram os tramites constitucionais inerentes à espécie.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – MÉRITO

Como visto, a requerente sustenta que o Estado do Rio Grande do Norte, ao dispor sobre a obrigatoriedade de licenciamento ambiental para a instalação de estações de telecomunicações de serviços de telefonia móvel, teria usurpado a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e explorar tais serviços. Desse modo, aduz que as normas questionadas padeceriam de vício formal de inconstitucionalidade, por ofensa aos artigos 21, inciso XI; e 22, inciso IV, da Constituição da República.

Acerca da matéria, a Constituição Federal encarrega a União de explorar os serviços de telecomunicações em todo o território nacional, outorgando ao ente federal, simultaneamente, competência privativa para legislar sobre o tema. Confira-se, a propósito, o disposto nos mencionados artigos 21, inciso XI; e 22, inciso IV, da Lei Maior:

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; (grifou-se).

O direito das telecomunicações é composto pelas normas que dizem respeito aos meios de comunicação à distância, realizada por processo eletromagnético. Nesse âmbito, a doutrina especializada destaca a existência de três sujeitos que integram as relações jurídicas

distintas e igualmente abrangidas por esse ramo: a União, as prestadoras dos serviços e os usuários, conforme explica João Carlos Mariense Escobar:

(...) inicialmente, há que considerar o relacionamento entre a União e suas concessionárias, permissionárias e autorizadas. Em seguida, entre estas e as pessoas naturais e jurídicas que se utilizam dos serviços de telecomunicações e, por fim, dessas últimas, entre si, enquanto usuárias da comunicação à distância para se relacionarem no convívio social. (ESCOBAR, João Carlos Mariense. **O novo direito de telecomunicações**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 15).

De seu turno, o artigo 175 da Constituição Federal estabelece os parâmetros gerais de prestação de serviços públicos:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

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. Veja-se:

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 nº 5569, Relatora: Ministra ROSA WEBER, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 18/05/2017, Publicação em 01/06/2017; grifou-se);

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 nº 732, Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 27/04/2021, Publicação em 18/05/2021).

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 dessa competência, 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. Confira-se:

Art. 150. A implantação, o funcionamento e a interconexão das redes obedecerão à regulamentação editada pela Agência, assegurando a compatibilidade das redes das diferentes prestadoras, visando à sua harmonização em âmbito nacional e internacional.

Os dispositivos questionados na presente ação direta submetem a instalação de infraestrutura de telecomunicações a licenciamento ambiental, na medida em que sujeitam às disposições da LC nº 272/2004 “*a construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de estabelecimentos e atividades relacionados com o uso de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como, os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.*” A propósito, confira o teor dos seguintes itens da legislação estadual impugnada:

Art. 69. As tabelas contendo os preços do licenciamento ambiental, bem como a listagem dos empreendimentos e atividades com a respectiva classificação quanto ao potencial poluidor encontram-se, respectivamente, nos Anexos I e II desta Lei Complementar.

Anexo I

(...)

Tabela 11

PREÇOS EM REAIS PARA OBTENÇÃO DE LICENÇAS AMBIENTAIS DOS EMPREENDIMENTOS: SUBESTAÇÃO / SISTEMA DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA / SISTEMA DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA/SISTEMAS DE TELECOMUNICAÇÕES.

Sistema de Telecomunicação				
-------------------------------	--	--	--	--

s				
Até 1000 terminais	370	370	370	1010
1000 < 10.000 terminais	370	520	520	1410
10.000 terminais	520	770	770	2060
Estações Radio base/Torre celulares	270	370	370	1010

De modo semelhante, o item 2 do Capítulo IX e da Tabela 4 do Anexo Único da Resolução CONEMA-RN nº 04 estabelece o potencial poluidor das Estações de Radiocomunicação *para fins de enquadramento* do tipo de licenciamento previsto na referida Legislação Complementar. Veja-se:

Art. 1º. Para fins estritos de determinação de preço de que trata a Seção X da Lei Complementar no 272, de 03 de março de 2004, as atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente poluidores ou ainda que, de qualquer forma, possam causar degradação ambiental são enquadrados genericamente, de acordo com o seu porte e potencial poluidor/degradador, segundo as tabelas constantes do Anexo Único desta Resolução.

(...)

Anexo Único

(...)

TABELA 4: ATIVIDADES OU EMPREENDIMENTOS PARA FINS DE ENQUADRAMENTO GENÉRICO SEGUNDO O PORTE E O POTENCIAL POLUIDOR/DEGRADADOR

(...)

IX. TELECOMUNICAÇÕES E ENERGIA ELÉTRICA

Estações de radiocomunicação (frequência de 9 kHz a 300 GHz)	Potência total efetivamente irradiada pelos transmissores (W)	Até 10	0 a 100	<1	<1	0.0	0.00	0				
				>1	>1	100	10.000	>100	M	P	P	P

Assim, o legislador estadual, ainda que com a intenção de exercer a função de proteção e melhoria da qualidade ambiental no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, veio a estipular critérios para a instalação de infraestruturas de telecomunicação, violando a competência privativa da União para legislar sobre essa matéria.

A propósito, cabe citar lição doutrinária de Sérgio Ferrari e Leonardo Fajgold, em artigo que permeia o tema ora tratado, no qual bem afirma que a competência constitucional dos entes subnacionais para legislar sobre interesse local não os autoriza a estabelecer normas que incursionem em matérias que a própria Constituição atribui à União:

O problema mais crítico se coloca, então, quanto ao correto veículo normativo para estabelecer as limitações à emissão de radiação pelas ERBs.

Esta limitação, por tudo o que se expôs até aqui, só pode advir de fonte normativa da União, como dispõe o art. 22, IV, da Constituição Federal. Ao regular a própria atividade econômica ou serviço público, a União, de forma indireta, tutela a proteção à saúde da população.

Aliás, tal conclusão não deveria causar perplexidade, na medida em que as atividades nucleares, por exemplo, sempre foram sujeitas à regulamentação exclusiva da União, em todos os seus aspectos, sem que se admita a intervenção de legislação subnacional. Seria um desatino imaginar que um legislador municipal pudesse, por exemplo, editar lei vedando a instalação de usinas nucleares em seu município, sob o fundamento da “proteção à saúde” ou do “risco para a população”.

Mesmo no âmbito das comunicações, as antenas transmissoras de rádio e televisão (que também emitem radiação não ionizante) sempre foram objeto de regulação pela União, mesmo antes do advento do novo regime regulatório

(exercida pelo antigo Dentel — Departamento Nacional de Telecomunicações, órgão vinculado ao Ministério das Comunicações), ficando, por outro lado, sujeitas às restrições da legislação municipal de natureza urbanística ou paisagística.

Assim, as leis estaduais e municipais que disponham sobre ERBs sob o aspecto da proteção contra a radiação não ionizante estarão, inequivocamente, invadindo competência da União. (FERRARI, Sérgio ; FAJNGOLD, Leonardo . Leis Locais e Antenas de Telefonia Celular (ERB): um caso de conflito federativo. **Revista Brasileira de Direito Público**, v. 13, p. 161-186, 2015).

Outrossim, 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**. Confira-se:

Art. 4º Para garantir a **proteção da saúde e do meio ambiente** em todo o território brasileiro, serão adotados os 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 até 300 GHz.

Parágrafo único. Enquanto não forem estabelecidas novas recomendações pela Organização Mundial de Saúde, serão adotados os limites da Comissão Internacional de Proteção Contra Radiação Não Ionizante - ICNIRP, recomendados pela Organização Mundial de Saúde.

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:

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 matéria também está disciplinada pela Lei nº 13.116/2015, que “*estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações*”,

cujos 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. Confira-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](#). (Grifou-se).

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 do Rio Grande do Norte 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 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.

Cumprido destacar que, em maio de 2020, essa Suprema Corte **julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3110**, cujo objeto era a Lei nº 10.995/2001 do Estado de São Paulo, que estabelecia limites para a **instalação de antenas de telefonia celular**. Na ocasião, foi declarada sua **inconstitucionalidade, por invasão à competência privativa da União**.

No acórdão, considerou-se que a existência de legislação federal que indique limites adequados para a instalação de antenas transmissoras de telefonia afastaria a presunção de que os entes estaduais e municipais pudessem legislar sobre o tema. Eis o teor do aludido julgado:

ACÇÃO 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 ACÇÃO 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 nº 3110, Relator: Ministro EDSON FACHIN, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 04/05/2020, Publicação em 10/06/2020; grifou-se).

Na oportunidade, o Ministro Relator EDSON FACHIN sintetizou o fundamento central da decisão nos seguintes termos:

Em síntese, a União, no exercício de suas competências (art. 21, XI e art. 22, IV CRFB) editou a Lei 9.472/1997, que, de forma clara, atribui à Anatel a definição de limites para a tolerância da radiação emitida por antenas transmissoras. Além disso, por meio da Lei 11.934, a União fixou limites, proporcionalmente adequados, segundo precedente deste Tribunal, à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos. **Tratando-se de tema de competência privativa da União, a disciplina da matéria indica que os efeitos da aplicação da lei federal devem ser suportados pelos entes menores.** (Grifou-se).

O entendimento também foi adotado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2902. Além disso, a Primeira Turma tem provido recursos, com efeitos modificativos, para adequar suas decisões ao quanto decidido no precedente da ADI nº 3110, como se vê do seguinte julgado:

DIREITO ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INSTALAÇÃO DE ANTENAS TRANSMISSORAS DE TELEFONIA CELULAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. 1. O Supremo Tribunal Federal Federal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.110/SP, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 10.995/2001, do Estado de São Paulo, que estabeleceu condições para a instalação de antenas transmissoras de telefonia celular, por adentrar à esfera de competência privativa da União (art. 22, IV, da CF). **2. O acórdão do Tribunal de origem, ao reputar válidas normas locais com restrições de instalação e licenciamento de equipamentos de telefonia celular, divergiu do entendimento firmado pelo plenário deste Supremo Tribunal Federal.** 3. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos modificativos, para prover o recurso extraordinário e julgar improcedentes os pedidos formulados na inicial.

(ARE nº 1257435 AgR-ED, Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Primeira Turma, Julgamento em 24/08/2020, Publicação em 04/09/2020).

Na mesma direção, citem-se as decisões monocráticas de relatoria no Ministro GILMAR MENDES no RE 1.010.765 (DJE nº 127, divulgado em 21/05/2020) e no RE 1.095.733 (DJE nº 127, divulgado em 21/05/2020).

Recentemente, **essa Suprema Corte, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7321, declarou a invalidade de dispositivos de lei do Estado de Alagoas que previam a obrigatoriedade de licenciamento ambiental para a instalação de redes de transmissão, estações rádio base e equipamentos de telecomunicações.** Confira-se o teor da decisão prolatada na sessão virtual de 26 de maio de 2023 a 02 de junho de 2023:

O Tribunal, por maioria, conheceu da ação direta e julgou procedente o pedido, 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, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Edson Fachin. Falou, pelo interessado Governador do Estado de Alagoas, o Dr. Gustavo Henrique Maranhão Lima, Procurador do Estado. Plenário, Sessão Virtual de 26.5.2023 a 2.6.2023. (ADI 7321, Relator: Ministro GILMAR MENDES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento finalizado na sessão virtual de 26/05/2023 a 02/06/2023, Publicação da Ata de Julgamento em 14/06/2023).

Frise-se que, em seu voto, o relator, Ministro GILMAR MENDES, reconheceu **que cabe à União explorar os serviços de telecomunicações, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, e legislar sobre a matéria** (artigos 21 e 22 da Constituição Federal). Vejamos:

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.

(...)

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. (...)

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.

(...)

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.** (Grifou-se)

Diante dessas considerações, conclui-se que o item 4.4 da Tabela 11 do Anexo I da Lei Complementar nº 272/2004, do Estado do Rio Grande do Norte e, por arrastamento, o item 2 do Capítulo IX da Tabela 4 do Anexo Único da Resolução CONEMA-RN nº 04/2006, atualizada pela Resolução nº 02/2014, são incompatíveis com o Texto Constitucional.

Cumpra destacar, finalmente, que o posicionamento externado na presente manifestação encontra-se em consonância com o entendimento consolidado dessa Suprema Corte – e reafirmado no julgamento da questão de ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916, Relator Ministro EROS GRAU, DJ de 19.10.2009; da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4843, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 03.02.2014; da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 351, Relator

Ministro MARCO AURÉLIO, DJ de 05.08.2014; e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 119, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, DJ de 28.03.2014 – no sentido da autonomia do Advogado-Geral da União para se contrapor à constitucionalidade das normas submetidas ao seu exame, na jurisdição concentrada de constitucionalidade, notadamente quando houver precedente no mesmo sentido.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência do pedido veiculado pela requerente.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 27 de novembro de 2023.

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS

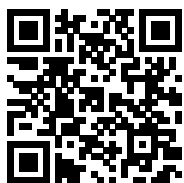
Advogado-Geral da União

ANDREA DE QUADROS DANTAS

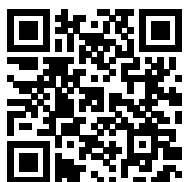
Secretária-Geral de Contencioso

CAMILA JAPIASSU DORES BRUM

Advogada da União



Documento assinado eletronicamente por JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1347444788 e chave de acesso 6dbc42f0 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 27-11-2023 16:25. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ANDREA DE QUADROS DANTAS ECHEVERRIA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1347444788 e chave de acesso 6dbc42f0 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDREA DE QUADROS DANTAS ECHEVERRIA. Data e Hora: 24-11-2023 17:16. Número de Série: 54664235703156436221200423366. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
