

30/09/2024**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.064
AMAZONAS**

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA PARA TELECOMUNICACOES - ABRINTEL
ADV.(A/S)	: MATEUS AIMORE CARRETEIRO
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MANAUS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE MANAUS
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE MANAUS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE MANAUS

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI MUNICIPAL COMPLEMENTAR Nº 17/2022 E Nº 2.384/2018 DO MUNICÍPIO DE MANAUS. LEGISLAÇÃO SOBRE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES. INTERFERÊNCIA DIRETA NA RELAÇÃO CONTRATUAL ENTRE O PODER CONCEDENTE E AS CONCESSIONÁRIAS. 2. Competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações. Precedentes. 3. Competência privativa da União para instituir taxa de licenciamento e exercer a fiscalização da estrutura atinente à telecomunicação. Precedentes. 5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida e parcialmente provida.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Roberto Barroso, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgar parcialmente procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 5º, caput, incisos VI e VII, e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 17/2022, do município de Manaus, bem como dos itens 7, 7.1 e 7.2 do Anexo II da Lei municipal nº 2.384/2018, do município de Manaus; e

ADPF 1064 / AM

conferir interpretação conforme a Constituição, sem redução de texto, aos artigos 5º, incisos I e IV; art. 49, inciso V; art. 52, inciso IV; e ao item 12.1 do Anexo V, todos da Lei municipal nº 2.384/2018, para excluir de seu âmbito de regulação a prestação de serviços públicos relacionados a telecomunicações, nos termos do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 20 a 27 de setembro de 2024.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente

11/06/2024**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.064
AMAZONAS**

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA PARA TELECOMUNICACOES - ABRINTEL
ADV.(A/S)	: MATEUS AIMORE CARRETEIRO
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MANAUS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE MANAUS
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE MANAUS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE MANAUS

RELATÓRIO:

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, proposta pela Associação Brasileira de Infraestrutura para Telecomunicações - ABRINTEL, contra o art. 5º, caput, incisos VI e VII, e §§ 1º e 2º da Lei Complementar nº 17/2022, do município de Manaus, e os arts. 5º, incisos I e IV, art. 49, inciso V, art. 52, inciso IV, bem como o item 12.1 do Anexo V e itens 7, 7.1 e 7.2 do Anexo II, todos da Lei Municipal nº 2.384/2018 de Manaus.

A requerente aduz que os referidos dispositivos padecem de inconstitucionalidade por violarem competência privativa da União Federal para legislar sobre telecomunicações (art. 22, IV, CF/88) e explorar tais serviços (art. 21, XI, CF/88), bem como por afrontarem a competência tributária para instituição de taxa de serviços de formalização de processo e de cobrança do valor de instalação de estações de telecomunicação (art. 30, incisos I, II e III, art. 145, inciso II, e art. 150, incisos II e IV, CF/88), o que resultaria na violação de diversos preceitos fundamentais, em especial: o pacto federativo (art. 18º, CF/88) e os objetivos fundamentais da República (art. 3º, incisos I, II e III, CF/88).

No que concerne a sua legitimidade à propositura da ação, a

ADPF 1064 / AM

ABRINTEL destaca se tratar de entidade de classe de âmbito nacional com suas associadas representando 65% do mercado de torres de telecomunicações, bem como argui clara conexão entre suas finalidades estatutárias e o conteúdo material das normas questionadas.

Em relação ao mérito, argumenta que a Lei Municipal nº 2.384/2018 e a Lei Complementar 17/2022 não só usurpam competência legislativa federal ao tratar sobre telecomunicações, mas também desrespeitam a atuação regulatória da ANATEL para dispor sobre processos de certificação e de fiscalização, além da jurisprudência desta Suprema Corte.

Indica ainda a incompetência do Município de Manaus para instituir taxas para formalização do processo de licenciamento de infraestrutura de telecomunicação, por se tratar de exercício de poder de polícia exclusivo da União.

Menciona que a competência legislativa elencada no art. 22 da CF/88 é pressuposto próprio à existência de competência administrativa da pessoa política tributante, além de aduzir que os dispositivos impugnados configuram tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situações equivalentes.

Nessa toada, a requerente destaca a violação ao art. 150, II, da CF/88 pelo tributo ter efeito de confisco e a situação constituir flagrante bitributação, visto que empresas licenciadas já estão submetidas às taxas previstas pela ANATEL para instalação e funcionamento de suas estações de rádio base.

Apliquei o rito do art. 12 da Lei 9868/99 (eDOC 12).

Em informações, o prefeito do Município de Manaus alega preliminarmente a ausência de demonstração de ofensa aos preceitos fundamentais invocados como parâmetro de controle e a inépcia da inicial (eDOC 13, p. 1-42). No mérito, sustenta a competência do Município para instituir taxa de licenciamento para instalação da infraestrutura de estações rádio-base, assim como seu exercício de controle sobre o uso e a ocupação do solo urbano.

A Câmara Municipal de Manaus (eDOC 18, p.1/eDOC 24, p. 1)

ADPF 1064 / AM

reiterou as informações apresentadas pelo Prefeito do Município.

O Advogado-Geral da União (eDOC 21) e o Procurador Geral da República (eDOC 29) manifestaram-se pela procedência parcial do pedido veiculado pela arguente. Indicam que as normas municipais questionadas que dispõem sobre as taxas de licenciamento e de serviços públicos são de caráter geral e incidem sobre serviços diversos, de modo que propõem interpretação conforme a Constituição, sem redução de texto, para que sejam excluídos de seu âmbito de incidência a prestação de serviços públicos de telecomunicações.

É o relatório.

11/06/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.064
AMAZONAS**

VOTO:

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se, como já indicado, de arguição de descumprimento de preceito fundamental, proposta pela Associação Brasileira de Infraestrutura para Telecomunicações - ABRINTEL, contra o art. 5º, caput, incisos VI e VII, e §§ 1º e 2º da Lei Complementar nº 17/2022, do município de Manaus, e os arts. 5º, incisos I e IV, art. 49, inciso V, art. 52, inciso IV, bem como o item 12.1 do Anexo V e itens 7, 7.1 e 7.2 do Anexo II, todos da lei Municipal nº 2.384/2018 de Manaus.

Eis o teor dos dispositivos normativos impugnados:

“Art. 5.º A instalação da infraestrutura de suporte para Estação Rádio-Base (ERB), ERB Móvel e ERB Mini está sujeita ao prévio licenciamento realizado no Município, por meio de requerimento padronizado, instruído com os seguintes documentos:

VI – comprovante do pagamento da taxa de formalização de processo e do valor de licenciamento das ERBs a serem instaladas, em conformidade à Lei de Licenciamento e Taxas de Serviços Públicos no âmbito do Instituto Municipal de Planejamento Urbano (Implurb);

VII – para as ERBs instaladas fora das zonas urbanas e zonas de transição, comprovante do pagamento da taxa de formalização de processo, em conformidade à Lei de Licenciamento e Taxas de Serviços Públicos no âmbito do Instituto Municipal de Planejamento Urbano (Implurb);

§ 1.º O licenciamento, de natureza autodeclaratória, a que se refere o caput deste artigo consubstancia autorização do Município para a instalação da infraestrutura de suporte para Estação Rádio-Base (ERB), ERB Móvel e ERB Mini no ato do

ADPF 1064 / AM

pagamento da taxa de formalização de processo e do valor de licenciamento das ERBs a serem instaladas, tendo por base as informações prestadas pela detentora.

§ 2.º A taxa de formalização de processo e o valor de licenciamento das ERBs a serem instaladas serão pagos em ato contínuo do protocolo do respectivo requerimento, em conformidade à Lei de Licenciamento e Taxas de Serviços Públicos no âmbito do Instituto Municipal de Planejamento Urbano (Implurb).” (Lei nº 17/2022)

“Art. 5.º As Taxas de Serviços Públicos referem-se à prestação direta dos serviços realizados pelo Implurb referentes a: I – vistorias em procedimentos de licenciamento e de análise de processos e projetos; IV – serviços de formalização de processo.

Art. 49. Constitui fato gerador da TSP a: V – formalização de processo nos postos de atendimento do Implurb.

Art. 52. No cálculo da TSP, deverão ser levados em consideração os seguintes elementos: IV – na formalização de processo nos postos de atendimento do Implurb, a quantidade de processos”. (Lei nº 2.384/2018)

“Item 12.1 do Anexo V e itens 7, 7.1 e 7.2 do Anexo II, todos da lei Municipal nº 2.384/2018 de Manaus” (eDOC 4, p. 11-12)

A requerente alega que a legislação impugnada violaria competência da União para explorar e legislar sobre serviços de telecomunicações, ao impor requisitos adicionais para a formalização do processo de licenciamento para a instalação da infraestrutura de suporte para Estação Rádio-Base (ERB), ERB Móvel e ERB Mini, no Município de Manaus/AM.

Anota, ademais, ausência de competência tributária municipal para instituição de taxa de serviços de formalização de processo e de cobrança do valor de instalação de estações de telecomunicação, o que configuraria ofensa ao art. 30, incisos I, II e III, art. 145, inciso II, e art. 150, incisos II e IV, todos da Constituição Federal.

ADPF 1064 / AM**1. Cabimento**

Atendidos os requisitos do art. 102, §1º, da Constituição, bem como da Lei 9.882/1999, reputo cabível a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

A requerente é parte legítima para propor ação em controle concentrado. Trata-se de associação de âmbito nacional formada pelas principais empresas detentoras de infraestrutura de suporte para estações rádio base *outdoor* ou *indoor* (antenas), que representam 65% do mercado de torres de telecomunicações.

Nos termos do art. 4º do seu estatuto social, a ABRINT objetiva a congregação de entidades privadas brasileiras atuantes, direta ou indiretamente, por controladas ou coligadas, de maneira preponderante, no ramo de operação e compartilhamento de infraestrutura de suporte voltado ao mercado de telecomunicações, precipuamente pela detenção, operação e compartilhamento de torres e demais itens de infraestrutura em telecomunicações (eDOC 3, p. 25), categoria claramente atingida pela controvérsia constitucional analisada nesta ação.

Ademais, a requerente teve sua legitimidade ativa reconhecida na ADPF 1063, rel. Min. Alexandre de Moraes, julg. em 18.10.2023, DJ 2.2.2024, cujo objeto é semelhante ao ora apreciado.

No que se refere à subsidiariedade, a Lei 9.882/1999 impõe que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente será admitida se não houver outro meio eficaz de sanar a lesividade (art. 4º, § 1º).

À primeira vista, poderia parecer que somente na hipótese de absoluta inexistência de qualquer outro meio eficaz para afastar a eventual lesão poder-se-ia manejar, de forma útil, a arguição de descumprimento de preceito fundamental. É fácil ver que uma leitura excessivamente literal dessa disposição, que tenta introduzir entre nós o princípio da subsidiariedade vigente no Direito alemão (recurso

ADPF 1064 / AM

constitucional) e no Direito espanhol (recurso de amparo), acabaria por retirar desse instituto qualquer significado prático.

De uma perspectiva estritamente subjetiva, a ação somente poderia ser proposta se já se tivesse verificado a exaustão de todos os meios eficazes de afastar a lesão no âmbito judicial. Uma leitura mais cuidadosa há de revelar, porém, que, na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo, **deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva**. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade, na inexistência de outro meio eficaz para sanar a lesão, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

Nesse sentido, caso se considere o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.

No direito alemão, a *Verfassungsbeschwerde* (recurso constitucional) está submetida ao dever de exaurimento das instâncias ordinárias. Todavia, a Corte Constitucional pode decidir **de imediato** um recurso constitucional caso se mostre que a questão é de interesse geral ou se demonstre que o requerente poderia sofrer grave lesão na via ordinária (Lei Orgânica do Tribunal, § 90, II).

Em verdade, o princípio da subsidiariedade, ou do exaurimento das instâncias, atua também nos sistemas que conferem ao indivíduo afetado o direito de impugnar a decisão judicial, como um pressuposto de admissibilidade de índole objetiva, destinado, fundamentalmente, a impedir a banalização da atividade de jurisdição constitucional.

No caso brasileiro, o pleito a ser formulado pelos órgãos ou entes legitimados dificilmente versará, pelo menos de forma direta, sobre a proteção judicial efetiva de posições específicas por eles defendidas. A exceção mais expressiva reside, talvez, na possibilidade de o Procurador-Geral da República, como previsto expressamente no texto legal, ou qualquer outro ente legitimado, propor a arguição de descumprimento a pedido de terceiro interessado, tendo em vista a proteção de situação

ADPF 1064 / AM

específica. Ainda assim, o ajuizamento da ação e a sua admissão estarão vinculados, muito provavelmente, ao significado da solução da controvérsia para o ordenamento constitucional objetivo, e não à proteção judicial efetiva de uma situação singular.

Assim, tendo em vista o caráter acentualmente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional.

Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou a declaratória de constitucionalidade, não será admissível a arguição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ação direta de inconstitucionalidade ou declaratória de constitucionalidade isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É o que ocorre, fundamentalmente, nas hipóteses relativas ao controle de legitimidade do direito pré-constitucional, do direito municipal em face da Constituição Federal e nas controvérsias sobre direito pós-constitucional já revogado ou cujos efeitos já se exauriram. Nesses casos, em face do não cabimento da ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, não há como deixar de reconhecer a admissibilidade da arguição de descumprimento.

Em relação a esse requisito, o Supremo Tribunal Federal vem admitindo o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental nos casos que envolvam **violação à Constituição por legislação municipal**.

A Lei 9.882/1999 contribuiu para a superação dessa lacuna, contemplando expressamente a possibilidade de controle de constitucionalidade do direito municipal no âmbito desse processo especial.

Ao contrário do que imaginado por alguns, não será necessário que o STF aprecie as questões constitucionais relativas ao direito de todos os

ADPF 1064 / AM

Municípios. Nos casos relevantes, bastará que decida uma questão-padrão com força vinculante.

Se entendermos que o efeito vinculante abrange também os fundamentos determinantes da decisão, poderemos dizer, com tranquilidade, que não apenas a lei objeto da declaração de inconstitucionalidade no Município A, mas toda e qualquer lei municipal de idêntico teor não mais poderá ser aplicada.

Ademais, não se pode admitir que a existência de processos ordinários e recursos extraordinários – ainda que em âmbito de controle concentrado estadual – deva excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Até porque, entre nós, o instituto assume feição marcadamente objetiva.

Sendo assim, é possível concluir que a simples existência de ações ou de outros recursos processuais não poderá servir de óbice à formulação da arguição de descumprimento. Ao contrário, a multiplicação de processos e decisões sobre um dado tema constitucional reclama, as mais das vezes, a utilização de um instrumento de feição concentrada, que permita a solução definitiva, imediata e abrangente da controvérsia.

No caso dos autos, isso ainda se torna mais evidente diante da jurisprudência desta Corte, no sentido da competência da União para legislar sobre serviços de telecomunicações e da inconstitucionalidade de legislações editadas por outros entes federativos que afetam condições contratuais do contrato de concessão do serviço de telefonia, criando obrigações regionais aos prestadores desse serviço não estão previstas nas Resoluções da ANATEL.

2. Mérito

No tocante ao mérito, resalto desde pronto que a Lei Geral de Telecomunicações, Lei 9.472/1997 é clara ao estabelecer que a organização dos serviços de telecomunicações contemplam, entre outros aspectos, a disciplina, a fiscalização da execução, comercialização, o uso de serviços, a implantação e o funcionamento de redes de telecomunicações, bem

ADPF 1064 / AM

como a utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências (art. 1º, § único).

Desse modo, compete à Agência Nacional de Telecomunicações regular a implantação, o funcionamento e a interconexão de redes em harmonia aos dispositivos legais nacionais e internacionais em vigência (art. 19, X, e art. 150 da Lei 9.472/1997).

A matéria referente aos dispositivos ora impugnados está disciplinada pela Lei 13.116/2015 (Lei de Antenas), inclusive no que tange as normas gerais para implementação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações, definindo ainda restrições para a instalação de infraestrutura de redes de telecomunicações em área urbana e procedimentos a serem adotados em licenciamento (art. 6º e art. 7º).

Isso posto, é de responsabilidade da ANATEL licenciar o conjunto dos equipamentos ou aparelhos componentes da estação de telecomunicações. Inclusive no exercício de sua função regulatória, editou a Resolução nº 683/2017, que aprova o regulamento de compartilhamento de infraestrutura de suporte à prestação de serviço de telecomunicações.

O ente federativo que explora os serviços de telefonia, conforme anteriormente ressaltado, é a União. Sob essa perspectiva, observa-se que a matéria foi suficientemente regulamentada no artigo 22, inciso IV, da Constituição da República.

Esse entendimento coaduna-se também à jurisprudência desta Suprema Corte sobre o assunto, que tem declarado a inconstitucionalidade de normas que, a pretexto de dispor sobre meio ambiente ou uso e ocupação de solo urbano, cria uma nova obrigação no âmbito das telecomunicações, cujo domínio normativo é reservado à União.

Nesse sentido, julgado recente cujo objeto é semelhante ao ora apreciado, no qual declarada a inconstitucionalidade da Lei 7.972/2021 e do Decreto 39.370/2022, ambos do Município de Guarulhos/SP.

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS
REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI
7.972/2021 E DECRETO 39.370/2022 DO MUNICÍPIO DE

ADPF 1064 / AM

GUARULHOS/SP. PROCEDIMENTO E RESTRIÇÕES À INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS COMPONENTES DAS ESTAÇÕES TRANSMISSORAS DE RADIOCOMUNICAÇÃO – ETR. LEGITIMIDADE ATIVA DA REQUERENTE. OBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. TELECOMUNICAÇÕES. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. PROCEDÊNCIA. 1. Reconhecida a legitimidade ativa da Associação Brasileira de Infraestrutura para Telecomunicações – ABRINTEL, tendo em vista a relativa assimetria na distribuição da atividade que desenvolve e a expressividade da requerente para o segmento como um todo, o que demonstra a sua abrangência nacional. Precedentes. 2. A inexistência de outros meios idôneos ao enfrentamento da lesão constitucional, em razão da qual se mostra atendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999), viabiliza o imediato acesso à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Precedentes. 3. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 4. São inconstitucionais, por ofensa às competências material e legislativa privativas da União (CF, arts. 21, XI, e 22, IV), normas municipais que, a pretexto de proteger o meio ambiente, defender a saúde e regulamentar o uso e ocupação do solo e o zoneamento urbano, estabelecem a obrigatoriedade de condicionantes para a instalação e o funcionamento de equipamentos relacionados às Estações Transmissoras de Radiocomunicação – ETR, interferindo diretamente na regulação de serviços de telecomunicações. 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei

ADPF 1064 / AM

7.972/2021 e do Decreto 39.370/2022 do Município de Guarulhos/SP.

Cito, ainda, os seguintes julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10.995/2001 DE SÃO PAULO. INSTALAÇÃO DE ANTENAS TRANSMISSORAS DE TELEFONIA CELULAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. NORMA ESTADUAL EDITADA NO ÂMBITO DA COMPETÊNCIA ESTADUAL DE PROTEÇÃO À SAÚDE. LEI FEDERAL QUE CLARAMENTE REGULAMENTA A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA. 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption). 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior. 3. A União, no exercício de suas competências (art. 21, XI e art. 22, IV CRFB), editou a Lei 9.472/1997, que, de forma nítida, atribui à Anatel a definição de limites para a tolerância da radiação emitida por antenas transmissoras. 4. A União, por meio da Lei 11.934, fixou limites proporcionalmente adequados à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos. Precedente. 5. **Dessa forma, a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, legislarem sobre seus respectivos interesses (presumption against preemption) foi nitidamente afastada por norma federal expressa (clear**

ADPF 1064 / AM

statement rule). 6. É inconstitucional a Lei n. 10.995/2001 do Estado de São Paulo, pois, a pretexto de proteger a saúde da população, disciplinando a instalação de antenas transmissoras de telefonia celular, adentrou na esfera de competência privativa da União. 7. Ação direta julgada procedente. (ADI 3.110, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 10.6.2020)

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**

ADPF 1064 / AM

telecomunicações. V Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 5.683/2018, do Município de Valinhos/SP. (ADPF 732, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 18.5.2021)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 4.824/2016 DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TELEFONIA. OBRIGAÇÃO DE APRESENTAR MENSALMENTE A VELOCIDADE DIÁRIA MÉDIA DE ENVIO E DE RECEBIMENTO DE DADOS. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES. AFRONTA AOS ARTS. 21, XI, E 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. 1. Ao obrigar as empresas prestadoras de serviço de internet móvel e de banda larga, na modalidade pós-paga, a apresentar ao consumidor, na fatura mensal, gráficos informando a velocidade diária média de envio e de recebimento de dados entregues no mês, a Lei nº 4.824/2016 do Estado do Mato Grosso do Sul, a pretexto de tutelar interesses consumeristas, altera, no tocante às obrigações das empresas prestadoras, o conteúdo dos contratos administrativos firmados no âmbito federal para a prestação do serviço público de telefonia, perturbando o pacto federativo. 2. **Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, revela-se inconstitucional, por invadir a competência privativa da União para regular a exploração do serviço público de telefonia espécie do gênero telecomunicação, a lei estadual cujos efeitos não se esgotam na relação entre consumidor-usuário e o fornecedor-prestador, interferindo na relação jurídica existente entre esses dois atores e o Poder Concedente, titular do serviço (arts. 21, XI, 22, IV, e 175 da Constituição da República).** Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 5.569, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 1º.6.2017);

ADPF 1064 / AM

Feitas essas observações, constata-se que a legislação municipal vergastada, no que concerne ao artigo 5º, *caput*, incisos VI e VII e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 17/2022, desrespeitou domínio material e normativo reservado à União, padecendo assim em vício de inconstitucionalidade.

Na mesma linha, no que tange à Lei municipal 2.384/2018, os itens 7; 7.1 e 7.2, do anexo II, que dispõem sobre taxas de instalação de equipamentos de telefonia e similares, também estão maculados pela inconstitucionalidade supracitada, isso em razão da incidência da Taxa de Execução de Obras e Edificações (TEOE) sobre matéria de telecomunicação, a invadir competência tributária privativa do ente central da Federação.

Não compete ao município instituir taxa de licenciamento e exercer a fiscalização da estrutura atinente à telecomunicação. O arcabouço legal vigente é claro ao estabelecer a competência da União, consubstanciada na figura da ANATEL, seja pela Lei Geral de Telecomunicações, a Lei Geral de Antenas, a Lei do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações ou as leis sobre normas gerais de direito urbanístico.

O próprio Supremo Tribunal Federal fixou no Tema 919 a tese de que: *“a instituição de taxa de fiscalização do funcionamento de torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz é de competência privativa da União, nos termos do art. 22, IV, da Constituição Federal, não competindo aos Municípios instituir referida taxa”*. Observe:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TAXA MUNICIPAL. TORRES E ANTENAS DE TRANSMISSÃO E RECEPÇÃO DE DADOS E VOZ. FISCALIZAÇÃO DO FUNCIONAMENTO DAS ESTAÇÕES. IMPOSSIBILIDADE. FISCALIZAÇÃO DO USO E DA OCUPAÇÃO DO SOLO POR TAIS TORRES E ANTENAS. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DAS COMPETÊNCIAS DA UNIÃO, COMO AQUELAS PARA LEGISLAR PRIVATIVAMENTE SOBRE

ADPF 1064 / AM

TELECOMUNICAÇÕES, FISCALIZAR OS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES E EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. PROPORCIONALIDADE COM O CUSTO DA ATIVIDADE MUNICIPAL SUBJACENTE.

1. As competências da União para legislar sobre telecomunicações, editar normas gerais sobre direito urbanístico e fiscalizar os serviços de telecomunicações não se confundem com as competências dos municípios para editar leis sobre assuntos de interesse local, inclusive sobre uso e ocupação do solo, e fiscalizar, consideradas as torres e as antenas de transmissão e recepção de dados e voz instaladas em seus territórios, a observância de suas leis sobre uso e ocupação do solo. As competências de ambos os entes federados podem conviver harmonicamente. 2. Compete à União a taxa decorrente do funcionamento de torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz (nesse sentido: Lei nº 5.070/66). 3. Respeitadas as competências da União e, nesse contexto, as leis por ela editadas, especialmente a Lei Geral de Telecomunicações, a Lei Geral de Antenas, a Lei do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações e as leis sobre normas gerais de direito urbanístico, podem os municípios instituir taxa para fiscalização do uso e ocupação do solo por torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz, observada a proporcionalidade com o custo da atividade municipal subjacente. 4. Declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.344, de 6 de dezembro de 2006, do Município de Estrela d'Oeste, com modulação dos efeitos, estabelecendo-se que a decisão produza efeitos a partir da data da publicação da ata de julgamento do mérito. Ficam ressalvadas as ações ajuizadas até a mesma data. 5. Fixação da seguinte tese para o Tema nº 919 de Repercussão Geral: "A instituição de taxa de fiscalização do funcionamento de torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz é de competência privativa da União, nos termos do art. 22, IV, da Constituição Federal, não competindo aos municípios instituir referida taxa". 6. Recurso extraordinário provido.

ADPF 1064 / AM

Em relação aos demais dispositivos de leis ora impugnadas, os arts. 5º, I e IV; 49, V; e 52, IV; bem como o item 12.1 do Anexo V, da Lei Municipal nº 2.384/2018 avançam sobre serviços públicos diversos, prestados pelo Instituto Municipal de Planejamento Urbano - IMPLURB. Assim, trata-se de dispositivos genéricos, que não alcançam única e exclusivamente taxas de serviços públicos concernentes aos procedimentos de licenciamento de instalação de infraestrutura de suporte de telecomunicações.

Desse modo, entendo necessário conferir interpretação conforme aos artigos e ao item supramencionados no parágrafo acima, para que se afaste de seu alcance normativo os serviços relacionados a telecomunicação, visto que tais dispositivos contemplam diversos outros serviços prestados ao contribuinte.

Ante o exposto, conheço da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e julgo parcialmente procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 5º, caput, incisos VI e VII e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 17/2022, do município de Manaus, bem como dos itens 7, 7.1 e 7.2 do Anexo II, da Lei municipal nº 2.384/2018, do município de Manaus; e conferir interpretação conforme a Constituição, sem redução de texto, aos artigos 5º, incisos I e IV; art. 49, inciso V; art. 52, inciso IV, e ao item 12.1 do Anexo V, todos da Lei municipal nº 2.384/2018, para excluir de seu âmbito de regulação a prestação de serviços públicos relacionados a telecomunicações.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.064

PROCED. : AMAZONAS

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA PARA
TELECOMUNICACOES - ABRINTEL

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

INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MANAUS

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

INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE MANAUS

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE MANAUS

Decisão: Após os votos dos Ministros Gilmar Mendes (Relator) e Flávio Dino, que conheciam da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgavam parcialmente procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 5º, *caput*, incisos VI e VII, e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 17/2022, do município de Manaus, bem como dos itens 7, 7.1 e 7.2 do Anexo II, da Lei municipal nº 2.384/2018, do município de Manaus, bem como para conferir interpretação conforme a Constituição, sem redução de texto, aos artigos 5º, incisos I e IV; 49, inciso V; 52, inciso IV, e ao item 12.1 do Anexo V, todos da Lei municipal nº 2.384/2018, para excluir de seu âmbito de regulação a prestação de serviços públicos relacionados a telecomunicações, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 31.5.2024 a 10.6.2024.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

30/09/2024**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.064
AMAZONAS****VOTO-VISTA**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: A Associação Brasileira de Infraestrutura para Telecomunicações – ABRINTEL apresentou a presente ação contra o art. 5º, *caput*, incisos VI e VII, e §§ 1º e 2º da Lei Complementar nº 17/2022, do município de Manaus; e os arts. 5º, incisos I e IV, art. 49, inciso V, art. 52, inciso IV, bem como o item 12.1 do Anexo V e itens 7, 7.1 e 7.2 do Anexo II, todos da Lei Municipal nº 2.384/2018 de Manaus.

A requerente aduz que os referidos dispositivos padecem de inconstitucionalidade por violarem competência privativa da União Federal para legislar sobre telecomunicações (art. 22, IV, CF/88) e explorar tais serviços (art. 21, XI, CF/88), bem como por afrontarem a competência tributária para instituição de taxa de serviços de formalização de processo e de cobrança do valor de instalação de estações de telecomunicação (art. 30, incisos I, II e III, art. 145, inciso II, e art. 150, incisos II e IV, CF/88), o que resultaria na violação de diversos preceitos fundamentais, em especial: o pacto federativo (art. 18º, CF/88) e os objetivos fundamentais da República (art. 3º, incisos I, II e III, CF/88).

Trata-se de processo que versa sobre conflito de competência normativa entre entes federativos envolvendo temática de telecomunicações.

Iniciado o julgamento em ambiente virtual, pedi vista com o intuito de padronizar o entendimento deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL a respeito desse tormentoso assunto.

É o relatório.

A controvérsia constitucional reside em saber se os entes federativos descentralizados (Estados, Municípios e Distrito Federal), à luz das normas de distribuição de competências legislativas estatuídas na Constituição Federal, podem disciplinar o conteúdo posto nos

ADPF 1064 / AM

dispositivos impugnados; ou se essas normas dispõem sobre tema inserido na competência privativa da União para dispor legislativamente sobre águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão (Art. 22, IV, da Constituição).

A delimitação do que seriam normas gerais em matéria submetida à legislação concorrente, bem como a definição do alcance da competência suplementar, é decisiva para a solução da presente arguição, com base na manutenção do equilíbrio constitucional, pois o federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula *Estado de Direito*, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (*Manual de direito constitucional*. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t.1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão não está na maior ou menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim, na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 e ss.), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LÚCIO LEVI:

“a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a ideia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal”.

ADPF 1064 / AM

(NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO (Coord.). *Dicionário de política*. v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome *Publius*, durante os anos de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção de autonomia dos entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS MCINTYRE COOLEY. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19). Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que a Constituição dos Estados Unidos “*era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem*”, por equilibrar o exercício do poder.

É importante salientar, dentro dessa perspectiva da “*mais maravilhosa obra jamais concebida*”, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como da fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder

ADPF 1064 / AM

central, com competências suficientes para manter a união e coesão do próprio País, garantindo-lhe, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição (*The Federalist papers*, nº IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoria de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior

ADPF 1064 / AM

descentralização nos Estados-membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (*Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional.

Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22) a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. *República e constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por MICHAEL J. MALBIN, ao

ADPF 1064 / AM

apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (*A ordem constitucional americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da nação americana (*Democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. *El estado unitário: El federal y El estado regional*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. *O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988*. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. *Tendências atuais da federação brasileira*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: *Estruturação da federação*. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. *Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo*. Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. *Rui Barbosa e a federação*. Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. *Novas perspectivas do federalismo brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.).

ADPF 1064 / AM

Consideradas essas premissas, em várias oportunidades, venho defendendo uma interpretação mais elástica, no sentido de permitir aos Estados-membros e mesmo aos Municípios a possibilidade de legislar. Temos, portanto, historicamente, dentro do federalismo brasileiro, não um federalismo cooperativo, mas, como já disse, um federalismo centrípeto, em que a União, tradicionalmente, não só fica com as matérias mais importantes, mas também, nas demais, com as normas gerais. E, por cultura jurídica nossa, no embate entre leis federais, leis estaduais e leis municipais, há uma tendência de valorar mais a legislação federal. Então, parto do princípio, quando verifico a possibilidade de uma interpretação pela autonomia dos Estados, que isso configure realmente uma das finalidades da Constituição de 1988, que ampliou a repartição de competências. Tenho por princípio, portanto, interpretar mais extensivamente aos Estados e Municípios.

Isso vale para as hipóteses em que a legislação dos entes federativos descentralizados dispõem, por exemplo, sobre proteção do consumidor, direito urbanístico ou proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, assuntos sobre os quais a União apenas pode editar normas gerais que não obstem o exercício de atividade normativa específica e suplementar pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Dada a relevância dos temas, o legislador constituinte distribuiu entre todos os entes federativos as competências legislativas nas matérias sobre direito urbanístico (art. 24, I), proteção e consumo (art. 24, V) e proteção do meio ambiental (art. 24, VI), reservando ao ente central (União) o protagonismo necessário para a edição de normas de interesse geral e, aos demais entes, a possibilidade de suplementarem essa legislação geral, em observância às suas necessidades peculiares.

É o que se depreende da leitura dos arts. 24, I, V e VI; e 30 da Constituição Federal, abaixo destacados:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

ADPF 1064 / AM

(...)

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber”.

Assim, a competência da União para a edição de normas gerais sobre esses temas não exclui aquelas outras conferidas aos Estados-membros e aos Municípios para editar normas específicas que atendam às peculiaridades regionais e locais, de modo que, o exercício regular da primeira não pode ser instrumentalizado com o intuito de esvaziar, em absoluto, a competência regional suplementar.

Não me parece, nessa linha de raciocínio, que devamos adotar compreensão excessivamente restritiva em assuntos de competência legislativa privativa da União – como telecomunicações e energia elétrica – que inviabilize o exercício de competência legislativa suplementar pelos entes federativos descentralizados, notadamente quando edita normas voltadas à proteção do meio ambiente, do consumidor e/ou do planejamento urbano.

Como bem realçado pelo Ministro EDSON FACHIN no voto divergente que lançou no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.321 (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 04/08/2023), acolher os argumentos de inconstitucionalidade em tais hipóteses acarretaria reconhecer que *“qualquer empreendimento regulado pela União será necessariamente por ela*

ADPF 1064 / AM

licenciado, como se a competência privativa funcionasse como verdadeira via atrativa de todo o direito ambiental”, o que, além de constitucionalmente inadequado, à luz do modelo federal brasileiro, contrasta com a normativa infraconstitucional aplicável à espécie (LC 140/2011), que atribui essa competência material aos Estados e aos Municípios.

Registro também o julgamento do Recurso Extraordinário com Repercussão Geral 776.594, Rel. Min. DIAS TOFFOLI. Embora O TRIBUNAL tenha declarado a inconstitucionalidade de uma taxa de instituída em função da fiscalização do funcionamento de torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz, por considerar ser a atividade competência privativa da União, o Ministro Relator registrou expressamente em seu voto que:

“Ainda em relação aos municípios, cumpre lembrar, em *obiter dictum*, terem eles competência para legislar sobre meio ambiente, no limite de seu interesse local, bem como competência comum de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Avançando, julgo não haver dúvida de que os municípios têm competência para fiscalizar a observância, por parte de terceiros, de suas próprias legislações locais, incluindo aquelas sobre uso e ocupação do solo urbano e sobre posturas municipais relativas à segurança, à ordem, à tranquilidade pública e ao meio ambiente. Consistindo essa fiscalização no poder de polícia ao qual se referem o art. 77 do CTN e o art. 145, inciso II, da Constituição Federal, também pode ela ser eleita como fato gerador de taxa de fiscalização. Exemplo disso é a instituição, já considerada constitucional pelo STF, das conhecidas taxas municipais de fiscalização, localização e funcionamento de estabelecimentos; de fiscalização de anúncios; de taxas de controle e fiscalização ambiental”.

Portanto, com base em sua autonomia e visando ao interesse local, os entes federativos descentralizados podem editar regras que disciplinem, por exemplo, onde um estabelecimento pode se localizar, em razão da

ADPF 1064 / AM

segurança ou do sossego dos cidadãos; a higiene nos estabelecimentos; a utilização de passeios; a realização de eventos em praças públicas; a instalação de faixas, placas e cartazes etc.

Exemplo notório de norma editada no exercício de competência concorrente, dessa vez relativa à proteção do consumidor, foi a Lei 5.885/2022 do Estado de Mato Grosso do Sul, que *“obriga as empresas prestadoras de serviços de internet móvel e de banda larga na modalidade pós-paga a apresentarem, na fatura mensal, informações sobre a entrega diária de velocidade de recebimento e envio de dados pela rede mundial de computadores”*. Essa lei foi impugnada neste TRIBUNAL por meio da ADI 7.416, de minha relatoria, ao argumento de que violaria a competência privativa da União para legislar sobre serviços de telecomunicações, porém o PLENÁRIO deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, na Sessão de 15/8/2024, julgou a demanda improcedente, declarando a constitucionalidade da lei impugnada, por compreender que se trata, em realidade, de direito consumerista, já que se buscou dar maior proteção ao consumidor, permitindo um maior controle dos serviços contratados.

Registro, ainda, que esta CORTE declarou já declarou a constitucionalidade de diversas normas estaduais semelhantes, reconhecendo a competência dos Estados-membros para disporem sobre o direito de informação dos consumidores, no exercício de sua competência concorrente (ADI 1.980, Rel. Min. CEZAR PELUSO, DJe de 7/8/2009; e ADI 2832, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20/6/2008) e para regulamentar o comércio de itens de conveniência em farmácias e drogarias (ADI 4.954, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 30/10/2014).

Em matéria ambiental, este TRIBUNAL também já decidiu que a sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. Este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já

ADPF 1064 / AM

se pronunciou nesse sentido ao declarar a constitucionalidade de legislação estadual que proibiu a utilização de animais para o desenvolvimento de teste de produtos cosméticos (ADI 5996, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 30/04/2020); e ao validar norma protetional proibitiva de caça da fauna silvestre remanescente em território estadual (ADI 350, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 20/10/2021).

Finalmente, registro que, no controle de constitucionalidade das legislações locais é extremamente relevante fazer uma análise estrutural da norma impugnada. Isso porque, ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1.063, de minha relatoria, este TRIBUNAL assentou que são inconstitucionais normas que, a pretexto de proteger o meio ambiente, defender a saúde e regulamentar o uso e ocupação do solo e o zoneamento urbano, estabelecem a obrigatoriedade de condicionantes para a instalação e o funcionamento de equipamentos relacionados às Estações Transmissoras de Radiocomunicação – ETR, interferindo diretamente na regulação de serviços de telecomunicações. Transcrevo a ementa do referido julgado:

“Ementa: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 7.972/2021 E DECRETO 39.370/2022 DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS/SP. PROCEDIMENTO E RESTRIÇÕES À INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS COMPONENTES DAS ESTAÇÕES TRANSMISSORAS DE RADIOCOMUNICAÇÃO – ETR. LEGITIMIDADE ATIVA DA REQUERENTE. OBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. TELECOMUNICAÇÕES. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. PROCEDÊNCIA. 1. Reconhecida a legitimidade ativa da Associação Brasileira de Infraestrutura para Telecomunicações – ABRINTEL, tendo em vista a relativa assimetria na distribuição da atividade que desenvolve e a expressividade da requerente para o segmento como um todo, o que demonstra a sua abrangência nacional. Precedentes. 2. A inexistência de outros meios idôneos ao

ADPF 1064 / AM

enfrentamento da lesão constitucional, em razão da qual se mostra atendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999), viabiliza o imediato acesso à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Precedentes. 3. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 4. São inconstitucionais, por ofensa às competências material e legislativa privativas da União (CF, arts. 21, XI, e 22, IV), normas municipais que, a pretexto de proteger o meio ambiente, defender a saúde e regulamentar o uso e ocupação do solo e o zoneamento urbano, estabelecem a obrigatoriedade de condicionantes para a instalação e o funcionamento de equipamentos relacionados às Estações Transmissoras de Radiocomunicação – ETR, interferindo diretamente na regulação de serviços de telecomunicações. 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 7.972/2021 e do Decreto 39.370/2022 do Município de Guarulhos/SP” (ADPF 1063, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 18/10/2023, DJe de 2/2/2024).

Feitas todas essas considerações a respeito a competência normativa dos entes federativos descentralizados, observo que, no caso em exame, a taxa de polícia instituída é genérica para fiscalizar a infraestrutura de suporte para Estação Rádio-Base (ERB), ERB Móvel e ERB Mini, matéria de competência da União.

Ante o exposto, acompanho o relator.

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.064

PROCED. : AMAZONAS

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA PARA
TELECOMUNICACOES - ABRINTEL

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

INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MANAUS

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

INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE MANAUS

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE MANAUS

Decisão: Após os votos dos Ministros Gilmar Mendes (Relator) e Flávio Dino, que conheciam da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgavam parcialmente procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 5º, *caput*, incisos VI e VII, e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 17/2022, do município de Manaus, bem como dos itens 7, 7.1 e 7.2 do Anexo II, da Lei municipal nº 2.384/2018, do município de Manaus, bem como para conferir interpretação conforme a Constituição, sem redução de texto, aos artigos 5º, incisos I e IV; 49, inciso V; 52, inciso IV, e ao item 12.1 do Anexo V, todos da Lei municipal nº 2.384/2018, para excluir de seu âmbito de regulação a prestação de serviços públicos relacionados a telecomunicações, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 31.5.2024 a 10.6.2024.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgou parcialmente procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 5º, *caput*, incisos VI e VII, e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 17/2022, do município de Manaus, bem como dos itens 7, 7.1 e 7.2 do Anexo II da Lei municipal nº 2.384/2018, do município de Manaus; e conferir interpretação conforme a Constituição, sem redução de texto, aos artigos 5º, incisos I e IV; art. 49, inciso V; art. 52, inciso IV; e ao item 12.1 do Anexo V, todos da Lei municipal nº 2.384/2018, para excluir de seu âmbito de regulação a prestação de serviços públicos relacionados a telecomunicações. Tudo nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 20.9.2024 a 27.9.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin,

Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário