

18/09/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.031
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO NACIONAL DAS OPERADORAS CELULARES - ACEL
ADV.(A/S)	: LUIS JUSTINIANO DE ARANTES FERNANDES
ADV.(A/S)	: CAIO ABREU DIAS DE MOURA
ADV.(A/S)	: MAYK CHAYENNE GOMES
ADV.(A/S)	: LIVIA BAIAO PIRES
ADV.(A/S)	: MARCELO MONTALVAO MACHADO
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE
ADV.(A/S)	: IZABELLA SANTOS E NUNES
ADV.(A/S)	: MARIA LUIZA GONCALVES
INTDO.(A/S)	: PREFEITO MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA PARA TELECOMUNICACOES - ABRINTEL
ADV.(A/S)	: MATEUS AIMORE CARRETEIRO

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FEDERALISMO. SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NORMATIVAS. LEI N. 11.382/2022 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. IMPLANTAÇÃO E COMPARTILHAMENTO DE INFRAESTRUTURA DE TELECOMUNICAÇÕES. LICENCIAMENTO. DISCIPLINA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA EXPLORAR OS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES E LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA (CF, ARTS. 21, XI, E 22, IV).

1. A forma de Estado federal instituída pela Constituição de 1988 flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer o sistema de repartição de competências materiais e normativas, alicerçado no

ADPF 1031 / DF

princípio da predominância do interesse. A partilha de atribuições fundamenta a divisão de poder no Estado de direito, ora centralizando-o na União (arts. 21 e 22), ora homenageando seu exercício cooperativo (arts. 23, 24 e 30, I).

2. A Carta da República é expressa quanto à exclusividade da União para legislar sobre telecomunicações e explorar esses serviços (arts. 21, XI; e 22, IV). Precedentes.

3. A Lei n. 11.382/2022 do Município de Belo Horizonte/MG apresenta vício formal de inconstitucionalidade por invadir a competência normativa privativa da União sobre a matéria.

4. Pedido julgado procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual realizada de 8 a 15 de setembro de 2023, na conformidade da ata de julgamentos, por maioria, em conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental, vencidos os ministros Edson Fachin e Rosa Weber (Presidente). Na sequência, por unanimidade, em julgar procedente o pedido formulado na arguição, para declarar inconstitucional a Lei n. 11.382, de 3 de agosto de 2022, do Município de Belo Horizonte/MG, nos termos do voto do Relator. Falou, pela requerente, o Dr. Luis Justiniano Haiek Fernandes.

Brasília, 18 de setembro de 2023.

ADPF 1031 / DF

Ministro NUNES MARQUES
Relator

18/09/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.031
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO NACIONAL DAS OPERADORAS CELULARES - ACEL
ADV.(A/S)	: LUIS JUSTINIANO DE ARANTES FERNANDES
ADV.(A/S)	: CAIO ABREU DIAS DE MOURA
ADV.(A/S)	: MAYK CHAYENNE GOMES
ADV.(A/S)	: LIVIA BAIAO PIRES
ADV.(A/S)	: MARCELO MONTALVAO MACHADO
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE
ADV.(A/S)	: IZABELLA SANTOS E NUNES
ADV.(A/S)	: MARIA LUIZA GONCALVES
INTDO.(A/S)	: PREFEITO MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA PARA TELECOMUNICACOES - ABRINTEL
ADV.(A/S)	: MATEUS AIMORE CARRETEIRO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Associação Nacional das Operadoras Celulares (Acel) ajuizou esta arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, contra a Lei n. 11.382, de 3 de agosto de 2022, do Município de Belo Horizonte/MG, a versar a implantação e o compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações.

Eis o teor das normas questionadas:

Art. 1º A implantação e o compartilhamento de infraestrutura de suporte e de telecomunicações no Município ficam disciplinados por esta lei, em conformidade com o

ADPF 1031 / DF

disposto na Lei Federal nº 13.116, de 20 de abril de 2015.

Parágrafo único – A infraestrutura de telecomunicações compreende a infraestrutura de suporte de rede de telecomunicação e a Estação Transmissora de Radiocomunicação – ETR, bem como os equipamentos necessários à sua instalação.

[...]

Art. 3º O funcionamento dos equipamentos que compõem a ETR deverá observar os limites máximos de ruídos e vibrações estabelecidos pela Lei nº 9.505, de 23 de janeiro de 2008, ficando seu descumprimento sujeito a procedimento fiscal e penalidades nela previstas.

Art. 4º Para o licenciamento de instalação de infraestrutura de telecomunicações, devem ser observados os parâmetros urbanísticos referentes à disposição dos equipamentos e das estruturas nos terrenos ou glebas, sendo dispensado o exame quanto à regularidade do parcelamento, da ocupação e do uso do solo.

Parágrafo único – A forma de licenciamento e a cobrança pelo licenciamento da infraestrutura de telecomunicação serão graduadas pelo volume do conjunto da infraestrutura de suporte de rede de telecomunicação, da ETR e dos equipamentos necessários à sua instalação, calculado pelas maiores dimensões de largura, comprimento e altura.

Art. 5º As infraestruturas de telecomunicações devidamente licenciadas, respeitados os limites legais de altimetria, podem ser implantadas, compartilhadas e utilizadas em todo o território municipal, nos limites desta lei e de regulamento, exceto na área tombada da Serra do Curral.

§ 1º O licenciamento de infraestruturas de telecomunicações deverá obedecer às condições do *caput* deste artigo e ser precedido de autorização do órgão municipal responsável pela política de meio ambiente, conforme conceito e mapeamento estabelecidos na Lei nº 11.181, de 8 de agosto de 2019:

I – em área de preservação permanente – APP;

ADPF 1031 / DF

II – em Zona de Preservação Ambiental – PA-1;

III – em Área de Diretrizes Especiais – ADE – de Interesse Ambiental;

IV – em áreas de conexão de fundo de vale.

§ 2º A infraestrutura de telecomunicações instalada em área de Projeto Viário Prioritário – PVP – conforme conceito e mapeamento estabelecidos na Lei nº 11.181/19 está sujeita à remoção sempre que solicitado pelo Poder Executivo.

§ 3º Em imóveis de propriedade privada, é permitido o licenciamento para a instalação de infraestrutura de telecomunicações apenas mediante autorização do proprietário ou de seu possuidor.

§ 4º O uso de imóvel público para a instalação de infraestrutura de telecomunicação dependerá de autorização prévia do respectivo órgão.

§ 5º O uso de imóvel público municipal especial ou dominical, bem como de mobiliário urbano, para instalação de infraestrutura de telecomunicação ensejará cobrança de preço público, podendo o Poder Executivo instituir isenções que objetivem o atendimento por rede de telecomunicações de zona e áreas de interesse social, conforme conceito e mapeamento estabelecidos na Lei nº 11.181/19, mediante ato administrativo motivado, e nos termos do regulamento.

§ 6º Fica proibido descaracterizar conjunto urbano, imóvel tombado, patrimônio histórico, paisagístico e cultural, bem como colocar em risco a flora e a fauna existentes.

Art. 6º Para instalação da infraestrutura de telecomunicação, deve-se:

I – garantir a circulação de pedestres, ciclistas e veículos;

II – cumprir as obrigações legais exigidas para as áreas de abrangência de servidões públicas existentes e adjacências;

III – respeitar o recuo de alinhamento e as áreas de afastamento frontal tratado urbanisticamente como continuidade de passeio em vias arteriais e de ligação regional, conforme previsto na Lei nº 11.181/19;

IV – observar as normas relativas às Zonas de Proteção de

ADPF 1031 / DF

Aeródromo, de Proteção de Heliporto, de Proteção de Auxílios à Navegação Aérea e de Proteção de Procedimentos de Navegação Aérea, editadas pelo Comando da Aeronáutica;

V – não interferir na visibilidade da sinalização de trânsito;

VI – não interferir na manutenção, no funcionamento e na instalação de infraestrutura de redes de serviços públicos;

VII – garantir a segurança de terceiros e de edificações vizinhas;

VIII – não prejudicar as partes comuns ou a ventilação dos compartimentos existentes;

IX – não danificar ou obstruir qualquer elemento arquitetônico ou decorativo das edificações tombadas ou com processo de tombamento aberto, em conformidade com o art. 17 da Lei nº 3.802, de 6 de julho de 1984.

Parágrafo único – É de responsabilidade da detentora ou da prestadora que a implantação das infraestruturas de telecomunicações seja realizada conforme as seguintes diretrizes:

I – redução do impacto visual das ETRs com a instalação de seus elementos;

II – priorização do compartilhamento de infraestrutura de suporte instalada, quando tecnicamente viável.

Art. 7º A instalação de infraestruturas de telecomunicações depende de prévio licenciamento pelo Poder Executivo.

§ 1º Admitem-se as seguintes modalidades de infraestrutura de suporte para a instalação das ETRs:

I – postes existentes e postes em substituição aos existentes, definidos como infraestrutura vertical autossuportada e instalada sobre o solo;

II – torre, definida como infraestrutura autossuportada ou estaiada, utilizada para suporte de ETR, instalada sobre o solo ou em cobertura de edificação, sendo vedada sua instalação em logradouro público;

III – haste ou mastro instalado em fachada, reentrância ou cobertura de edificação;

ADPF 1031 / DF

IV – outros meios físicos fixos utilizados para dar suporte a redes de telecomunicações, desde que aprovados pelo Poder Executivo.

§ 2º A instalação de ETRs é permitida nos postes de iluminação pública existentes, em qualquer elemento que os componham, nos padrões definidos pelo Poder Executivo.

§ 3º O compartilhamento das infraestruturas de suporte pelas prestadoras de serviços de telecomunicações que utilizam estações transmissoras de radiocomunicação observará as disposições das regulamentações federais pertinentes.

Art. 8º Fica sujeita a licenciamento simplificado, autodeclaratório e automático a instalação de haste ou mastro em cobertura, fachada ou reentrância de edificação privada, cujo conjunto de equipamentos tenha volume inferior a 1m³ (um metro cúbico), exceto em imóvel tombado, imóvel com processo de tombamento aberto, imóvel público e nos casos previstos no § 1º do art. 5º e no § 2º do art. 9º desta lei, nos termos do regulamento.

§ 1º A ETR utilizada exclusivamente no interior de edificação para reforço do sinal de celular, do tipo microcélula, sem equipamentos auxiliares visíveis do exterior, fica dispensada de licenciamento.

Art. 9º Além das condições gerais de instalação de infraestrutura de telecomunicações prevista nesta lei, deverão ser cumpridas condições específicas, a depender da modalidade de instalação, da seguinte forma:

I – poste, torre, haste, mastro ou equipamento na cobertura de edificação:

a) ser instalada acima da laje de cobertura da edificação, não ultrapassando, em seu conjunto, a altura de 10m (dez metros) da laje;

b) respeitar, em seu conjunto, um afastamento longitudinal mínimo de 1,5m (um metro e meio) dos planos das fachadas ou das empenas sobre a laje de instalação e das vedações de equipamentos e casa de máquinas;

c) estar distanciados 1,5m (um metro e meio) dos planos

ADPF 1031 / DF

das fachadas ou das empenas das edificações vizinhas;

II – haste, mastro ou equipamento na fachada de edificação ou em reentrância de edificação:

a) ser instalada a uma altura mínima de 3m (três metros) medidos em relação ao nível do piso;

b) não ultrapassar a laje de cobertura da edificação;

III – poste ou torre sobre o solo, em terreno, estar distanciada 1,5m (um metro e meio) do afastamento frontal mínimo do terreno e das divisas laterais e de fundos;

IV – poste ou torre sobre o solo, em gleba:

a) estar distanciada 5m (cinco metros) do logradouro público implantado e 1,5m (um metro e meio) das divisas dos terrenos ou do limite das glebas adjacentes;

b) utilizar, como referência, a geometria constante do Cadastro Técnico Multifinalitário ou, em caso de impossibilidade, a geometria constante da matrícula do imóvel, acompanhada da respectiva descrição;

V – em mobiliário urbano licenciado:

a) compatibilizar-se com o padrão de acessibilidade de passeio do Poder Executivo;

b) proceder ao licenciamento específico prévio exigido para o respectivo mobiliário urbano e manter a licença válida;

VI – em poste de iluminação pública ou de concessionárias de serviço público existente, observar os parâmetros que serão definidos pelo órgão municipal responsável pela política de obras e infraestrutura.

§ 1º Deverão ser asseguradas por responsável técnico devidamente habilitado as demais condições relativas à instalação, operação, segurança, estabilidade e resistência das infraestruturas de telecomunicações previstas nas normas técnicas.

§ 2º Poderá ser autorizada a implantação de infraestrutura de suporte descrita nos incisos I, III e IV do *caput* deste artigo sem observância das limitações previstas neste artigo, nos casos de impossibilidade técnica para sua implantação, devidamente justificada junto aos órgãos municipais competentes pelo

ADPF 1031 / DF

interessado, mediante laudo que justifique a necessidade de sua instalação e indique os eventuais prejuízos caso não seja realizado.

Art. 10. O licenciamento, independente da modalidade, importará no pagamento de taxa única para análise e emissão das licenças e fiscalização – Taxa de Análise, Licenciamento e Fiscalização de Infraestruturas de Telecomunicações.

Art. 11. O prazo para licenciamento simplificado é imediato e para emissão de licença para as modalidades às quais não se aplica o licenciamento simplificado é de 60 (sessenta) dias, contados da data de apresentação do requerimento, em conformidade com o art. 7º da Lei Federal nº 13.116/15.

[...]

§ 4º Excetua-se da regra prevista no § 3º deste artigo os licenciamentos tratados no § 1º do art. 5º e no § 2º do art. 9º desta lei.

Art. 12. A licença de infraestrutura de suporte de ETRs terá validade de 10 (dez) anos, podendo ser renovada, desde que:

[...]

II – não tenha havido alterações normativas atinentes à matéria no período.

Art. 13. Após a emissão da licença, será concedido prazo de 90 (noventa) dias para a instalação da infraestrutura de telecomunicações, sob pena de cancelamento da licença.

Art. 14. Para a fiscalização, fica assegurado aos agentes, mediante anuência do proprietário ou do possuidor, o acesso à infraestrutura de telecomunicações instalada em imóveis públicos ou privados, com permanência neles pelo tempo necessário, bem como o acesso a demais equipamentos e informações.

Art. 16. Constituem obrigações da detentora da infraestrutura de suporte, definida pelo inciso III do art. 3º da Lei Federal nº 13.116/15:

I – assegurar que a instalação esteja em conformidade com

ADPF 1031 / DF

a licença;

II – arcar com o ônus de reparação dos danos decorrentes das obras de implantação, manutenção e conservação da infraestrutura de suporte de rede de telecomunicação e preservar a integridade dos materiais manuseados e repô-los, caso necessário;

III – zelar pela conservação e pelo funcionamento da infraestrutura de suporte e da ETR;

IV – remover a infraestrutura de suporte e as ETRs em caso de desativação;

V – remanejar os equipamentos sob sua responsabilidade, instalados em mobiliário urbano, inclusive poste, ou imóvel público, sempre que solicitado pelo Poder Executivo por meio de ato administrativo motivado;

VI – recuperar o logradouro público, mobiliário urbano, inclusive poste, ou imóvel público após a desinstalação dos equipamentos;

VII – identificar cada infraestrutura de suporte ou ETR com o respectivo número da licença, conforme modelo disponível no Portal de Serviços da Prefeitura de Belo Horizonte;

[...]

§ 2º Na hipótese de ETR instalada de maneira diversa da prevista nesta lei, a responsabilidade por qualquer infração recai sobre o responsável técnico e a respectiva prestadora.

Art. 17. Constituem infrações:

I – instalar e manter infraestrutura de telecomunicação:

a) sem licença;

b) em desconformidade com a licença concedida;

c) em local proibido;

II – dificultar ou impedir a fiscalização, por meio de ação ou omissão;

III – sonegar informação ou prestar informações inverídicas;

IV – deixar de remanejar os equipamentos instalados em mobiliário urbano, inclusive poste, ou imóvel público, quando

ADPF 1031 / DF

solicitado pelo Poder Executivo por meio de ato administrativo motivado;

V – deixar de garantir a limpeza e conservação da infraestrutura de suporte e dos equipamentos instalados;

VI – deixar de remover o equipamento em caso de desativação ou apreensão;

VII – deixar de recuperar o logradouro público, o mobiliário urbano ou o imóvel público após a desinstalação da infraestrutura de suporte e dos equipamentos;

VIII – deixar de identificar cada infraestrutura de suporte ou ETR com o respectivo número da licença.

Art. 20. A detentora de infraestrutura de telecomunicações instalada sem licenciamento até 31 de dezembro de 2022 terá o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da entrada em vigor desta lei, para ingressar com pedido de licenciamento ou licenciamento simplificado, promovendo eventual adequação necessária, ficando ressalvado o direito de fiscalização do cumprimento da conformidade da instalação com as diretrizes desta lei.

§ 1º A infraestrutura de telecomunicações licenciada anteriormente a esta lei deverá ser adequada por meio de novo licenciamento até o vencimento da licença, ou removida nos casos em que houver desconformidade nos critérios de localização.

§ 2º Poderá ser autorizada a regularização e o consequente licenciamento das infraestruturas tratadas no *caput* deste artigo, sem observância das adequações previstas, nos casos de impossibilidade técnica para sua adequação, desde que devidamente justificada junto aos órgãos municipais competentes pelo interessado, mediante laudo que justifique a necessidade de sua permanência e indique os eventuais prejuízos causados pela retirada da infraestrutura.

Art. 21. A partir da publicação desta lei e até a possibilidade de licenciamento e regularização de ETRs e de infraestrutura de suporte por ela estabelecida, a ser iniciada em 1º de janeiro de 2023, o Poder Executivo oferecerá serviço de

ADPF 1031 / DF

consulta de conformidade para a instalação de ETRs e infraestrutura de suporte, conforme regulamento.

§ 1º O serviço de consulta de conformidade será oferecido mediante requerimento da detentora ou da prestadora, abrangendo a possibilidade de verificação da situação de ETRs e de infraestrutura de suporte existentes e de instalações futuras segundo a norma que entrará em vigor em 1º de janeiro de 2023.

§ 2º As ETRs e infraestrutura de suporte que passarem pelo serviço de consulta e estiverem em conformidade com a norma terão prioridade de licenciamento ou regularização, na forma do regulamento, quando da entrada em vigor desta lei.

A requerente aponta ofensa ao princípio federativo (CF, arts. 1º; 18 e 60, § 4º, I) e ao sistema de distribuição de competências constitucionais, ante a usurpação, por lei municipal, da atribuição reservada à União para explorar serviços de telecomunicações (CF, art. 21, XI) e legislar sobre a matéria (CF, arts. 22, IV; e 48, XII).

Diz ter legitimidade para deflagrar processo de controle concentrado de constitucionalidade, por representar empresas de telefonia móvel em âmbito nacional. Menciona a homogeneidade de seu quadro associativo. Cita precedentes do Supremo. Destaca a pertinência temática entre o objeto da ação e os objetivos institucionais.

Discorre sobre o cabimento da arguição em virtude da existência de conflito federativo a envolver o sistema constitucional de repartição de competências. Alude à impropriedade do controle objetivo de constitucionalidade de lei municipal por intermédio de ação direta de inconstitucionalidade ou de ação declaratória de constitucionalidade. Frisa inexistir outro meio capaz de sanar, de forma objetiva, geral e imediata, a lesividade a preceitos fundamentais causada pelo ato questionado. Invoca precedente desta Corte no qual entendida a distribuição de competências constitucionais como preceito fundamental

ADPF 1031 / DF

a ser resguardado mediante arguição.

No mérito, afirma a inconstitucionalidade da lei municipal por usurpação da competência privativa da União para explorar serviços de telecomunicações (CF, art. 21, XI) e legislar sobre o tema (CF, art. 22, IV). Assevera que, ao editar a Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações), o ente central se desincumbiu desse ônus. Evoca decisões do Supremo nas quais assentada a competência da União para regulamentar toda e qualquer forma de transmissão de sinais voltada à prestação de serviços de telecomunicações.

Traçando um panorama histórico, articula com a unificação, pela Carta de 1967, do regramento jurídico sobre telecomunicações, dada a urgência em padronizar o tema em âmbito nacional.

Segundo aduz, cabe à Anatel a regulamentação técnica do processo de implantação, funcionamento e interconexão de redes, a fim de assegurar a compatibilidade e a conformidade das diferentes prestadoras nos âmbitos nacional e internacional (Lei n. 9.472/1997, art. 150). Saliencia a inconstitucionalidade da lei municipal ao exigir novo licenciamento condicionado à aprovação das autoridades locais.

Referindo-se ao caráter eminentemente técnico do licenciamento das estações de telecomunicações pela agência reguladora, a demandar tratamento uniforme e homogêneo capaz de garantir a integração nacional e a utilidade dos serviços aos usuários, compreende justificada a centralização do disciplinamento na União.

Remete à Lei n. 13.116, de 20 de abril de 2015 (Lei Geral de Antenas), com normas gerais para a implantação e o compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações, inclusive a infraestrutura de suporte (art. 3º, VI) e das estações transmissoras de radiocomunicação (art. 3º, V).

ADPF 1031 / DF

Reporta-se a precedentes do Supremo nos quais declarada a inconstitucionalidade de leis estaduais e municipais regulamentadoras da instalação e do licenciamento de infraestrutura de telecomunicações.

Na espécie, argumenta que o art. 1º do diploma questionado previu, no âmbito local, a implantação e o compartilhamento de infraestrutura de suporte e de telecomunicações. Realça impostas condicionantes para a implantação das estações transmissoras de radiocomunicação (ETRs) no território da capital mineira, como exigência de licença ambiental e regras de altura e distanciamento, impactando a organização e a exploração do serviço público federal.

Diz configurar abuso e extrapolação de competências a criação de taxa cujo fato gerador consiste em análise, licenciamento e fiscalização da instalação e manutenção da infraestrutura de telecomunicação. Sublinha já ter a Lei federal n. 5.070/1966 estabelecido exação com o mesmo fato gerador, por força do poder de polícia exercido pela Anatel.

Enfatiza a invalidade das normas a versarem o distanciamento entre estações transmissoras de radiocomunicação, por afetarem a topologia das redes dos serviços de telecomunicações e fazerem surgir a urgência em suprimir diversas estações instaladas no Município de Belo Horizonte.

Conforme argui, o legislador municipal teria comprometido a segurança jurídica ao reservar para si a prerrogativa de alterar a disciplina jurídica incidente sobre infraestruturas instaladas regularmente, ficando institucionalizadas a incerteza e a imprevisibilidade.

Ressalta a inconstitucionalidade do art. 14 da lei municipal, no que disciplinada a fiscalização da infraestrutura de telecomunicações e seus equipamentos em descompasso com a Lei Geral de Antenas.

ADPF 1031 / DF

Aponta a inconstitucionalidade do art. 16 do diploma, tendo em vista a adoção de premissa equivocada de que a estrutura de suporte e equipamentos integra a infraestrutura de telecomunicações. Fulmina a validade dos dispositivos decorrentes dessa mesma premissa (seus incisos e parágrafos), além de postular o cumprimento de modelo instituído por órgãos municipais para o licenciamento e a numeração de ETRs e de transferir à operadora do serviço de telefonia o ônus de licenciar a infraestrutura de telecomunicações, mesmo quando não figure como detentora da estrutura de suporte.

Questiona a validade dos arts. 17 e 18, os quais preveem infrações e fixam penalidades em caso de incidência nas hipóteses legais de descumprimento de obrigações específicas de infraestrutura de telecomunicações.

Sustenta a inconstitucionalidade por arrastamento dos demais dispositivos da lei municipal. Relativamente ao art. 21, afirma que foram estipuladas normas de cunho procedimental para a consulta da regularidade das infraestruturas de telecomunicações no Município. Refere-se ao art. 2º, que trata de termos ligados a serviços de telecomunicações; ao art. 5º, § 6º, que proíbe ações capazes de descaracterizar conjunto urbano, imóvel tombado e patrimônio histórico, paisagístico e cultural, ou de colocar em risco a fauna e a flora existentes; aos arts. 11, *caput* e §§ 1º, 2º e 3º; e 16, §§ 1º e 3º, I e II, os quais se limitam a reproduzir idêntica redação da Lei federal n. 13.116/2015; ao art. 12, *caput*, I e parágrafo único; e, por fim, ao art. 13, parágrafo único, que estabelece a validade da licença de infraestrutura, as condições para renovação e as diretrizes para instalação.

No que toca ao risco, alude à fixação da vigência da norma em 1º de janeiro de 2023, com prazo de 180 dias para adaptação das estruturas já existentes. Registra instalado cenário de insegurança jurídica, em razão

ADPF 1031 / DF

de serem abrangidas nesse contexto tanto as instalações já consolidadas quanto as que serão efetivadas na vigência da nova legislação. Diz da forçosa revisão da topologia das redes das operadoras. Reforça que as desativações impactarão diretamente milhares de usuários, com perda de sinal e deterioração da qualidade dos serviços.

Busca o implemento de medida cautelar para suspender-se a eficácia dos arts. 1º, parágrafo único; 3º; 4º, parágrafo único; 5º, §§ 1º a 6º; 6º, I a IX e parágrafo único, I e II; 7º, §§ 1º, I a IV, 2º e 3º; 8º, § 1º; 9º, I a VI e §§ 1º e 2º; 10; 11, § 4º; 12, II; 13; 14; 16, I a VII e § 2º; 17, I a VIII; 20, §§ 1º e 2º; 21, §§ 1º e 2º, da Lei municipal n. 11.382/2022 de Belo Horizonte.

Pretende, ao fim, a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos.

A Câmara Municipal de Belo Horizonte assinala a ilegitimidade da associação requerente, dada a ausência de pertinência temática entre o objeto da ação e as finalidades institucionais. Ressalta que a norma impugnada dispõe, de forma ampla, sobre a implantação e o compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações. Assevera ter o diploma campo de atuação mais abrangente do que aquele protegido pela entidade associativa, que defende os interesses das prestadoras de serviço móvel pessoal. Articula com a ausência de vício formal, destacando a diferença entre legislar sobre telecomunicações e sobre infraestrutura de telecomunicações. Diz que a centralização da normatização objetiva evita distorções entre os entes federativos que pudessem comprometer a oferta de serviços de comunicação, a liberdade de imprensa e o direito à informação. Realça a competência do Município de executar a política de desenvolvimento urbano e comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de cuidar da saúde e proteger o meio ambiente, combatendo a poluição em todas as suas formas. Refere-se à concepção abrangente de meio ambiente, a contemplar o conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural

ADPF 1031 / DF

e urbanística. Segundo argui, a implantação e o compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações podem produzir variados tipos de poluição, como a visual, a sonora e a eletromagnética, e colocam em risco a preservação da paisagem e do patrimônio ambiental e cultural, além de gerar impactos negativos à saúde e ao meio ambiente. Enfatiza que, embora tangencie o tema de telecomunicações, o objetivo central da norma é a disposição sobre aspectos urbanísticos e ambientais. Assinala indispensável impor condições específicas de instalação aos interesses da população em geral na gerência do espaço urbano para o bem-estar dos habitantes. Aduz que a Taxa de Análise, Licenciamento e Fiscalização de Infraestrutura de Telecomunicações decorre do exercício do poder de polícia e é tributo criado com base no art. 145, II, da Constituição Federal, com vistas à análise, ao licenciamento e à fiscalização da instalação, bem como à manutenção da infraestrutura de telecomunicações exposta na paisagem urbana e visível de qualquer ponto do espaço público. Frisa não se confundir a taxa de fiscalização municipal com a da Anatel, que se destina a licenciar o conjunto dos equipamentos ou aparelhos que compõem a estação de telecomunicações. Requer o não conhecimento da ação e, no mérito, a improcedência dos pedidos.

O Município de Belo Horizonte suscita, preliminarmente, o não cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental, dizendo violado Texto Constitucional. Alega ter a autora pleiteado amparo na legislação infraconstitucional para sustentar ofensa à Lei Maior. Salaria a validade da norma sob o argumento de que a legislação impugnada não cuida diretamente de telecomunicações, mas, sim, de questões urbanísticas e ambientais, de competência legislativa concorrente dos entes federados. Pontua a viabilidade da norma municipal que trata de questões como a instalação de infraestrutura de telecomunicações, considerado o interesse local. Anota que a Lei das Antenas (Lei n. 13.116/2015) estabelece critérios para a instalação de infraestrutura de telecomunicações, buscando a harmonização estética e a integração dos equipamentos à paisagem urbana. Pondera que esses

ADPF 1031 / DF

critérios são definidos pelos Municípios, de acordo com a competência constitucional relacionada ao ordenamento territorial e à proteção do patrimônio histórico-cultural local. Ressalta que nem todas as matérias estão sujeitas à suplementação das legislações federal e estadual, mas apenas aquelas relativas a interesse local e às competências materiais, privativas ou comuns dos Municípios e desde que estejam em conformidade com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (CF, arts. 24, VI, c/c 30, I e II). Assinala a constitucionalidade da norma local impugnada, uma vez que a matéria em discussão diz respeito ao direito urbanístico e ambiental, competências atribuídas aos Municípios pela Constituição Federal. Pede o não conhecimento da ação e, no mérito, a improcedência dos pedidos.

O Advogado-Geral da União alega que as normas questionadas violam a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações. Explica que a Carta Magna atribui ao ente central a competência para explorar os serviços de telecomunicações em todo o território nacional e legislar sobre o tema. Alude à jurisprudência do Supremo no sentido da inconstitucionalidade de normas estaduais e municipais que interferem na relação entre a União e as prestadoras de serviços de telecomunicações, em razão da invasão de competência privativa daquele ente. Afirma que a Lei federal n. 13.116/2015 já definiu peremptoriamente os parâmetros para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações em área urbana bem como o procedimento a ser adotado em caso de necessidade de licenciamento ambiental. Acrescenta que a Lei Geral de Telecomunicações, criada pela União, estabelece a organização e fiscalização dos serviços de telecomunicações, a implantação e o funcionamento das redes necessárias. No caso dos autos, as normas questionadas, segundo argumenta, impõem condições para instalação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações no Município de Belo Horizonte, cujo cumprimento deve ser avaliado em um processo de licenciamento junto ao Executivo municipal. Defende que a competência dos entes

ADPF 1031 / DF

subnacionais para legislar sobre interesse local não os autoriza a criar normas que invadam matérias atribuídas pela Constituição à União, a exemplo das atividades nucleares, regulamentadas exclusivamente pela União, sem a intervenção de legislação municipal. Opina pela procedência do pedido.

O Procurador-Geral da República, apontando a interferência da lei municipal na exploração de bens e na prestação de serviços, ao impor requisitos adicionais para a instalação de infraestruturas de telecomunicações, afirma violada a competência exclusiva da União. Com base nas disposições da Lei Geral das Telecomunicações, salienta serem atribuições daquele ente federado a organização e fiscalização dos serviços de telecomunicações, inclusive a implantação e o funcionamento das redes. Assevera que a norma municipal em questão, desconsiderando a reserva de competência legislativa à União e a legislação federal pertinente, estabelece critérios próprios para a instalação das infraestruturas de telecomunicações. Rememora que a Lei Federal n. 13.116/2015 abordou especificamente o licenciamento, a instalação e o compartilhamento de infraestruturas de telecomunicações, visando promover investimentos nesse setor. Cita precedente em situação similar. Manifesta-se pela procedência.

É o relatório.

18/09/2023**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.031
DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A controvérsia cinge-se à compatibilidade, com a Constituição Federal, de dispositivos de lei municipal a versar a implantação e o compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações, considerada a competência privativa da União para legislar sobre a matéria, bem como para explorar exclusivamente esses serviços.

1. Preliminares**1.1 Da legitimidade**

Esta Corte já assentou em diversas oportunidades a legitimidade da Associação Nacional das Operadoras Celulares (Acel) para provocar a instauração de processo de controle concentrado. Nesse sentido: ADI 5.356, Redator do acórdão o ministro Marco Aurélio, *DJe* de 1º de agosto de 2017; ADI 3.835, ministro Marco Aurélio, *DJe* de 2 de agosto de 2017; ADI 5.832, ministro Marco Aurélio, *DJe* de 29 de outubro de 2018; ADI 6.087, ministro Marco Aurélio, *DJe* de 23 de setembro de 2019; ADI 5.963, ministra Rosa Weber, *DJe* de 21 de setembro de 2020; e ADI 5.253, ministro Dias Toffoli, *DJe* de 1º de agosto de 2017.

De acordo com o estatuto social da Acel, a entidade, de âmbito nacional, volta-se à defesa dos interesses das prestadoras de serviço móvel pessoal (SMP).

Está preenchido, portanto, o requisito da pertinência temática. Rejeito, assim, a preliminar suscitada pela Câmara Municipal.

ADPF 1031 / DF**1.2 Cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental**

Penso que se deva conhecer da ação. De fato, nos termos do art. 1º, parágrafo único, I, da Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999, cabe arguição de descumprimento de preceito fundamental quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anteriores à Carta da República.

O Supremo cristalizou o entendimento de que a ADPF constitui instrumento nobre de fiscalização abstrata de normas, dotado de eficácia *erga omnes* e vocacionado a evitar ou reparar lesão a preceito fundamental provocada por ato do poder público. Integra o sistema de controle de constitucionalidade, no qual alcança as controvérsias até então não apreciadas na jurisdição concentrada (ADPFs 368 e 764, ministro Gilmar Mendes, *DJe* de 15 e 27 de setembro de 2021, respectivamente).

Posto isso, reputo observado o princípio da subsidiariedade (Lei n. 9.882/1998, art. 4º, § 1º), em que pese o Tribunal haver firmado jurisprudência pela necessidade de se considerar, na aferição do requisito, o cabimento dos demais processos de natureza objetiva.

O objeto desta arguição é a Lei n. 11.382/2022 do Município de Belo Horizonte/MG. Cuida-se, portanto, de ato do poder público insuscetível de controle por meio das ações diretas. A par disso, aponta-se como violada a competência legislativa da União para disciplinar serviços de telecomunicações.

Em situação similar, esta Corte assentou caber a ADPF, consoante extrai-se do seguinte trecho do voto da eminente ministra Cármen Lúcia na ADPF 731, de sua relatoria, *DJe* de 10 de fevereiro de 2021:

3. Quanto ao cabimento da presente arguição de

ADPF 1031 / DF

descumprimento de preceito fundamental, é de se atentar ao disposto no § 1º do art. 102 da Constituição da República:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...)

§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.”

Nos termos do *caput* do art. 1º da Lei n. 9.882/1999, o objetivo da arguição de descumprimento de preceito fundamental é “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”.

E no inc. I do parágrafo único daquele mesmo dispositivo da Lei n. 9.882/1999 se estabelece ser também cabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental “quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”.

Cabível, pois, a arguição de descumprimento de preceito fundamental contra norma municipal, como se tem na espécie.

Considero relevante, ainda, o seguinte precedente deste Tribunal, a versar o sistema constitucional de repartição de competências. Refiro-me à ADPF 337, ministro Marco Aurélio, *DJe* de 26 de junho de 2019, cuja ementa transcrevo:

[...] ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – CABIMENTO – SUBSIDIARIEDADE. **Impugnada lei municipal em face do sistema constitucional de repartição de competências legislativas, mostra-se adequada a arguição considerado o atendimento à subsidiariedade do instrumento.** SISTEMA DE CONSÓRCIOS E SORTEIOS – ARTIGO 22, INCISO XX, DA CONSTITUIÇÃO

ADPF 1031 / DF

FEDERAL – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO – OFENSA A PRECEITO FUNDAMENTAL – PRINCÍPIO FEDERATIVO. Viola preceito fundamental atinente ao pacto federativo a edição de lei municipal a versar concurso de prognósticos mediante sorteios, considerada competência legislativa privativa da União – artigo 22, inciso XX, da Constituição Federal.

Também na ADI 732, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, *DJe* de 18 de maio de 2021, ajuizada contra lei municipal dispondo sobre telecomunicações, esta Corte conheceu da ação para, adentrando no mérito, julgar o pedido procedente.

Logo, considero observado o requisito da subsidiariedade e, consequentemente, adequada a via processual eleita. Conheço.

2. Mérito

O Estado federal instituído pela Constituição de 1988, consubstanciado na união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 1º), encerra opção pelo equilíbrio entre o poder central e os poderes regionais na gestão da coisa pública e confere espaços de liberdade para atuação política, reconhecidos nas prerrogativas não absolutas de autogoverno, auto-organização e autoadministração.

O Texto Constitucional flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer o sistema de distribuição de competências materiais e normativas, alicerçado no princípio da predominância do interesse. A repartição de atribuições fundamenta a divisão de poder no Estado de direito, ora concentrando-o na União (art. 22), ora homenageando seu exercício cooperativo (arts. 24 e 30, I).

A centralidade do tema direciona à observância das regras

ADPF 1031 / DF

constitucionais que conferem competência legislativa a um ou a outro ente da Federação, de modo a assegurar a autonomia e impedir a interferência.

Em vista da necessidade de um poder central que mantenha a coesão do País e realize papel aglutinador das unidades e dos poderes, a Constituição de 1988 reservou à União a atribuição de disciplinar os temas mais importantes e de elaborar normas gerais em relação aos demais.

Quanto à matéria em debate, as normas questionadas, a par da proteção ao meio ambiente, estipulam critérios para a ordenação urbanística, tendo em vista o impacto da infraestrutura de telecomunicações na paisagem e no espaço urbano.

A Carta da República é expressa ao prever a exclusividade da União tanto para explorar serviços de telecomunicações como para legislar sobre esse tipo de atividade, cabendo à lei federal dispor sobre a organização dos serviços e a criação da Anatel:

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.

Tanto é assim que a União veio a editar diversas leis dando amplo tratamento à matéria. Confira-se:

ADPF 1031 / DF

- (i) Lei n. 4.117/1962: institui o Código Brasileiro de Telecomunicações;
- (ii) Lei n. 5.070/1966: cria o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações;
- (iii) Lei n. 5.785/1972: prorroga o prazo das concessões e permissões para a execução dos serviços de radiodifusão sonora;
- (iv) Lei n. 9.295/1996: dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização, bem como sobre o órgão regulador;
- (v) Lei n. 9.472/1997: trata da organização dos serviços de telecomunicações e da criação e funcionamento do órgão regulador, nos termos da Emenda Constitucional n. 8/1995, alterada pela Lei n. 13.879/2019, para permitir a adaptação da modalidade de outorga de serviço de telecomunicações de concessão para autorização;
- (vi) Lei n. 9.612/1998: institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária;
- (vii) Lei n. 9.998/2000: cria o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações;
- (viii) Lei n. 10.052/2000: institui o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel);
- (ix) Lei n. 10.222/2001: padroniza o volume de áudio das transmissões de rádio e televisão nos espaços dedicados à propaganda;
- (x) Lei n. 10.703/2003: dispõe sobre o cadastramento de usuários de telefones celulares pré-pagos;
- (xi) Lei n. 11.934/2009: define limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos;
- (xii) Lei n. 12.485/2011: sistematiza a comunicação audiovisual de acesso condicionado, alterada pela Lei n. 13.828/2019, para incluir como direito dos assinantes a possibilidade de cancelamento dos serviços de TV por assinatura pessoalmente ou pela internet;
- (xiii) Lei n. 12.965/2014: determina princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil;
- (xiv) Lei n. 13.116/2015: estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações.**

ADPF 1031 / DF

Ora, todas as atividades relacionadas ao setor de telecomunicações estão submetidas ao poder central da União.

A Lei n. 9.472/1997 prevê, no parágrafo único do art. 1º, que a organização dos serviços contempla, “entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações”. Fixou-se, no art. 150, a competência da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para regulamentar a implantação, o funcionamento e a interconexão das redes, assegurando a compatibilidade das redes das diferentes prestadoras para a harmonização em âmbito nacional e internacional.

A necessidade de uniformização do tratamento e a sensibilidade da temática justificam a opção constitucional de centralização da matéria no âmbito da União.

Cumprе destacar que a Lei federal n. 13.116/2015 dispõe sobre a instalação de infraestrutura e de redes de telecomunicações em área urbana, inclusive quanto ao licenciamento (art. 5º e seguintes), bem ainda acerca do compartilhamento da capacidade excedente da infraestrutura de suporte (art. 14 e seguintes), proibindo a imposição de condições ou vedações que impeçam a prestação dos serviços (art. 8º).

No caso em exame, o Município de Belo Horizonte dispôs sobre a implantação e o compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações, fixando-lhes, entre outras condições, limites máximos de ruídos e vibrações, obrigatoriedade de licenciamento das instalações mediante o pagamento de taxa e a previsão de penalidades.

A atuação municipal denota, além da invasão da competência privativa da União para legislar sobre a temática, evidente interferência

ADPF 1031 / DF

na relação contratual entre o poder público e as concessionárias de telecomunicações.

De fato, em que pese o impacto ambiental da instalação da infraestrutura, de um lado, e o planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, de outro, a própria Constituição Federal excepcionou, considerado o rol de competências materiais partilhadas com os Estados e o Distrito Federal quanto à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição, a disciplina dos serviços de telecomunicações, a qual estabeleceu como privativa da União. É o que se depreende da leitura das seguintes ementas:

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

ADPF 1031 / DF

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, ministro Ricardo Lewandowski, *DJe* de 18 de maio de 2021 – grifei)

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INC. VIII E § 1º DO ART. 23 DA LEI N. 6.060/2017 DO MUNICÍPIO DE AMERICANA/SP. PROIBIÇÃO DE INSTALAÇÃO DE SISTEMAS TRANSMISSORES OU RECEPTORES A MENOS DE CINQUENTA METROS DE RESIDÊNCIAS. AFRONTA À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

(ADPF 731, ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 10 de fevereiro de 2021 – grifei)

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

ADPF 1031 / DF

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, ministro Luiz Fux, *DJe* de 6 de novembro de

ADPF 1031 / DF

2018 – grifei)

Na espécie, o Município de Belo Horizonte, a pretexto de proteção ao meio ambiente e combate à poluição, define critérios para a implantação e o compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações, usurpando a competência privativa da União para legislar sobre os serviços de telecomunicações, bem ainda para explorá-los com exclusividade.

Vale reiterar: nada obstante o incontestável impacto urbanístico e ambiental, a Carta Política de 1988 excepcionou, dentre os temas inseridos na competência comum referentes à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição (art. 24, VI), a disciplina alusiva às telecomunicações e a exploração desses serviços (arts. 21, XI; e 22, IV), reservando-as à União.

Nesse sentido, cito, ainda, a ADI 3.110, Relator o ministro Edson Fachin, *DJe* de 10 de junho de 2020. O acórdão ficou assim resumido:

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

ADPF 1031 / DF

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.

Não há como afastar, portanto, o vício formal de inconstitucionalidade que contamina a Lei n. 11.382, de 3 de agosto de 2022, do Município de Belo Horizonte/MG, considerada a competência privativa da União para explorar e legislar sobre telecomunicações, e a indevida interferência na relação contratual entre o poder concedente e as concessionárias do serviço de telecomunicações.

3. Dispositivo

Do exposto, julgo procedente o pedido formulado, para declarar inconstitucional a Lei n. 11.382, de 3 de agosto de 2022, do Município de

ADPF 1031 / DF

Belo Horizonte/MG.

É como voto.

18/09/2023**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.031
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO NACIONAL DAS OPERADORAS CELULARES - ACEL
ADV.(A/S)	: LUIS JUSTINIANO DE ARANTES FERNANDES
ADV.(A/S)	: CAIO ABREU DIAS DE MOURA
ADV.(A/S)	: MAYK CHAYENNE GOMES
ADV.(A/S)	: LIVIA BAIAO PIRES
ADV.(A/S)	: MARCELO MONTALVAO MACHADO
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE
ADV.(A/S)	: IZABELLA SANTOS E NUNES
ADV.(A/S)	: MARIA LUIZA GONCALVES
INTDO.(A/S)	: PREFEITO MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA PARA TELECOMUNICACOES - ABRINTEL
ADV.(A/S)	: MATEUS AIMORE CARRETEIRO

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acompanho o bem lançado relatório do e. Ministro Nunes Marques, divergindo, no entanto, do seu voto, por entender que a presente ADPF não atende ao requisito da subsidiariedade, não devendo, pois, ser conhecida.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal reiterou, em incontáveis ocasiões, a aplicação do princípio da subsidiariedade às ações de descumprimento de preceito fundamental (art. 4º, I, da Lei 9.882/1999).

A despeito do fato de que, historicamente, entendeu-se possível a utilização deste meio processual para a impugnação de diploma municipal violador do rol de competências privativas da União, constato evolução jurisprudencial no sentido de que a representação de

ADPF 1031 / DF

inconstitucionalidade estadual pode alcançar normas de reprodução obrigatória.

No RE 650.898/RS, de Relatoria do Ministro Marco Aurélio (redator do acórdão: Ministro Luis Roberto Barroso), assentou-se a seguinte tese: *“Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados”* (RE 650.898/RS, Red. do acórdão Min. Roberto Barroso, Pleno, DJe de 24.8.2019).

Recentemente, em sede de Agravo Regimental na ADPF 274, o Plenário da Corte votou pela manutenção de decisão da lavra do e. Ministro Marco Aurélio, que negou seguimento a ação que questionava invasão, por lei municipal, de competência privativa da União para legislar sobre trânsito:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – SUBSIDIARIEDADE – INADEQUAÇÃO. A adequação da arguição de descumprimento de preceito fundamental pressupõe inexistência de outro meio jurídico apto a sanar a lesividade – artigo 4º da Lei nº 9.882/1999. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE – ATO ADMINISTRATIVO – IMPROPRIEDADE. Descabe potencializar os princípios da moralidade e impessoalidade a ponto de, pretendendo substituir-se ao Executivo, exercer crivo quanto a decisão administrativa.

(ADPF 724 AgR, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-282 DIVULG 27-11-2020 PUBLIC 30-11-2020)

Lê-se no voto do Relator:

“A Lei municipal impugnada versa a obrigatoriedade do uso de colete e capacete, com inscrição da placa das motocicletas, motonetas e triciclos, pelos condutores e acompanhantes.

ADPF 1031 / DF

Conforme afirma o agravante, usurpou-se a competência privativa da União para dispor sobre trânsito e transporte, em descompasso com o artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal. Surge a inadequação da via eleita. Consoante assentei quando da prolação da decisão agravada, descabe potencializar o princípio do pacto federativo a ponto de haver exame originário, pelo Supremo, de controvérsia sobre competência normativa, apontada a ofensa a dispositivo fundamental. Não pode a arguição de descumprimento de preceito fundamental se prestar a alcançar, em sede objetiva, o que seria possível caso lei municipal desafiasse o controle concentrado mediante a formalização de ação direta de inconstitucionalidade. Este pedido não se enquadra nos permissivos constitucional e legal”.

A Lei municipal impugnada versa a obrigatoriedade do uso de colete e capacete, com inscrição da placa das motocicletas, motonetas e triciclos, pelos condutores e acompanhantes. Conforme afirma o agravante, usurpou-se a competência privativa da União para dispor sobre trânsito e transporte, em descompasso com o artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal. Surge a inadequação da via eleita. Consoante assentei quando da prolação da decisão agravada, descabe potencializar o princípio do pacto federativo a ponto de haver exame originário, pelo Supremo, de controvérsia sobre competência normativa, apontada a ofensa a dispositivo fundamental. Não pode a arguição de descumprimento de preceito fundamental se prestar a alcançar, em sede objetiva, o que seria possível caso lei municipal desafiasse o controle concentrado mediante a formalização de ação direta de inconstitucionalidade. Este pedido não se enquadra nos permissivos constitucional e legal”.

No presente caso, constato a existência de similares elementos fáticos. Também aqui impugna-se lei municipal que estaria a violar o disposto no art. 22 da Constituição da República. Em igual sentido:

E M E N T A: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – INCIDÊNCIA, NA ESPÉCIE,

ADPF 1031 / DF

DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE, PORQUE INSTAURÁVEL, PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL, PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO DE LEIS MUNICIPAIS (CF, ART. 125, § 2º) – POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO, EM REFERIDO PROCESSO DE ÍNDOLE OBJETIVA, DE MEDIDA CAUTELAR APTA A SANAR, DE IMEDIATO, A LESIVIDADE DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO – ADPF NÃO CONHECIDA – INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE AGRAVO – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DESSA ESPÉCIE RECURSAL – RECURSO DE AGRAVO NÃO PROVIDO. – A possibilidade de instauração, no âmbito do Estado-membro, de processo objetivo de fiscalização normativa abstrata de leis municipais contestadas em face da Constituição Estadual (CF, art. 125, § 2º) torna inadmissível, por efeito da incidência do princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental. – É que, nesse processo de controle abstrato de normas locais, permite-se ao Tribunal de Justiça estadual a concessão, até mesmo “in limine”, de provimento cautelar neutralizador da suposta lesividade do diploma legislativo impugnado, a evidenciar a existência, no plano local, de instrumento processual de caráter objetivo apto a sanar, de modo pronto e eficaz, a situação de lesividade, atual ou potencial, alegadamente provocada por leis ou atos normativos editados pelo Município. Doutrina. Precedentes. – A questão da parametricidade das cláusulas constitucionais estaduais, de caráter remissivo, para fins de controle concentrado, no âmbito do Tribunal de Justiça local, de leis e atos normativos estaduais e/ou municipais contestados em face da Constituição do Estado-membro. Revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na Constituição Estadual, remete, diretamente, às regras

ADPF 1031 / DF

normativas constantes da própria Constituição Federal, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro. Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas que, embora constantes da Constituição Federal, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o “corpus” constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o art. 125, § 2º, da Constituição da República, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo. (ADPF 534 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 16-09-2020 PUBLIC 17-09-2020)

AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI FERIADO. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. INOBSERVÂNCIA. CABIMENTO DE ADI ESTADUAL. DESPROVIMENTO. 1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal exige a aplicação do princípio da subsidiariedade às ações de descumprimento de preceito fundamental (art. 4º, §1º, da Lei 9.882/1999), configurado pela inexistência de meio capaz de sanar a controvérsia de forma geral, imediata e eficaz no caso concreto. Precedentes. 2. A impugnação da norma municipal que desafia tanto o texto federal quanto o estadual, pode ser feita perante o Tribunal local por meio do ajuizamento de ação de controle concentrado. Ausente o requisito da subsidiariedade. Precedentes. 3. Agravo regimental desprovido. (ADPF 723 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-072 DIVULG 15-04-2021 PUBLIC 16-04-2021).

ADPF 1031 / DF

AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INSTRUÇÃO NORMATIVA DA AGÊNCIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE GOIÂNIA/GO QUE DISPÕE SOBRE NORMAS PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE FONTES NÃO IONIZANTES – TELEFONIA CELULAR, RÁDIO E TV. NEGATIVA DE SEGUIMENTO À ADPF. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. O cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais, ou a verificação, ab initio, de sua inutilidade para a preservação do preceito. Precedentes desta SUPREMA CORTE. 2. A existência de outros meios idôneos ao enfrentamento da lesão constitucional alegada pelo Agravante, em razão dos quais se mostra desatendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999), inviabiliza o imediato acesso à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Precedentes. 3. Agravo Regimental a que se nega provimento.

(ADPF 941 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-117 DIVULG 15-06-2022 PUBLIC 17-06-2022).

Aplicando-se o novel entendimento esposado por este Supremo Tribunal Federal, entendo que a ofensa ao preceito fundamental em questão tem como parâmetro de controle regra de repartição vertical de competências. Regra esta, portanto, de reprodução obrigatória pela Constituição estadual e atacável por meio de ação própria.

Não se acha preenchido, com efeito, o requisito da subsidiariedade típico da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

ADPF 1031 / DF

Ante o exposto, com fundamento no art. 4º, I, da Lei n. 9.882/99, voto pelo não conhecimento da presente ADPF.

Caso superada a preliminar, em homenagem à colegialidade e em vista do decidido pela Corte nas ADPFs 731 e 732, ressaltando meu posicionamento expressado divergência levada a efeito na ADI 7321, acompanho o Excelentíssimo Relator.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.031

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. NUNES MARQUES

REQTE.(S) : ASSOCIACAO NACIONAL DAS OPERADORAS CELULARES - ACEL

ADV.(A/S) : LUIS JUSTINIANO DE ARANTES FERNANDES (02193/A/DF, 153622/MG, 182887/RJ, 119324/SP)

ADV.(A/S) : CAIO ABREU DIAS DE MOURA (440027/SP)

ADV.(A/S) : MAYK CHAYENNE GOMES (66436/DF, 435217/SP)

ADV.(A/S) : LIVIA BAIÃO PIRES (68414/DF, 463515/SP)

ADV.(A/S) : MARCELO MONTALVAO MACHADO (34391/DF, 31755-A/PA, 4187/SE, 357553/SP)

INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

ADV.(A/S) : IZABELLA SANTOS E NUNES (154838/MG, 154838/MG)

ADV.(A/S) : MARIA LUIZA GONCALVES (158194/MG, 158194/MG)

INTDO.(A/S) : PREFEITO MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA PARA TELECOMUNICACOES - ABRINTEL

ADV.(A/S) : MATEUS AIMORE CARRETEIRO (256748/SP)

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental, vencidos os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber (Presidente). Na sequência, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na arguição, para declarar inconstitucional a Lei n. 11.382, de 3 de agosto de 2022, do Município de Belo Horizonte/MG, nos termos do voto do Relator. Falou, pela requerente, o Dr. Luis Justiniano Haiek Fernandes. Plenário, Sessão Virtual de 8.9.2023 a 15.9.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça e Cristiano Zanin.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário