

afins deve ser protocolado junto a Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente, conforme determinação da presente Lei, devendo o empreendedor requerer análise das seguintes licenças ambientais:

I - Licença Prévia - LP: na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais e federais de uso e ocupação do solo;

II - Licença de Instalação - LI: autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do projeto executivo aprovado;

III - Licença de Operação - LO: autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto na licença prévia e de instalação.

§ 1º. É vedada a instalação de ERB, Microcélula de Telefonia Celular e equipamentos afins sem o devido licenciamento ambiental, aprovado pelo Departamento Municipal de Meio Ambiente.

§ 2º. As Licenças Ambientais, LP, LI, LO, das Estações Rádio Base – ERB, Microcélula de Telefonia Celular, terão validade de 01 (um) ano, mediante o pagamento de uma taxa no valor de 1.740 (mil setecentos e quarenta) URM – Unidade de Referência Municipal, para cada documento expedido.

§ 3º. As LO (Licença de Operação) deverão ser renovadas, pelo interessado, cuja solicitação deverá ser requerida com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias, de seu vencimento.

Quando da edição da Lei Municipal nº 1.479, ainda havia incerteza jurídica sobre a constitucionalidade de leis municipais que tratavam sobre a instalação de estação de rádio base ou radioestações de base (ERBs), mesmo se considerar-se que o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade nº 70059431825, julgado em 09/06/2014, declarou inconstitucional, a Lei Municipal nº , do Município de Porto Alegre, que relava tal matéria, considerando competente para regulá-la e legislar sobre ela, a União, conforme o disposto nos artigos 21, XI e 22, IV, CF/88, da Constituição Federal. A ementa da decisão do TJRS é a seguinte:

ESTAÇÕES DE RÁDIO-BASE, MICROCÉLULAS DE TELEFONIA CELULAR, FIXA E EQUIPAMENTOS AFINS. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. “ESTAÇÕES DE RÁDIO-BASE E TRAÇA OUTRAS NORMATIVAS. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Manifestamente inconstitucional a Lei nº 8.896/92 do Município de Porto Alegre, na medida em que invade matéria normativa de trato tipicamente nacional, não se podendo conceber serviços de telecomunicações regrados município a município da Federação, o que



ensejaria mais de 5.000 diplomas e evidente caos do sistema que é, óbvio, interligado. Não por outra razão as disposições constitucionais (artigos 21, XI e 22, IV, CF/88), trazendo para a União desde a exploração de tais serviços, assim como a competência legislativa. O que repercute no plano infraconstitucional (Lei nº 9.472/97, Lei Geral de Telecomunicações, e, mais recentemente, Lei nº 11.934/09, mais especificamente seu art. 4º). Não calha a justificativa constante do art. 1º Lei nº 8.896/02, quanto a estar o Município de Porto Alegre regrando (1) saúde; (2) meio-ambiente; e (3) urbanismo, focadas as duas primeiras áreas sob o prisma do princípio da precaução. Ao contrário, a pauta normativa avança sobre o campo das telecomunicações, o que lhe é vedado” (Arguição de Inconstitucionalidade n. 70055909964/redator para o acórdão Luiz Felipe Brasil Santos). ARGUIÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONAL JULGADA PROCEDENTE.

Já, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a pacificação do entendimento teve como marco, o julgamento da ADI3110, de relatoria do Em. Ministro Relator, Edson Fachin, cuja decisão foi publicada em 10/06/2020, já transitou em julgado e contém a seguinte ementa:

“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 RE 1429711 / GO DE PROTEÇÃO À SAÚDE. LEI FEDERAL QUE CLARAMENTE REGULAMENTA A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA.

1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption).

2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior.

3. A União, no exercício de suas competências (art. 21, XI e art. 22, IV CRFB), editou a Lei 9.472/1997, que, de forma nítida, atribui à Anatel a definição de limites para a tolerância da radiação emitida por antenas transmissoras.

4. A União, por meio da Lei 11.934, fixou limites proporcionalmente adequados à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos. Precedente.

5. Dessa forma, a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, legislarem sobre



seus respectivos interesses (presumption against preemption) foi nitidamente afastada por norma federal expressa (clear statement rule)

6. É inconstitucional a Lei n. 10.995/2001 do Estado de São Paulo, pois, a pretexto de proteger a saúde da população, disciplinando a instalação de antenas transmissoras de telefonia celular, adentrou na esfera de competência privativa da União.

7. Ação direta julgada procedente” (ADI 3110, Rel. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 10.06.2020)

Depois, seguiram-se novas decisões do Supremo Tribunal Federal, no mesmo sentido, reafirmando o entendimento no sentido da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e afastando a validade da legislação estadual e municipal regulamentadoras de sistemas de transmissão, tais como, o AG.REG. no RE, COM AGRAVO nº 1.319.244 SP (anexo) e, entre inúmeras outras, a decisão do proferida no julgamento da ADPF 731, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 10.2.2021, que declarou inconstitucional a Lei 6.060/2017, do Município de Americana, em São Paulo, com a seguinte ementa:

“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, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 10.2.2021)

Recentemente, o Pleno do STF, ao analisar o ARE-RG 1.370.232, Rel. Ministro Presidente, DJe 13.9.2022, tema 1235 da repercussão geral, consolidou a jurisprudência da Corte no sentido de que **compete privativamente à União legislar sobre telecomunicações e radiodifusão** (artigo 22, IV, da Constituição Federal), confira-se a ementa e a tese do julgado:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO CONSTITUCIONAL. INSTALAÇÃO DE ESTAÇÃO RÁDIO BASE. LEI 13.756/04 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL DOTADA DE REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO CONHECIDO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO.” (ARE-RG 1.370.232, Rel. Ministro Presidente, Pleno, DJe 13.9.2022)

“Tese - inconstitucional a Lei 13.756/2004 do Município de São Paulo, por configurar invasão à competência privativa da União para legislar



sobre telecomunicações e radiodifusão (artigo 22, IV, da Constituição Federal).”

O Supremo Tribunal Federal, nas decisões referidas e transcritas, e nas decisões a seguir referidas, não admite que os Estados e os Municípios legislem sequer sobre fazendo exigências de licenças ambientais, conforme a seguir referidas:

ARE 1.414.598, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 9.1.2023; Rcl 56695, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 17.11.2022; ARE 1386364 ED, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 1.9.2022; ARE1382759, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 25.5.2022.

Assim, ao regular tal matéria, de competência exclusiva da União, os Municípios produzem legislação integralmente inconstitucional.

É o caso da Lei Municipal nº 1.479, do Município de Santo Antônio do Planalto, que, especialmente no que tange ao disposto nos art. 6º e 7º, incide nas inconstitucionalidades proclamadas, pela jurisprudência do TJRS, em 2014, do STF, nos últimos anos, especialmente no julgamento do ARE-RG 1.370.232 (LEI 13.756/04 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO), com repercussão geral e submetido ao rito dos recursos repetitivos e, assim, aplicável ao todos os casos iguais submetidos ao Poder Judiciário, e no julgamento da ADI ADI3110 (LEI ESTADUAL 10.995/2001 DE SÃO PAULO). Veja o texto dos art. 6º e 7º, Lei Municipal nº 1.479:

Art. 6º. Para obtenção das licenças ambientais devem ser observadas as seguintes condições e restrições, quanto da implantação do empreendimento:

I - para a implantação de equipamentos de que trata a presente norma, serão adotadas as recomendações da Resolução ANATEL nº 303, de 2 de julho de 2002, que aprova o Regulamento sobre Limitação da Exposição a Campos Elétricos, Magnéticos e Eletromagnéticos na Faixa de Radiofrequência entre 9 (nove) kHz e 300 (trezentos) GHz;

II - para as frequências tipicamente utilizadas em ERBs, o limite máximo em densidade de potência nos locais públicos é fixado conforme descrito no artigo 5º - Tabela 11 da Resolução ANATEL nº 303, de 2/07/2002:

Faixa de Radio Frequência	Intensidad e de campo E (V/m)	Intensidade de campo H (A/m)	Densidade de potencia da onda plana equivalente, Seq(W/m ²)
9 kH a 150 kHz	87	5	-



VI - em área com uma distância horizontal inferior a 500 (quinhentos) metros, contados do eixo da torre de ERB regularmente já instalada.

A Lei Municipal nº 1.479, embora, seja inconstitucional, no entendimento desta consultoria jurídica, está em vigor e presume-se constitucional, mesmo diante dos argumentos jurídicos postos, pois ainda não foi declarada sua inconstitucionalidade, pelo Poder Judiciário, que é o Poder Competente, para tal declaração.

Outra não é a posição de Borba, Pause e Perin Advogados Associados (DPM), que presta assessorias múltiplas, ao Município, expressada na Informação nº 860/2022, de 22/03/2022, anexa:

[...]

4. Pelo inc. XI do art. 21 da Constituição da República, é competência da União explorar diretamente ou por autorização, concessão ou permissão os serviços de telecomunicações.

É da competência privativa do ente político federal a legislação sobre telecomunicações (inc. IV do art. 22 da Constituição):

“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”.

5. Pelas normas constitucionais se estabeleceu que lei da União disciplinará a exploração dos serviços de telecomunicações e a criação de órgão regulador e suas atribuições. Sobreveio a Lei n. 9.472/1997, em cujo parágrafo único do art. 1º se determina que a organização do serviços serviços de telecomunicações abrange “a implantação e funcionamento de redes de telecomunicações”.

Naquele diploma nacional, põe-se a telecomunicação como “a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza” (§ 1º do art. 60 da Lei n. 9.472/1997) e estação de telecomunicações como “o conjunto de equipamentos ou aparelhos, dispositivos e demais meios necessários à realização de telecomunicação, seus acessórios e periféricos, e, quando for o caso, as instalações que os abrigam e complementam, inclusive terminais portáteis” (§ 2º do art. 60) .

No art. 150 da Lei n. 9.472/1997 se atribuiu à Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel regulamentar a implantação, o funcionamento e a interconexão das redes de telecomunicações, assegurando-se a compatibilidade entre as diferentes prestadoras e a harmonização nacional e internacional.

[...]

Documento assinado eletronicamente
Lucas Manito Käfer
OAB/RS nº 82.969
Documento assinado eletronicamente



Orlin Ivanov Goranov
OAB/RS nº 95.527
Documento assinado eletronicamente
Armando Moutinho Perin
OAB/RS nº 41.960
[...]

Esta consultoria jurídica, diante da aludida inconstitucionalidade, recomenda que seja proposta ao Poder Legislativo, a revogação da Lei nº 1.479, regulando-se, por lei municipal, aquilo que é possível de ser regulado, caso seja identificado algo nesse sentido.

2. PARECER

ANTE O EXPOSTO, esta consultoria Jurídica opina no sentido de que:

a) sejam concedidas as licenças pleiteadas, em sede de pedido de reconsideração, caso sejam juntados documentos através dos quais o requerente preste a garantia ou demonstre a certeza jurídica, constantes da recomendação feita por esta consultoria, no item "2.2" deste parecer;

b) seja proposta a revogação da Lei nº 1.479/2017, a Poder Legislativo Municipal.

SANTO ANTÔNIO DO PLANALTO, 09 de junho de 2023.



Carlos Blum
Consultor Jurídico
Advogado
OAB/RS nº 60053

04/05/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.110 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S) : DIANA COELHO BARBOSA
INTDO.(A/S) : TELCOMP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES COMPETITIVAS
ADV.(A/S) : RAFAEL MICHELETTI DE SOUZA
ADV.(A/S) : SILVIA REGINA BARBUY MELCHIOR
INTDO.(A/S) : ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S) : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DOS MORADORES E USUÁRIOS INTRANQUILOS COM EQUIPAMENTOS DE TELECOMUNICAÇÕES CELULAR - ABRADCECEL
ADV.(A/S) : TONY LUIZ RAMOS

EMENTA: 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,

ADI 3110 / SP

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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em sessão plenária virtual de 24 a 30 de abril de 2020**, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade total da Lei 10.995/2001 do Estado de São Paulo, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 4 de maio de 2020.

Ministro **EDSON FACHIN**

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 3 de 24

ADI 3110 / SP

Relator

04/05/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.110 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
ADV.(A/S) : **DIANA COELHO BARBOSA**
INTDO.(A/S) : **TELCOMP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES COMPETITIVAS**
ADV.(A/S) : **RAFAEL MICHELETTI DE SOUZA**
ADV.(A/S) : **SILVIA REGINA BARBUY MELCHIOR**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**
INTDO.(A/S) : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DOS MORADORES E USUÁRIOS INTRANQUILOS COM EQUIPAMENTOS DE TELECOMUNICAÇÕES CELULAR - ABRADCECEL**
ADV.(A/S) : **TONY LUIZ RAMOS**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral da República em face da Lei nº 10.995, de 21 de dezembro de 2001, que trata da instalação de antenas transmissoras de telefonia celular no Estado de São Paulo.

A Lei estadual possui o seguinte teor:

“Artigo 1º – As concessionárias responsáveis pelas instalações de antenas transmissoras de telefonia celular no Estado de São Paulo ficam sujeitas às condições estabelecidas nesta lei.

Artigo 2º – Estão compreendidas nas disposições desta lei as antenas transmissoras que operam na faixa de frequência de 30 kHz

ADI 3110 / SP

(trinta quilohertz) e 3 Ghz (três giga-hertz) e emitem radiação não ionizante.

Artigo 3º - Toda instalação de antenas transmissoras deverá ser feita de modo que a densidade de potência total, considerada a soma da radiação preexistente com a da radiação adicional emitida pela nova antena, medida por equipamento que faça a integração de todas as frequências na faixa prevista por esta lei, não ultrapasse 435 uW/cm² (quatrocentos e trinta e cinco microwatts por centímetro quadrado), em qualquer local passível de ocupação humana (Organização Mundial de Saúde).

Artigo 4º - O ponto de emissão de radiação da antena transmissora deverá estar, no mínimo, a 30 (trinta) metros de distância da divisa do imóvel onde estiver instalada.

Artigo 5º - A base de sustentação de qualquer antena transmissora deverá estar, no mínimo, a 15 (quinze) metros de distância das divisas do local em que estiver instalada, observando-se o disposto no artigo anterior.

Parágrafo único – Os imóveis construídos após a instalação da antena que estejam situados total ou parcialmente na área delimitada no ‘caput’ serão objeto de medição radiométrica, não havendo objeção à permanência da antena se estiver sendo respeitado o limite máximo de radiação previsto no artigo 3º.

Artigo 6º - Os parâmetros e exigências estabelecidos nesta lei para a instalação de antenas transmissoras não prejudicam a validade de outros eventualmente estabelecidos na legislação de uso e ocupação do solo e em outras leis que possam aplicar-se a essas instalações.

Artigo 7º – Será de responsabilidade da Secretaria de Saúde fiscalizar o cumprimento do disposto nesta lei.

Artigo 8º – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Supremo Tribunal Federal

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.319.244 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. NUNES MARQUES
AGTE.(S) : TIM S/A
ADV.(A/S) : ARNOLDO DE FREITAS JUNIOR
AGDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

DECISÃO

Reputo cabível exercer o juízo de retração previsto no § 2º do art. 1.021 do Código de Processo Civil, daí por que revogo a decisão agravada, restando prejudicado o agravo interno contra ela interposto.

A questão jurídica devolvida ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do presente recurso, se reveste de natureza eminentemente de direito, qual seja, a definição da compatibilidade material, ou não, de se exigir, por meio de lei local, exações decorrentes da notificação pelo descumprimento de normas de postura atinentes à instalação dos serviços de telecomunicações.

Feita essa digressão, ao meu entendimento, a mim me parece cabível acolher a tese articulada pela recorrente.

E, em assim o fazendo, restabeleço a apreciação do recurso extraordinário com agravo interposto pela TIM S/A.

Trata-se de recurso extraordinário com agravo interposto por **TIM S/A**, em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim ementado (com grifos no original e também meus):

“APELAÇÃO – Ação anulatória de auto de infração – Estação Rádio-Base (ERB) sem a devida autorização legal. Autuação fundamentada na Lei Municipal nº 13.756/04 –

ARE 1319244 AGR / SP

Pleiteado o reconhecimento da inconstitucionalidade da referida legislação municipal, em razão de usurpar competência exclusiva da União. Incabível. ADI 0128923-93.2013.8.26.0000 que reconheceu a inconstitucionalidade apenas de alguns artigos da Lei Municipal 13.765-04, confirmando a constitucionalidade das demais. Possibilidade de o município legislar sobre as questões atinentes ao controle de obra no seu território. Manutenção do valor da multa fixada. Previsão legal também confirmada na ADI, sendo o valor, ademais, condizente com o porte econômico da apelante e demais operadoras de telecomunicações. Recurso desprovido”

Em suas razões recursais, a recorrente, em síntese, alega contrariedade aos arts. 22, IV, 24, VI e XII, e 30, I e II, da **Constituição Federal**, sustentando que a Lei municipal nº 13.756/2004, ao regulamentar a instalação e o funcionamento de Estações Rádio-Base no Município de São Paulo/SP, violou os limites de competência legislativa atribuída aos Municípios pela Carta Federal.

Na origem, o recurso extraordinário não foi admitido, ao fundamento de que a reforma do acórdão recorrido demandaria o reexame fático-probatório e a análise de legislação infraconstitucional, respectivamente, óbices dos enunciados 279 e 280 da Súmula do Supremo Tribunal Federal. Daí, o presente recurso extraordinário com agravo.

Esse o relatório. **Decido.**

Reputo relevantes as razões recursais.

Na ADI 3110, da relatoria do eminente Ministro Edson Fachin — em sede da qual se impugnava lei do Estado de São Paulo que disciplinara a instalação de antenas transmissoras de telefonia celular —, ficou decidido que, por haver disposto sobre tema já regulado em âmbito federal (Lei 9.472/1997), a norma estadual invadira a competência privativa da União.

ARE 1319244 AGR / SP

Nesse mesmo sentido, também em controle concentrado, advieram os pronunciamentos do Plenário nas ADPFs 731 e 732, relatadas, respectivamente, pela Ministra Cármen Lúcia e pelo Ministro Ricardo Lewandowski.

É verdade que compete aos Municípios organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (inciso V do art. 30/CF). Todavia, tal prerrogativa não autoriza que o ente subnacional, sobrepondo-se à esfera de competência privativa da União, crie condições restritivas específicas em âmbito local, promovendo a indevida intervenção na esfera de interesses federais — mormente quando a matéria de que trata a lei municipal impugnada se encontra prevista em norma federal (Lei 13.116/2015).

Portanto, sem que seja necessária qualquer incursão meritória acerca do conteúdo das regras distritais atinentes à espécie, a jurisdição constitucional, na hipótese dos autos, se limita à manifestação quanto ao extravasamento dos limites de competência legislativa privativa, conforme já anteriormente definido, em casos análogos, nas supra mencionadas ações de controle concentrado (ADI 3110, ADPF 731 e ADPF 732).

Em idêntico sentido, os seguintes julgados **em que se discutia a constitucionalidade da Lei nº 13.756/04**, do Município de São Paulo/SP, como na espécie dos presentes autos: **ARE 1.313.345-ED/SP**, Ministro Ricardo Lewandowski, *DJe de 04/06/2021*; **ARE 1.313.582-ED/SP**, Ministro Edson Fachin, *DJe de 28/05/2021*; **ARE 1.322.741-ED/SP**, Ministra Cármen Lúcia, *DJe de 07/07/2021*; **ARE 1.322.742-ED/SP**, Ministro Ricardo Lewandowski, *DJe de 02/07/2021*;

Em caso fronteiro, há ainda o seguinte precedente da **Segunda Turma**:

“Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Direito

ARE 1319244 AGR / SP

Constitucional. 3. Competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações. Art. 22, inciso IV, da Constituição Federal. 4. Lei municipal que regulamentou a instalação de antenas transmissoras. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Negado provimento ao agravo regimental, sem majoração da verba honorária."

(ARE 1.095.733-Quarto-AgR/RJ, Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 18/01/2021)

O acórdão recorrido **diverge do aludido entendimento.**

Em face do exposto, conheço do agravo e dou provimento ao recurso extraordinário para **declarar a nulidade do auto de infração 14-283.713-0, objeto da presente demanda**, invertidos os ônus da sucumbência.

Publique-se.

Brasília, 15 de fevereiro de 2022.

Ministro NUNES MARQUES
Relator



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

ARGUIÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. REGULAMENTAÇÃO DE INSTALAÇÃO DE ESTAÇÕES DE RÁDIO-BASE, MICROCÉLULAS DE TELEFONIA CELULAR, FIXA E EQUIPAMENTOS AFINS. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. "ESTAÇÕES DE RÁDIO-BASE E TRAÇA OUTRAS NORMATIVAS. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Manifestamente inconstitucional a Lei nº 8.896/92 do Município de Porto Alegre, na medida em que invade matéria normativa de trato tipicamente nacional, não se podendo conceber serviços de telecomunicações regrados município a município da Federação, o que ensejaria mais de 5.000 diplomas e evidente caos do sistema que é, óbvio, interligado. Não por outra razão as disposições constitucionais (artigos 21, XI e 22, IV, CF/88), trazendo para a União desde a exploração de tais serviços, assim como a competência legislativa. O que repercute no plano infraconstitucional (Lei nº 9.472/97, Lei Geral de Telecomunicações, e, mais recentemente, Lei nº 11.934/09, mais especificamente seu art. 4º). Não calha a justificativa constante do art. 1º Lei nº 8.896/02, quanto a estar o Município de Porto Alegre regrando (1) saúde; (2) meio-ambiente; e (3) urbanismo, focadas as duas primeiras áreas sob o prisma do princípio da precaução. Ao contrário, a pauta normativa avança sobre o campo das telecomunicações, o que lhe é vedado" (Arguição de Inconstitucionalidade n. 70055909964/redator para o acórdão Luiz Felipe Brasil Santos). ARGUIÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONAL JULGADA PROCEDENTE.

ARGUIÇÃO INCONSTITUCIONALIDADE	DE	ÓRGÃO ESPECIAL
Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745- 54.2014.8.21.7000)		COMARCA DE DOIS IRMÃOS
COLENDIA 2ª CÂMARA CÍVEL		PROPONENTE
MUNICÍPIO DE DOIS IRMÃOS E TELEFÔNICA BRASIL S/A		INTERESSADOS

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar procedente a Argüição Incidental de Inconstitucionalidade.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DESEMBARGADORES JOSÉ AQUINO FLÔRES DE CAMARGO (PRESIDENTE), ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA, MARCELO BANDEIRA PEREIRA, SYLVIO BAPTISTA NETO, JORGE LUÍS DALL'AGNOL, FRANCISCO JOSÉ MOESCH, IVAN LEOMAR BRUXEL, NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO, OTÁVIO AUGUSTO DE FREITAS BARCELLOS, IRINEU MARIANI, LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO, LUIZ FELIPE SILVEIRA DIFINI, IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA, PAULO ROBERTO LESSA FRANZ, GLÊNIO JOSÉ WASSERSTEIN HEKMAN, TASSO CAUBI SOARES DELABARY, DENISE OLIVEIRA CEZAR, TÚLIO DE OLIVEIRA MARTINS, ISABEL DIAS ALMEIDA, LAURA LOUZADA JACCOTTET, DIÓGENES VICENTE HASSAN RIBEIRO E JOÃO BARCELOS DE SOUZA JÚNIOR.**

Porto Alegre, 09 de junho de 2014.

DES. VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS,
Relator.

RELATÓRIO

DES. VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS (RELATOR)

Trata-se de argüição incidental de inconstitucionalidade suscitada pela 2ª Câmara Cível deste Tribunal, na AC 70055870414, questionando a constitucionalidade da Lei n. 2.178/2004 do Município de Dois Irmãos. Argumenta a Colenda Câmara que o regramento municipal, relativo à instalação de estações de rádio base e microcélulas de telefonia



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

celular e fixa, envolve matéria de “telecomunicações e radiodifusão”, que é de competência privativa da União, nos termos da Constituição Federal.

Os autos foram remetidos ao Órgão Especial dessa Corte.

O Ministério Público opinou pela improcedência do incidente (fls. 726-40).

Registro, por fim, que foi observado o previsto nos arts. 549, 551 e 552, do CPC, tendo em vista a adoção do sistema informatizado.

É o relatório.

VOTOS

DES. VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS (RELATOR)

Adoto como razões de decidir, a fim de evitar fastidiosa tautologia, o entendimento firmado pelo Órgão Especial, na Arguição de Inconstitucionalidade n. 70055909964, que teve como redator para o acórdão o eminente Des. Luiz Felipe Brasil Santos, que examinou questão idêntica, assim ementado, “verbis”:

“ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE QUE REGULAMENTA INSTALAÇÃO DE ESTAÇÕES DE RÁDIO-BASE E TRAÇA OUTRAS NORMATIVAS. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Manifestamente inconstitucional a Lei nº 8.896/92 do Município de Porto Alegre, na medida em que invade matéria normativa de trato tipicamente nacional, não se podendo conceber serviços de telecomunicações regrados município a município da Federação, o que ensejaria mais de 5.000 diplomas e evidente caos do sistema que é, óbvio, interligado. Não por outra razão as disposições constitucionais (artigos 21, XI e 22, IV, CF/88), trazendo para a União desde a exploração de tais serviços, assim como a competência legislativa. O que repercute no plano infraconstitucional (Lei nº 9.472/97, Lei



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

Geral de Telecomunicações, e, mais recentemente, Lei nº 11.934/09, mais especificamente seu art. 4º). Não calha a justificativa constante do art. 1º Lei nº 8.896/02, quanto a estar o Município de Porto Alegre regrado (1) saúde; (2) meio-ambiente; e (3) urbanismo, focadas as duas primeiras áreas sob o prisma do princípio da precaução. Ao contrário, a pauta normativa avança sobre o campo das telecomunicações, o que lhe é vedado. POR MAIORIA, JULGARAM PROCEDENTE A ARGUIÇÃO, VENCIDO O RELATOR.”

E no corpo desse julgamento argumentou o eminente Des. Luiz Felipe Brasil Santos, redator para o acórdão, “verbis”:

“Vênia para divergir, o que faço com fulcro no voto do em. relator dos embargos infringentes, onde foi suscitada esta argüição, o em. Des. João Barcelos de Souza Júnior, que transcrevo:

“Trata-se de embargos infringentes onde a parte embargante pretende a modificação do acórdão proferido no Recurso de Apelação n. 70046389722, da Primeira Câmara Cível, com divergência do Revisor, Des. Jorge Maraschin dos Santos, relativamente à inaplicabilidade da Lei Municipal nº 8.896/02, no tocante à exploração dos serviços de telecomunicações, face à competência exclusiva da União legislar sobre a matéria. Atesta que a referida lei municipal, ao estabelecer critérios para instalação de Estações de Rádio-Base, não se restringiu a critérios urbanísticos, invadindo assim, a competência da União. Sustenta que, consoante hierarquia e competência legislativa, a lei municipal não pode alterar Lei Federal – 11.934/09 – em virtude de que se mostra inaplicável ao estabelecer critérios distintos.

Quanto ao mérito, o Relator e Vogal, Des. Luiz Felipe Silveira Difini e Des. Carlos Roberto Lofego Caníbal, respectivamente, afastaram a inépcia da inicial e, por conseguinte, a nulidade da sentença. Rechaçaram a alegação de invasão de competência, porquanto a legislação em pauta se restringe à instalação das ERBs, não adentrando na esfera específica dos serviços de telecomunicação. Outrossim, as disposições da lei municipal, relativas à obtenção de licenciamento ambiental, também não configuram invasão de competência, tendo em vista os termos do art. 23, VI, da CF, no qual resta outorgada competência comum à União, Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Destacaram o caráter de precaução da lei



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

municipal impugnada. Atestaram inexistência de vício formal dos autos de infração, tampouco ofensa a direito adquirido ou ato jurídico perfeito no que tange ao disposto no art. 11, da referida Lei Municipal. Reiteraram que se trata de matéria atinente à competência – ocupação do solo urbano – não podendo cogitar-se quer da existência de conflito, ou de prevalência das regras da Resolução nº 303/02 da ANATEL que, por sua vez, regulamenta a organização e exploração dos serviços de telecomunicações. Por fim, sustentaram a falta de arbitrariedade da Lei Municipal em tela, uma vez que se trata de critério de política de uso e ocupação do solo urbano, exclusivamente atinente aos interesses locais.

O ilustre Revisor proferiu voto de divergência no sentido de que 1) compete à União, com exclusividade, legislar sobre a matéria atinente à exploração dos serviços de telecomunicações, sendo inaplicável a Lei Municipal nº 8.896/02; 2) A referida lei, ao estabelecer critérios para instalação de Estações de Rádio-Base acabou adotando normas próprias dos serviços de telecomunicações, não se restringindo a critérios urbanísticos, o que invade a competência da União; 3) Existente Lei Federal nº 11.934/09, inequívoca a inaplicabilidade da Lei Municipal que estabelece critérios distintos dos previstos na legislação federal; e 4) estando as Estações de Rádio-Base regulamentadas por legislação federal, bem como as disposições da ANATEL, descabe ao Município exigir observância de normas de parâmetro técnico que obstem a manutenção do licenciamento das estações.

Adoto o entendimento do ilustre colega Des. Jorge Maraschin dos Santos, revisor quando da apelação. Assim, concessa venia os fundamentos dos votos do senhor relator e vogal, há de ser modificada a decisão final, frente ao entendimento da própria legalidade da situação que se apresenta.

Assim, peço vênha para transcrever o voto, quanto ao mérito, do Desembargador Jorge Maraschin dos Santos, pois enfrenta tecnicamente a inaplicabilidade da legislação municipal no caso presente:

**LEI MUNICIPAL Nº 8.896/2002 – INAPLICABILIDADE –
EXPLORAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES –
COMPETÊNCIA DA UNIÃO**

Compete à União, com exclusividade, legislar sobre a matéria atinente à exploração dos serviços de telecomunicações. Tal atribuição inclui o disciplinamento e a fiscalização da execução, a comercialização e uso dos serviços e da implantação e o funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências, em observância ao exposto nos artigos 21, XI e 22, IV, da Constituição Federal e ao artigo 1º da Lei 9.472:



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

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;

Art. 1º Compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações. Parágrafo único. A organização inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências.

Nesse contexto, caberá ao Município apenas legislar sobre normas urbanísticas para regular o licenciamento das Estações de Rádio-Base, levando em conta o interesse local, respeitado o disposto nos artigos 24, I, e 30, I, da Constituição Federal:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (...)

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...)

Assim, a Lei Municipal 8.896/2002 ao estabelecer critérios para instalação de Estações de Rádio-Base acabou adotando normas próprias dos serviços de telecomunicações, não se restringindo a critérios urbanísticos, o que invade a competência da União. O legislador municipal ao instituir distanciamento mínimo de 50 metros entre as estações e escolas de ensino fundamental, médio e pré-escola, creches e clínicas cirúrgicas e geriátricas e centros de saúde, acaba por disciplinar a implantação e o funcionamento de redes de telecomunicações, o que extrapola sua atribuição.

Reconheço que a matéria é controvertida neste Tribunal, cito o voto do Des. Irineu Mariani quando do julgamento da apelação cível nº 70016715773, como voto minoritário:

*(...) penso que compete à União, com exclusividade, legislar a respeito de telecomunicações. Isso abrange tudo o que diz respeito ao sistema de telecomunicações de modo a torná-lo uno e compatível em termos nacionais e internacionais, tais como normas relativas à construção de Estações Rádio-Base (torres e antenas), latitude e longitude de uma Estação face a outra, problemas relativos à radiofrequência e normas de segurança quanto à exposição do ser humano aos campos eletromagnéticos. É o que, ao meu ver, resulta **do** art. 21, IV, da CF, **da** Lei-BR 9.472, art. 1º,*



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

parágrafo único, arts. 8º e 19, VIII, arts. 145-6, arts. 157-8 e art. 162, e do Regulamento do Uso do Espectro de Rádiofreqüências, aprovado pela Resolução 259/2001, do Conselho Diretor da ANATEL, arts. 63-5.

No que tange ao sistema de telecomunicações, a concessionária está sujeita à legislação municipal apenas no que diz com a construção civil (torres e antenas), no sentido da aprovação do projeto e obtenção de alvará, bem assim cabos ou linhas físicas e equipamentos em logradouros públicos. Logo, em princípio, falece competência ao Município para legislar a respeito da distância mínima entre uma e outra Estação Rádio-Base, etc. É o que, ao meu ver, resulta do art. 30, I, da CF, da Lei 9.472/97, art. 75, e do Regulamento do Serviço Móvel Celular, aprovado pelo Decreto 2.056/96, art. 28, parágrafo único.

Em sentido semelhante, existe liminar concedida pelo STF na AC 1346 MC/PR:

DECISÃO: Cuida-se de medida cautelar, com pedido de liminar, onde se busca atribuir efeito suspensivo a recurso extraordinário interposto de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná que determinou o cumprimento da Lei 8462/01, do Município de Londrina, que dispõe sobre normas gerais para a instalação de equipamentos transmissores de radiação eletromagnética. Narram as requerentes - prestadoras de serviços de telefonia - que impetraram mandado de segurança contra determinações municipais tomadas com apoio na lei mencionada, "a qual serviu de fundamento para inúmeros atos abusivos e ilegais que visavam a aplicabilidade da citada legislação, como os embargos da ERB's" (estações rádio-base) "de titularidade das requerentes e cobrança de tributo sob a denominação de 'medida compensatória pela emissão de radiação', no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) mensais" (f. 10). Essas estações rádio-base integrariam, aduzem, "a tecnologia para a prestação adequada dos serviços de telefonia celular, funcionando como elos iniciais e finais da cadeia das redes de telecomunicação" (f. 9). Na impetração, alegaram afronta à "distribuição de competência estabelecida na Constituição Federal, e regulamentada pela Legislação Federal, para legislar e para fiscalizar a atividade de telecomunicações, impondo a adoção de critérios para a instalação e funcionamento das ERB's em Londrina absolutamente dissonantes daqueles previstos pela ANATEL". Concedido o mandado de segurança, foi declarada incidentalmente a inconstitucionalidade de diversos dispositivos da L. Mun. 8462/01. No julgamento da apelação interposta, suscitado o incidente de inconstitucionalidade, o Órgão Especial do TJPR afirmou a constitucionalidade dos dispositivos, em acórdão assim ementado - f. 51: "INTERESSE LOCAL - INEXISTÊNCIA DE AFRONTA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL - DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI 8.462/2001.



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

INCIDENTE REJEITADO. As normas atacadas de inconstitucionais, estatuídas através dos artigos 3º e seus incisos; 7º e seus incisos II e VIII; 10; 11 e parágrafos; 12; 13; 14; 15, § 1º; 16, I; 19; e, 21, todos da Lei nº 8462/2001, do Município de Londrina, que regulamentam a instalação de equipamentos transmissores de radiação eletromagnética, não traduzem afronta à competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações. Em vez disso, com a edição de tais normas, a Municipalidade cumpre os mandamentos contidos na Carta Maior, legislando e zelando por bens jurídicos cuja proteção também é de sua alçada, como o meio ambiente, a saúde da população e o parcelamento e uso do solo urbano. Por tais motivos, não se vislumbra qualquer inconstitucionalidade nas normas referidas, sendo de rigor sua manutenção no ordenamento jurídico." Os embargos de declaração opostos foram rejeitados. Provida a apelação parcialmente pela 5ª Câmara Cível do TJPR - para negar a condenação em honorários advocatícios e denegar a impetração -, foram interpostos, então, recursos especial e extraordinário, sendo que neste, fundado nas alíneas a e b, alegou-se, em síntese, violação dos arts. 21, IX; 22, IV; e 48, XII (competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações); usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal com o julgamento do incidente de inconstitucionalidade pelo Plenário do TJPR; além de o disfarçado tributo instituído por meio da "medida compensatória pela emissão de radiação eletromagnética" ser medida discriminatória, já que exigida apenas de algumas empresas (art. 15, § 1º). Ambos os recursos foram admitidos. O pedido de suspensão dos efeitos do acórdão recorrido feito ao Superior Tribunal de Justiça foi indeferido, pelo fato de o REsp estar "fundado em matéria de cunho eminentemente constitucional" (f. 303). Daí o presente requerimento, onde funda o fumus boni juris nos argumentos - mais desenvolvidos - expendidos no RE e o periculum in mora na "possibilidade de imposição de multas administrativas à requerente; a possibilidade de interrupção da prestação de serviços de telefonia em Londrina, com prejuízo direto a milhares de consumidores; bem como a impossibilidade da requerente cumprir o seu contrato de autorização firmado com o Governo Federal (podendo inclusive sofrer sanções por parte da ANATEL) caso dê cumprimento às ilícitas exigências do Legislador Municipal de Londrina" (f. 38). Decido. A concessão de efeito suspensivo a recurso extraordinário não prescinde, como em toda medida cautelar, da demonstração inequívoca do periculum in mora e do fumus boni juris. No caso, em exame de liminar, não impressiona o argumento de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal pelo Plenário do TJPR. O envio do incidente de inconstitucionalidade ao órgão especial do tribunal atende ao princípio da reserva de plenário, previsto no art. 97 da Constituição Federal e disciplinado nos arts. 481 e ss. do C.Proc.Civil. Ademais, o efeito erga omnes decorre mais da presunção de constitucionalidade



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

das leis que do resultado do julgamento, como pretendem fazer crer as requerentes: não há falar em controle concentrado de constitucionalidade. Plausível, entretanto, a alegada inobservância da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações; existindo, inclusive, ação direta de inconstitucionalidade perante este Tribunal, onde se aduz o mesmo vício formal de lei estadual que também disciplina a instalação de antenas transmissoras de telefonia celular (ADIn 3110/SP, relator Min. Ricardo Lewandowski, aguardando julgamento). O periculum in mora está evidenciado na cópia do Ofício Circular nº 07/06-SEMA/Diretoria Técnica, da Secretaria Municipal do Ambiente da Prefeitura Municipal de Londrina, enviado à Global Telecom S/A, onde se determina o atendimento da L. Mun. 8462/01 no prazo de dez (10) dias, prorrogáveis por mais cinco (05), a contar do dia 15.8.06, sob pena de "multa até a cassação de licença de funcionamento" (f. 159). Assim, defiro a liminar para suspender os efeitos do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná no julgamento da Apelação Cível 138071-2, até a decisão definitiva do RE. Proceda a Secretaria desta Corte, oportunamente, o apensamento destes autos aos do recurso extraordinário mencionado. Comunique-se com urgência. Brasília, 4 de setembro de 2006. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE – Relator (AC 1346 MC, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, julgado em 04/09/2006, publicado em DJ 13/09/2006 PP-00041)

LICENCIAMENTO – LEI FEDERAL EXISTENTE

No caso em exame, a situação é diferenciada, pois a Lei Federal nº 11.934/09 é posterior a sentença e dispõem expressamente sobre a instalação das Estações de Rádio-Base, sendo inaplicável, portanto, a lei municipal que estabelece critérios distintos dos previstos na legislação federal.

Se cada Município pudesse legislar sobre o assunto, teríamos a fixação de diferentes distâncias entre antenas e prédios, o que causaria verdadeiro caos ao sistema. Por isso, cabe à legislação federal disciplinar a matéria para unificar o sistema, inclusive, por ser tal matéria competência exclusiva da União.

De outro lado, não se trata de exigência urbanística ou de engenharia, pois a lei municipal ingressa nos detalhes, inclusive dispendo sobre a distância mínima de antenas com relação a logradouros, querendo disciplinar a exposição humana às antenas, o que já foi feito pela legislação federal.

O Município, via lei, pode fazer exigências urbanísticas, mas não sobre limites de distâncias das estações que seriam



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

seguras a exposição humana, pois isso está disciplinado pela lei federal.

Ademais, resta incontroverso nos autos, que as antenas foram construídas após o licenciamento da ANATEL, o que evidencia a observância dos requisitos necessários para instalação e funcionamento, inclusive eventuais questões ambientais e de saúde.

Oportuno, ainda, referir que a superveniente Lei Federal nº 11.934/2009 reforça esse entendimento, pois essa veio dispor acerca dos limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos, estabelecendo como parâmetro as recomendações da Organização Mundial da Saúde, padrões estes já seguidos pela ANATEL, conforme se verifica pela Resolução nº 303/2002.

Inclusive a Lei Federal 11.934/09 reafirma a função reguladora da ANATEL em relação ao funcionamento de estações transmissoras de radiocomunicação, o que reforça a legitimidade da autorização anteriormente concedida pelo órgão regulador.

Diz a Lei Federal 11.934/09, promulgada após a sentença, na sua justificativa e em seus artigos 4º e 5º:

Dispõe sobre limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos; altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965; e dá outras providências.

Art. 4º Para garantir a proteção da saúde e do meio ambiente em todo o território brasileiro, serão adotados os limites recomendados pela Organização Mundial de Saúde - OMS para a exposição ocupacional e da população em geral a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos gerados por estações transmissoras de radiocomunicação, por terminais de usuário e por sistemas de energia elétrica que operam na faixa até 300 GHz. Parágrafo único. Enquanto não forem estabelecidas novas recomendações pela Organização Mundial de Saúde, serão adotados os limites da Comissão Internacional de Proteção Contra Radiação Não Ionizante - ICNIRP, recomendados pela Organização Mundial de Saúde.

Art. 5º As estações transmissoras de radiocomunicação, os terminais de usuário e os sistemas de energia elétrica em funcionamento no território nacional deverão atender aos limites de exposição humana aos campos elétricos, magnéticos ou eletromagnéticos estabelecidos por esta Lei, nos termos da regulamentação expedida pelo respectivo órgão regulador federal. Parágrafo único. Não estão sujeitos às prescrições previstas nesta Lei os radares militares e civis, com propósito de defesa ou



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

controle de tráfego aéreo, cujo funcionamento deverá obedecer a regulamentação própria.

Assim, estando as Estações de Rádio-base regulamentadas por legislação federal, bem como as disposições da ANATEL, descabe ao Município exigir observância de normas de parâmetro técnico que obstem a manutenção do licenciamento das estações. Portanto, existente Lei Federal nº 11.934/09 dispendo expressamente sobre a instalação das Estações de Rádio-Base, mostra-se inaplicável a lei municipal que estabelece critérios distintos.

Assim, já decidiu esta Corte:

APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO AMBIENTAL. ESTAÇÕES DE RÁDIO BASE - ERB. LICENÇA DE OPERAÇÃO. REVOGAÇÃO. MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL. BCP S.A. CLARO. Alegação do Município apelante no sentido de que o fato de a agravada possuir licença para funcionamento emitida pela ANATEL não tem por condão, por si só, de formar a presunção de que todos os requisitos necessários para o funcionamento estejam preenchidos. Lei Municipal nº 4.786/06 que prevê, no artigo 3º, § 5º, a exigência de realização de audiência pública do Poder Público e da população interessada em casos em que houver efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população ou ainda quando o Departamento do Meio Ambiente julgar necessário. No caso concreto, as estações de rádio base estão construídas em face de licenciamento outorgado pela ANATEL, tendo preenchido todos os requisitos para sua instalação e funcionamento, faltando apenas aquele alegado pelo Município, conforme disposto na lei municipal (realização de audiência pública). Licenciamento que se coaduna com as recomendações nacionais e internacionais de limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos. Autorização para funcionamento das Estações Rádio Base que deve ser concedida, diante da ausência de requisito que possa obstá-la. SENTENÇA MANTIDA EM REEXAME NECESSÁRIO. APELAÇÃO DESPROVIDA. VOTO VENCIDO. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70030838866, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 10/09/2009)

Pondero, por outro lado, que não há estudos conclusivos sobre eventuais prejuízos à saúde em decorrência da exposição a estações transmissoras de serviços de telecomunicações, inclusive nesse sentido já decidiu esta Corte:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA PARA DESLIGAMENTO DE



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

ESTAÇÃO DE RÁDIO-BASE. IMPOSSIBILIDADE. PROVA INCONSISTENTE. Não são conclusivos os estudos que apontam risco à saúde pela exposição a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos de radiofrequência associados a operações de estações transmissoras de serviços de telecomunicações. Risco poderá advir aos usuários do serviço de telefonia móvel no Município se desligada a Estação de Rádio-base. Agravo desprovido. Unânime. (Agravo de Instrumento Nº 70039509716, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 24/08/2011)

Por fim, ressalto que, em princípio, penso não ser caso de suscitar incidente de inconstitucionalidade ao Órgão Especial da Lei Municipal 8.896/02, pois o argumento aqui não é de inconstitucionalidade, mas de inaplicabilidade da Lei frente à Lei Federal 11.934/09 que disciplina expressamente a matéria e de modo diverso.

Dentro de hierarquia e competência legislativa, a lei municipal não pode alterar lei federal.

Diante do exposto, pois, rejeito a preliminar e nego provimento, confirmando a sentença em reexame necessário.

Da mesma maneira como expressei meu voto divergente nos autos dos embargos infringentes nº 70039438148, não tenho a legislação municipal como pertinente, muito pelo contrário, invade a Lei Municipal n. 8896/2002 a competência exclusivamente federal, nos termos do artigo 22, inciso IV, da Constituição Federal. Assim, tenho como ilegais as previsões contidas na dita legislação municipal, pois não respeita a competência legislativa prevista pela carta maior. Ainda que não se possa declará-la inconstitucional, pois tal cabe ao Órgão Especial do Tribunal de Justiça, é possível reconhecer-se de sua ilegalidade pelo conflito de regulamentação, já que a Lei Federal está acima dela e, no máximo, estabeleceria uma competência residual que, insisto, sequer existe.

Nesse sentido, peço vênias para transcrever, em parte, o parecer do brilhante Ministro Ruy Rosado de Aguiar Júnior, que com sua maestria peculiar referiu que:

.....a Constituição da República, ao dispor sobre a organização político-administrativa do Estado, enunciou duas regras de especial interesse ao exame do caso:

“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:



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

(...)

IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão”.

5. O inciso IX do artigo 21, com a primitiva redação, atribuída à União a exploração, direta ou mediante concessão à empresa sob controle acionário estatal, dos serviços de telecomunicações. Na esteira do programa de privatização, a Emenda Constitucional n. 8/95 introduziu duas importantes alterações: (a) autorizou também que tal exploração fosse exercida por empresas privadas, mediante autorização, concessão ou permissão; (b) previu a criação de um órgão regulador de serviços.

Ao permitir o exercício desses serviços pela empresa privada, o constituinte considerou indispensável desde logo incluir no texto da Carta a previsão de uma entidade que viesse ‘regular’ os serviços de telecomunicações no país, distinção que somente concedeu também ao tratar do monopólio da União sobre petróleo, gás natural e outros minerais enumerados no artigo 177 da Constituição da República. A criação de uma agência reguladora era indispensável para dar confiabilidade ao setor, livrando-o da interferência política direta e garantindo a unicidade do sistema.

6. O artigo 22 dispõe sobre a competência legislativa. Sabe-se que “legislar é o poder de governar, isto é, o poder de restringir, proibir, proteger, encorajar, promover, tendo em vista qualquer objetivo público, desde que não sejam violados direitos constitucionais das pessoas” (Ives Granda Martins. Comentário à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2001, 3º vol. Tomo 1, p. 266).

A constituição abriu à União a competência privativa para legislar sobre telecomunicações (art. 22, inc. IV), permitindo apenas aos Estados (não Municípios) legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas no artigo, com autorização de lei complementar (parágrafo único).

A razão disso decorre da natureza do serviço, necessariamente submetido a padrões uniformes e vigentes em todo o território nacional. A mesma Lei Geral de Telecomunicações impôs ao Poder Público (quer dizer, à União) o dever de adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários. (Art. 2º, inc. III).

Comentando a regra do artigo 22, inciso IV, escreveu José Afonso da Silva: “Telecomunicações. Novamente temos uma expressão abrangente, o que significa que a competência da União é para legislar sobre todos os aspectos das telecomunicações, serviço público federal” (Comentário contextual. São Paulo: Malheiros, 4º Ed., p. 266)

7. Posso, assim, responder ao primeiro quesito: (a) a competência para legislar sobre telecomunicações é privativa da União, podendo



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

lei complementar (que não existe) autorizar os Estados a legislar suplementarmente sobre questões específicas; (b) a exploração desses serviços há de ser feita diretamente pela União, ou por empresa privada, mediante sua autorização, concessão ou permissão; (c) reforçando a regra do artigo 22, sobre a repartição de competências, o inciso XI do artigo 21 estabelece que a lei disporá sobre a organização desses serviços. Por certo, a lei organizadora federal.

II – Qual ente federativo tem o interesse predominante sobre a matéria?

8. A predominância do interesse é questão que se põe para o exame da competência legislativa dos Municípios, na interpretação do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal: compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

O texto de 1988 substituiu a expressão ‘peculiar interesse’ para referir-se a ‘assuntos de interesse local’, que a doutrina vem interpretando como sendo manifestação da mesma ideia. Tanto agora, como antes, a competência legislativa incide sobre as matérias cujo interesse seja ‘predominantemente’ local, uma vez que nenhum assunto será exclusivamente de interesse de um ou de outro ente da Federação.

“De acordo com o ensinamento de Sampaio Dória, deve-se entender por ‘peculiar interesse municipal tudo aquilo que for, predominantemente, preponderantemente, de seu interesse” (Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: Saraiva, 2000, vol. I, p. 217).

As matérias de uma e de outra não se confundem: “as leis municipais referem-se aos assuntos de interesse local, que são matérias específicas dos Municípios e que se distinguem das competências legislativas atribuídas à União e aos Estados” (Pinto Ferreira. Comentários à Constituição Brasileira. São Paulo: Saraiva, 1990, 2º vol., p. 277).

9. Ao repartir as competências entre União, Estados e Municípios, a Constituição desde logo definiu o que era predominantemente do interesse da União e lhe atribuiu competência legislativa e executiva, exclusiva, privativa, ou concorrente com os Estados (quanto aos Municípios, nessas matérias, a competência legislativa é apenas suplementar, no que couber – artigo 30, inciso II).

10. Por isso, quando qualificou as telecomunicações como objeto da sua competência legislativa (artigo 22, inciso IV), cujos serviços seriam explorados diretamente ou por autorização, concessão ou permissão da União, e ordenou a criação de um órgão regulador, a Constituição caracterizou esse assunto como sendo do interesse predominante da União.



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

III – Caso a resposta do item acima seja no sentido de ser da União o interesse predominante sobre a matéria e que, portanto, é necessária uma unicidade legislativa em todo o território nacional, a regulamentação irrestrita (e sem uniformidade) da matéria pelos municípios pode gerar um caos nos sistema de telecomunicação, considerando que as radiações emitidas por uma ERB extrapolam, necessariamente, os limites territoriais municipais e estaduais?

11. A eleição de certos temas como sendo de interesse preponderante da União decorre de diversas causas, de ordem política, econômica, social ou técnica. As telecomunicações são vitais para o relacionamento humano, e seus serviços devem ser prestados com uniformidade em todo o território nacional, uma vez que o sistema exige certa padronização nas diversas fases de sua execução. Pela importância para a Nação, a Carta de 1988 permitiu a sua exploração apenas à União, diretamente, ou a empresa com controle acionário estatal. A privatização não significou a diminuição ou perda do interesse público federal, antes mostrou o empenho do Estado em desenvolver o serviço no nível exigido pela sociedade, e em igualdade de condições com os demais países desenvolvidos. Com o resguardo da competência legislativa sobre o setor e a criação de agência reguladora no âmbito da administração federal, a Constituição, com a Emenda 8/95, manteve a clara indicação de que as telecomunicações integram o rol dos assuntos de interesse preponderante da União.

Mas não apenas sob esses aspectos se explica a preferência constituinte. Há um dado de ordem técnica que cria uma necessidade insuperável para que a regra seja oriunda de uma única fonte legislativa. É que as telecomunicações, exatamente por serem à distância e atingirem os mais distantes pontos do território nacional, com conexão internacional, não podem ser submetidas a regras locais ou regionais, mas a um regime operacional que mantenha a unicidade do sistema, uma vez que somente assim ele pode funcionar a contento.

12. No caso específico das Estações Rádio-Base, como elas emitem radiação que não obedece os limites territoriais do Município, a sua regulação por lei de um determinado Município interferirá imediatamente, e de modo inescapável, sobre a radiação produzida sobre o território do Município vizinho, sem que se possa entre eles uniformizar o tratamento do assunto.

13. A ERB “constitui-se do conjunto de antenas fixas (transmissoras e receptoras) instaladas sobre torres, postes, fachadas ou topo de prédios. Tais ERBs emitem radiação eletromagnética. A radiação eletromagnética é a propagação de energia, produto da combinação de campos elétricos e magnéticos variáveis em tempo e espaço. Essa radiação é classificada segundo o valor da frequência na qual se propagam as ondas eletromagnéticas” (...) “Para estabelecer os



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

respectivos limites de exposição humana aos campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos, na faixa de 9 Khz a 300 Ghz, a Anatel adotou os mesmos níveis de exposição adotados pelo ICNIRP – Comissão Internacional sobre a Proteção à Radiação Não-ionizante” (Margarete Ponce Padueli. Estações rádio-base. Aspectos legais e o atual sistema de gestão. Disponível em <http://www.mp.ba.br>). Em 2010, estariam instaladas no Brasil 40.211 ERBs licenciadas (cfe site da Anatel).

14. Uma das preocupações do Estado, quando da quebra do monopólio estatal, foi a de garantir certa segurança às empresas que ingressaram nessa atividade e venceram licitações pagando muitas vezes alto preço. Ao lado das disposições sobre a livre concorrência, considerou conveniente das estabilidade à regulação, a fim de que os resultados esperados dos investimentos não frustrassem por alterações aleatórias e inconseqüentes das regras.

Os preceitos constitucionais acima citados permitiram a confiança das empresas na regulação oriunda da União, com competência de expedir leis e normas sobre telecomunicações.

Se fosse permitido a Estados e Municípios, a cada mudança de opinião da maioria eventual da Câmara Municipal ou da Assembleia Legislativa, dispor sobre as condições e requisitos técnicos para a implantação dos serviços de telecomunicações, estaria inviabilizado o funcionamento no nível nacional, e quebrada a confiança que tem origem no texto da Constituição. A solução encontrada pelo constituinte se explica pela história dos fatos, assim, como recentemente aconteceram, e decorre da própria natureza do empreendimento empresarial exigido para a exploração dos serviços de telecomunicações por pessoas jurídicas de direito privado. (Parecer do Ministro Rui Rosado de Aguiar Júnior, autos dos Embargos Infringentes nº 70039438148, Primeiro Grupo Cível do TJRS - 2012).

Assim, concluo pela ilegalidade dos dispositivos das leis municipais que tratam da matéria de telecomunicações, pois conflitam com os dispositivos da legislação federal, sendo esta a que tem competência exclusiva sobre a matéria. Por tudo visto, tenho que não se pode interpretar a delimitação da competência sem ser usando o método da Interpretação Teleológica, ou seja, que tem por critério a finalidade da norma, levando-se em conta as exigências econômicas e sociais que ela buscou, acomodando-a aos princípios da Justiça e do bem comum.

*Desta forma, não interpretar que a competência legislativa municipal não pode regular telecomunicações, por não haver interesse preponderante do município e por não lhe ter sobrado qualquer competência residual a partir do texto constitucional, é, ao meu ver, e pedindo escusas a interpretações contrárias, **instituir o ‘caos’ na referida área**. Aliás, caos que já se está instalando, pois com as*



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

indevidas exigências de municípios, país afora, incluindo-se Porto Alegre, as transmissões de voz estão seriamente prejudicadas e as de dados mais parecem o principiar de uma tecnologia que ainda não foi totalmente inventada.

Permitir que municípios legislem a seu belo alvitre, deixando a cargo de credices populares as delimitações essenciais da coisa, e de lado dados técnicos e consolidados por entidades internacionais, é não somente permitir que o País retroceda, mas que muitas outras áreas da atividade humana social sejam seriamente afetadas, e isso, não tendo como entender o contrário, não foi a intenção do legislador constitucional.

Da mesma forma, agora, teríamos que aceitar que os municípios legislem dados técnicos a respeito da energia elétrica, podendo, até por questão paisagística, obrigar, por exemplo, que os postes tenham determinado desenho; que os fios elétricos sejam recobertos por luz neon para reluzirem à noite; que neles sejam penduradas, de tantos em tantos metros, bandeirinhas nas cores da bandeira municipal, e assim por diante. Ou pior, que em determinadas áreas não haja energia elétrica pois esta é extremamente perigosa e alguém pode vir a falecer de eletroplessão. As hipóteses aqui lançadas são absurdas, é verdade, mas servem de parâmetro para se verificar até onde se poderia chegar com tamanha dilatação interpretativa das competências constitucionalmente estabelecidas, já que existem muitos municípios, país a fora, cujo grau de desenvolvimento cultural e acadêmico se aproxima do zero.

Efetivamente não! Trata-se de questão estratégica de desenvolvimento nacional, só se podendo aceitar a regulamentação da União. E não somente relativa às estratégias de desenvolvimento nacional, mas da própria segurança nacional, pois torres de telefonia também estão presentes nos municípios que fazem fronteiras internacionais.

No que tange à competência indireta, ou seja, que ela se expressaria porque cabe ao Município também legislar em matérias pertinentes à saúde pública e condizentes ao parcelamento e uso do solo e, via de consequência, como as ERBs teriam efeitos nocivos à saúde e, ainda, como se discutiria a ocupação delas no próprio território municipal, tenho como uma verdadeira invencionice tal entendimento, pois a partir desse prisma os municípios estariam autorizados a quase tudo, inclusive proibindo atividades das mais mezinhas.

Como exemplo citaria o próprio transporte rodoviário de carga. Caminhões circulam por todo o território nacional, mas eles são movidos via de regra a óleo diesel que, no caso brasileiro, sabidamente possui alto teor de chumbo que, por sua vez, está comprovadamente associado a uma série de doenças pulmonares que levam sofrimento e morte a milhares de pessoas. Como chego à



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

conclusão de que pode o município legislar sobre tudo que diz respeito, ainda que indiretamente, à saúde, posso conceber um município hipotético proibindo o transporte de carga com caminhões movidos a diesel em seu território. E se seu território for caminho para outros tantos municípios pouco importa, pois estaria a legislar no que lhe compete.

A hipótese pode ser absurda e efetivamente nunca ocorrer, mas partindo-se de um exemplo hipotético absurdo, como o acima citado, muito bem se pode aferir das eventuais consequências de uma interpretação alargada das competências constitucionalmente delimitadas, pois se estará delegando um poder imenso a entes federados que ainda não passaram da primeira infância em termos de desenvolvimento intelectual. Ou seja, a interpretação alargada como num leque acaba por equivaler ao mesmo que não estabelecer competência alguma, já que por vias indiretas, sob um prisma ou outro (no caso da saúde e do parcelamento e uso do solo urbano), todos podem criar legislação em quase todas as áreas.

Essa maneira de interpretar as competências legislativas equivale a um terrível retrocesso constitucional e legal, fazendo o Brasil regredir, em termos de ordenamento jurídico, à situação muito pior do que a de outros países subdesenvolvidos que não possuem qualquer legislação, pois nestes últimos a atividade econômica não se inviabiliza pela presença do Estado, mas por sua ausência, havendo muito para ser construído, mas com a estrada aberta e não travada por uma tortuosa legislação que ninguém compreende.

A nossa regulamentação constitucional tem que ser vista como mecanismo de organização e não de desestabilização instituída. Crer em competências indiretas quando a matéria está nitidamente exposta na norma constitucional é sacramentar, em bases constitucionais, o tudo pode em matéria legislativa, muito mais ainda em um país de dimensões continentais com milhares de municípios, cada um expressando suas idiosincrasias, muitas vezes ininteligíveis.

Nesse passo, tenho que a matéria aqui enfrentada, instalação de ERBs, seja um marco para se delimitar competências com base em interpretações muito objetivas do que quis o legislador constitucional efetivamente estabelecer, pois a sua vontade, quando da promulgação da Carta Maior, foi a vontade de um País soberano e democrático, cujo povo quis ter regras claras para viver e crescer.

Assim, totalmente possível o reconhecimento da inaplicabilidade da lei municipal que trata de telecomunicações, da mesma forma como fez, com brilhantismo, o Magistrado de Primeiro Grau, já que conflita com a lei federal que foi constitucionalmente apontada como a competente para tratar do assunto.

Portanto, pela mais absoluta ilegalidade da Lei Municipal nº 8896/2002, que conflita e invade a legislação federal, estou em



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

acolher os embargos infringentes opostos, declarando nulos os autos de infração lavrados e suas respectivas multas cominadas.

“Por tais fundamentos, voto no sentido de julgar procedente a presente arguição e declarar inconstitucional a Lei nº 8896/02, do Município de Porto Alegre, por ofensa aos art. 21, IX, 22, IV, e 48, XII, da Constituição Federal, devendo o feito retornar ao colegiado de origem para que prossiga na julgamento dos embargos infringentes.”

Também no corpo desse julgamento sustentou o eminente Des. Irineu Mariani, “*verbis*”:

“Com a devida vênua, acompanho a divergência, pelo acolhimento do incidente, e permito-me algumas considerações, conforme tenho me pronunciado nessa questão de rádio-base, inclusive nos embargos infringentes julgados no 1º Grupo Cível, invocados pelo digno Relator.

“Em suma, constitucional e infraconstitucionalmente falece competência aos Estados, Município e DF, pois as ERBs dizem respeito ao **sistema de telecomunicações e radiodifusão**, e por isso mesmo há Lei Federal expressa dizendo que tais entes só podem legislar quanto “**à construção civil e à instalação de cabos e equipamentos em logradouros públicos.**” (Lei 9.472/97, art. 75).

“Com efeito, desde muito antes do citado precedente do 1º Grupo, meu entendimento sempre foi no sentido de que, relativamente ao **sistema de telecomunicações e radiodifusão**, falece competência aos Estados, DF e Municípios legislar a respeito, não só porque é inerente que os critérios sejam uniformes em todo o território nacional, pois a rede é nacional e tem implicações internacionais, mas também porque assim está no ordenamento legal federal.



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

“Veja-se.

“Em nível constitucional, compete **privativamente** à União legislar sobre **telecomunicações e radiodifusão** (art. 21, IV), e aos Municípios legislar sobre **assuntos de interesse local** (art. 30, I).

“Em nível infraconstitucional, temos a Lei-BR 9.472, de 16-7-97 (*Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações*), cujo art. 1º diz competir à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, “organizar a exploração dos serviços de telecomunicações”. O parágrafo único explicita dizendo que a organização “*inclui, **entre outros aspectos**, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da **implantação e funcionamento de redes de telecomunicações**, bem como a utilização dos recursos de órbita e **espectro de radiofrequências**.” O art. 8º criou a *Agência Nacional de Telecomunicações –ANATEL*, entidade submetida a regime autárquico, “*com função de órgão regulador das telecomunicações.*”*

“A “*implantação e funcionamento de redes de telecomunicações*”, conforme o art. 145 destina-se a “*dar suporte à prestação de serviços de interesse coletivo*”, e, conforme o art. 146, parágrafo único, segue a **interconexão**, que vem a ser, como também explicita o art. 150, a ligação entre redes de telecomunicações funcionalmente compatíveis de “*diferentes prestadoras, visando à sua harmonização em âmbito nacional e internacional.*”

“No que tange ao “*espectro de frequências*”, de acordo com o art. 157 é o “*recurso limitado*”. O art. 158 diz que, observadas as “*atribuições de faixas segundo tratados e acordos internacionais, a Agência manterá plano com a atribuição, distribuição e destinação de radiofrequências, e detalhamento necessário ao uso das radiofrequência associadas aos diversos serviços e atividades de telecomunicações, atendidas suas necessidades específicas e as de suas expansões.*”



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

“Ainda no Capítulo relativo ao **espectro de frequências**, está o art. 162, que diz: “A operação de estação de radiocomunicação está sujeita à licença de funcionamento prévia e à fiscalização permanente, nos termos da regulamentação.”

“Em **primeiro lugar**, óbvio que os serviços de telecomunicações devem compor um sistema nacional uno e integrado, isso porque, em última análise, uno e integrado é o sistema internacional. Isso nada mais é do que o advento da Aldeia Global antevista por Marshall McLuan na década de 1960, no albor das comunicações por satélite.

“Em **segundo**, a matéria requer, no âmbito interno, disciplina uniforme, desde a rede individual de cada concessionária, passando pela interconexão entre as redes funcionalmente compatíveis das diversas concessionárias, até a adoção de critérios uniformes em todo o território nacional na questão da exposição aos chamados **campos eletromagnéticos**, sob pena de aqui e acolá, por preconceito ideológico, por sedução à literatura espalhafatosa e alarmista, ou por desconhecimento, haver atitudes que rompem o sistema ou impedem acesso a ele por considerável parcela da população.

“Especificamente quanto à exposição aos chamados **campos eletromagnéticos**, a Lei 9.472/97 não contém norma específica, e isso porque a matéria está essa regulada na Lei 11.934, de 5-11-09 (*Dispõe sobre limites á exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletro magnéticos*).

“E nem adentro no tema investigativo para fins de verificar se a Lei Municipal está conforme ou não a Lei Federal, pois a embargada, relativamente ao ponto, não pode ser punida nem compelida a coisa nenhuma com base em Lei Municipal.

“Com efeito, o art. 19, VIII, outorga competência à ANATEL, que é a agência reguladora, para adotar as medidas necessárias, a fim de



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

“*administrar o espectro de radiofrequência e o uso de órbitas, expedindo as respectivas normas.*” De qualquer modo, a expressão **outros aspectos** abrange o problema da exposição aos **campos eletromagnéticos** que é um efeito indesejado, mas inevitável, da radiofrequência.

“A esse respeito o *Regulamento do Uso do Espectro de Radiofrequências*, aprovado pela Resolução 259, de 19-4-2001, do Conselho Diretor da ANATEL, tem um Capítulo relativo ao *Controle de Uso de Radiofrequências*. Consta no art. 63: “*Compete à Agência a fiscalização do uso de radiofrequências. § 1º – Quaisquer interferências prejudiciais deverão ser evitadas e, caso venham a existir, deverão ser imediatamente sanadas. § 2º – A Agência poderá, a qualquer época, determinar a interrupção do funcionamento da estação quando estiver causando interferências prejudiciais a outras estações de radiocomunicação regularmente autorizadas, ou for constatada situação que possa causar riscos à vida humana.*”

“No art. 64 consta o seguinte: “*A fiscalização do uso de radiofrequência compreenderá: I – a fiscalização direta, por meio de inspeção de técnicos da Agência nas instalações das estações; e II – a fiscalização indireta, por meio de sistemas de monitoramento e gestão à distância.*” Por sua vez, o art. 65, diz: “*Na instalação de estações transmissoras de radiocomunicação deverão ser observados os limites, referentes à exposição de trabalhadores e da população em geral a campos eletromagnéticos, estabelecidos em regulamentação específica da Agência.*”

“Como se vê, há um regramento federal, inclusive **lei federal específica** – e que deve ser necessariamente federal – a respeito da radiofrequência. Mais ainda, há regulamentação específica a respeito da exposição de trabalhadores e da população em geral aos **campos eletromagnéticos**, que é – repito – um efeito indesejado, mas inevitável, da radiofrequência.

“Para manter a competência do Município, fala-se até em **critério político**. Rogando vênias, não vejo como numa questão dessas,



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

eminentemente técnica, possa vigorar critério político, o qual vai mais ou menos ao sabor do humor do administrador, com o perdão da aliteração ou paragramatismo.

“Aliás, há um precedente de Pelotas, que citei no voto que proferi na Câmara, que deu origem àqueles infringentes, onde a lei é diferente da lei de Porto Alegre, e não se pode dizer que a influência dos campos magnéticos das torres de rádio-base seja mais nociva numa cidade e menos noutra. No mesmo voto citei o caso de uma lei municipal que fixou a distância mínima de quinhentos metros entre uma ERB e outra. Lembro também do caso de um Município do litoral cuja lei definiu que as torres tinham que ficar nas montanhas fora da cidade, portanto, na Serra do Mar.

“Mais: o Brasil tem aproximadamente 5.500 municípios. Então, não é difícil perceber que, num assunto de tamanha envergadura, descabe seja a regulamentação entregue a cada Município.

“A necessidade de uma **regulação nacional** é tão necessária quanto a questão do horário de atendimento externo pelas instituições financeiras. Excluiu-se a competência dos Municípios por envolver questão relativa ao sistema financeiro nacional.

“Outro exemplo: a progressividade extrafiscal do IPTU instituída por certos Municípios, com base no art. 182, § 4º, da CF, antes do advento do *Estatuto da Cidade* (Lei 10.257/01). Cada um tinha um conceito próprio de função social da propriedade, alguns *sui generis*, evidenciando a necessidade de haver critérios universais, tal como no **sistema de telecomunicações**.

“Ademais, mesmo na legislação federal há questões relevantes, por exemplo, em relação às ERBs já autorizadas e construídas em distância dos estabelecimentos mencionados inferior da prevista na legislação, como fica a situação? Terá que haver remoção. E quando a Torre



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

é construída antes, o proprietário ficará privado do pleno uso da propriedade?

“Não se pode, ainda, esquecer a liminar concedida pelo STF na Ação Cautelar nº 1346 que deferiu efeito suspensivo a recurso extraordinário interposto contra Acórdão do TJPR, em cuja decisão do Ministro Relator consta: “... *Plausível, entretanto, a alegada inobservância da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações; existindo, inclusive, ação direta de inconstitucionalidade perante este Tribunal, onde se aduz o mesmo vício formal de lei estadual que também **disciplina a instalação de antenas transmissoras de telefonia celular** (ADIn 3110/SP, relator Min. Ricardo Lewandowski, aguardando julgamento). O ‘periculum in mora’ está evidenciado na cópia do Ofício Circular nº 07/06-SEMA/Diretoria Técnica, da Secretaria Municipal do Ambiente da Prefeitura Municipal de Londrina, enviado à Global Telecom S/A, onde se determina o atendimento da L. Mun. 8462/01 no prazo de dez (10) dias, prorrogáveis por mais cinco (05), a contar do dia 15.8.06, sob pena de “multa até a cassação de licença de funcionamento” (f. 159). Assim, defiro a liminar para suspender os efeitos do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná no julgamento da Apelação Cível 138071-2, até a decisão definitiva do RE. Proceda a Secretaria desta Corte, oportunamente, o apensamento destes autos aos do recurso extraordinário mencionado. Comunique-se com urgência. Brasília, 4 de setembro de 2006. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE – Relator.” AC nº 1346, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, em 4/09/2006, DJ de 13-9-2006).*”

“Mas, enfim, qual a competência do Município nessa questão? O art. 75 da mesma Lei 9.472/97 elucida: “A concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações não isenta a prestadora do atendimento às normas de engenharia e **às leis municipais**, estaduais ou do Distrito Federal **relativas à construção civil e à instalação de cabos e equipamentos em logradouros públicos.**”

“Acresça-se que no *Regulamento do Serviço Móvel Celular*, aprovado pelo Decreto 2.056, de 4-11-96, lemos no art. 28, parágrafo único,



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

o seguinte: “A instalação do sistema, com as correspondentes **edificações, torres e antenas, bem como a instalação de linhas físicas em logradouros públicos, ficará condicionada ao cumprimento pela concessionária das posturas municipais e outras exigências legais pertinentes a cada local.**”

“E nessa dimensão se exaure a competência do Município – **rectius**, interesse local (CF, art. 30, I).

“A concessionária, pois, não está dispensada de obter alvará do Município no que tange às construções civis (torres e antenas) e instalações de cabos ou linhas físicas e equipamentos em logradouros públicos. Também não está dispensada de cumprir as posturas municipais e outras exigências pertinentes a cada local, desde que, obviamente, não digam respeito ao exercício da atividade.

“Por exemplo, é razoável o Município exigir que a rede de cabos ou linhas físicas em certos locais seja subterrânea. O que não pode é vetar a existência de rede.

“Com essas considerações, e com renovada vênua, voto pelo acolhimento do incidente.”

Por tais razões, julgar procedente a arguição incidental de inconstitucionalidade suscitada pela 2ª Câmara Cível para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 2.178/2004 do Município de Dois Irmãos, devendo o feito retornar ao colegiado de origem para que prossiga na julgamento da apelação cível.

DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL (REVISOR) - De acordo com o Relator.

DES. IRINEU MARIANI

De acordo com o eminente relator, sentindo-me honrado pela transcrição do voto que proferi no incidente de inconstitucionalidade envolvendo a Lei de Porto Alegre.



VBV

Nº 70059431825 (Nº CNJ: 0135745-54.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

E acrescento que, segundo as últimas divulgações, a Humanidade **até o final de 2014** terá aproximadamente **sete bilhões de habitantes**, com aproximadamente **sete bilhões e duzentos milhões de celulares**.

Então, com a devida vênia, faça bem ou faça mal, no que tange à necessidade e imprescindibilidade no cotidiano da vida moderna, *causa finita est*.

É o voto.

TODOS OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.

DES. JOSÉ AQUINO FLÔRES DE CAMARGO - Presidente - Arguição de Inconstitucionalidade nº 70059431825, Comarca de Dois Irmãos: "À UNANIMIDADE, JULGARAM PROCEDENTE A ARGUIÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE."P