



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

**PROCESSO Nº 70085819316 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: 4ª CÂMARA CÍVEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL

INTERESSADOS: MINISTÉRIO PÚBLICO, ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA E CELL SITE SOLUTIONS - CESSÃO DE INFRAESTRUTURAS S.A.

**RELATOR: DESEMBARGADOR VOLTAIRE DE LIMA MORAES**

---

**PARECER**

*ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Art. 3º, inciso III, da Lei Municipal nº 5.116/06, alterado pela Lei Municipal nº 6.363/11, ambas do Município de Santo Antônio da Patrulha. Dispositivo impugnado que aumentou a restrição da instalação das torres de transmissão de 50 metros para 100 metros de distância de imóveis habitacionais e estabeleceu regras para instalação e licenciamento de estação de rádio base (ERB) e telefonia celular, equipamentos e afins. Competência privativa da União para legislar sobre a matéria. Vício de inconstitucionalidade formal verificado.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*Entendimento sedimentado pelo Pretório Exelso na ADI 3110. Precedentes do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul no mesmo sentido. Afronta ao disposto nos artigos 8º, caput, 30, inciso II, da Constituição Estadual e artigos 21, inciso XI, e 22, inciso IV, da Constituição Federal. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO INCIDENTE.***

1. Trata-se de arguição de inconstitucionalidade suscitada pela 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, incidentalmente aos autos da Remessa Necessária nº 5002379-65.2020.8.21.0065/RS da sentença que julgou procedente a ação de obrigação de fazer ajuizada por Cell Site Solutions - Cessão de Infraestruturas S.A. em desfavor do Município de Santo Antônio da Patrulha, nos seguintes termos:

*REMESSA NECESSÁRIA. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA. REGULAMENTAÇÃO DE INSTALAÇÃO DE ESTAÇÕES DE RÁDIO-BASE (ERB). ANTENAS DE TRANSMISSÃO E RECEPÇÃO DE TELECOMUNICAÇÃO. REQUISITOS PARA A IMPLANTAÇÃO DE TORRE DE TELEFONIA MÓVEL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 22, IV, DA CRFB/88. A PREVISÃO CONTIDA NO ART. 3º, INCISO III, DA LEI MUNICIPAL Nº 5.116/06, ALTERADO PELA LEI MUNICIPAL Nº 6.363/11, QUE AUMENTOU A RESTRIÇÃO DA INSTALAÇÃO DAS TORRES DE TRANSMISSÃO DE 50 METROS PARA 100 METROS DE DISTÂNCIA, VIOLA A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, POIS COMPETE PRIVATIVAMENTE À UNIÃO LEGISLAR SOBRE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÃO.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*SUSCITARAM INCIDENTE DE  
INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME.*

(Remessa Necessária Cível nº 5002379-65.2020.8.21.0065/RS,  
4ª Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator:  
Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em: 01-03-2024)

A questão foi remetida ao Órgão Especial da Corte Estadual, na forma do artigo 253 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça, observados o artigo 97, *caput*, da Constituição Federal, e a Súmula Vinculante nº 10 do Supremo Tribunal Federal.

Autos ao Ministério Público.

É o breve relatório.

**2.** O debate proposto está delimitado na decisão proferida pela 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, nos autos da Remessa Necessária nº 5002379-65.2020.8.21.0065/RS, em que suscitado o presente incidente. Pede-se licença para transcrever, a fim de contextualizar a questão constitucional submetida à análise, o teor do voto condutor, exarado pelo eminente Desembargador **Alexandre Mussoi Moreira**, relator do mencionado feito:

*Conforme se depreende dos autos, a parte autora exerce atividade de construção de infraestrutura de Estação de Rádio Base (ERB), para instalação de equipamentos de transmissão, retransmissão, receptores, câmeras, por qualquer meio, para telecomunicações ou qualquer outra sociedade ou veículo de comunicação, bem como aquisição, locação ou arrendamento de imóveis urbanos e/ou rurais.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*Realizou a locação de imóvel para a construção de um perímetro previamente estabelecido pela operadora e Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, obtendo a “Certidão de Zoneamento nº 020/2020” e o “Alvará de Construção nº 2020/6256”, sendo que aquela atestou a regularidade do empreendimento diante das normas municipais de uso e ocupação do solo e este autorizou a construção da torre de alvenaria em área de 13,95 m<sup>2</sup>. Porém, a obra foi embargada pelo Município, sob alegação de que a Lei Municipal nº 5.116/06 foi derogada pela Lei Municipal nº 6.363/11, pois os requisitos urbanísticos necessários para a implantação de torre de telefonia móvel não foram cumpridos.*

*Verifica-se, no caso concreto, que a anulação do alvará de construção aconteceu porque a Lei Municipal nº 6.363/11, que alterou o inciso III do art. 3º da Lei Municipal nº 5.116/06, passou a dispor que o eixo da torre de suporte das antenas de transmissão e recepção de telecomunicações deve obedecer a um raio de 100 metros dos imóveis residenciais, ao passo que antes da alteração legislativa a previsão era de que a restrição da instalação das torres de transmissão deveria obedecer o raio de 50 metros.*

*Entende que a ordem de embargo viola as regras de competência previstas na Constituição da República, sendo que o STF julgou procedente a ADI nº 3.110, concluindo que o estabelecimento de condicionantes técnicas para a instalação de antenas transmissoras de telefonia celular é de competência privativa da União, por força do disposto no art. 21, X, CRFB/88. Com isso, ajuizou, em face do Município de Santo Antônio da Patrulha, ação de obrigação de fazer postulando a suspensão da ordem de embargo consubstanciada no ato administrativo “anulação de Alvará de Licença para Construção nº 2020/6256”, com a declaração incidental da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.363/11, por violação ao art. 22, IV, da CRFB/88.*

*Em sentença, o juízo a quo declarou, incidentalmente, por meio de controle difuso de constitucionalidade, a inconstitucionalidade do art. 3º, inciso III, da Lei Municipal nº 5.116/06, alterada pela Lei Municipal nº 6.363/11, que aumentou a restrição da instalação das torres de transmissão de 50 metros para 100 metros de distância, e revogou,*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*definitivamente, o ato administrativo de “Anulação de Alvará de Licença para Construção nº 2020/6256, como se vê do seguinte trecho do comando sentencial:*

***Da inconstitucionalidade da Lei Municipal que derogou a de n.º 5.116/06.***

*O artigo 21, inciso XI, da Constituição Federal, dispõe que compete à União: “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”. (Grifei)*

*Além disso, o art. 22, inciso IV, também da CRFB, define que é da competência privativa da União legislar sobre: “águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão”.*

***Nessas condições, cabe privativamente à União legislar sobre a matéria tratada nos autos, qual seja, serviços de telecomunicação, conforme já decidido, inclusive, pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADI n.º 3.110, que declarou inconstitucional a Lei Estadual n.º 10.995/2001, de São Paulo, a qual estabeleceu condições para instalação de antenas transmissoras de telefonia celular, tema de competência privativa da União.***

*Com base nas disposições constitucionais supracitadas, a União editou a Lei n.º 9.472/97, que atribui à ANATEL a definição de limites para a tolerância da radiação emitida por antenas transmissoras e, posteriormente, a de n.º 11.934/09, na qual fixou limites proporcionalmente adequados à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos (segundo precedentes do STF no RE 586.224 e na ADI 4060), os quais seguem as recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS) e da Comissão Internacional de Proteção Contra Radiação Não Ionizante (ICNIRP), visando garantir a proteção da saúde e do meio ambiente.*

*Este cenário, a meu ver, implica a necessidade, por meio do controle difuso, incidentalmente nestes autos, da declaração de inconstitucionalidade da disposição legal do art. 3º, inciso III, da Lei Municipal n.º 5.116/06, alterada pela Lei Municipal n.º 6.363/11, que aumentou a restrição da instalação das torres de transmissão de 50 metros para 100 metros de distância, incluindo, no rol de restrições, a proximidade aos “imóveis*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*habitacionais”. A alteração destacada ocorreu em função do receio dos moradores das localidades onde instaladas essas torres de telecomunicação, o que se depreende do teor da Ata da 39ª Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Vereadores (evento 1, DOC8).*

*Todavia, supramencionada modificação contraria o disposto na Lei Federal n.º 11.934/09, que, em seu art. 3º, prevê que a área crítica de exposição está localizada em até 50 (cinquenta) metros de hospitais, clínicas, escolas, creches e asilos, sendo que a competência entre elas, no caso concreto, não é concorrente, haja vista que trata de matéria que somente a União pode legislar.*

*Nesse sentido, merece ser deferida a tutela de evidência postulada na inicial e **declarada inconstitucional a Lei Municipal n.º 6.363/11**, com a conseqüente **revogação da ordem de embargo** descrita no ato administrativo “Anulação de Alvará de Licença para Construção n.º 2020/6256”, de 04 de dezembro de 2020, tendo em vista que foi embasada em norma inválida.*

*Há de se ter presente que esta Corte, em caso análogo, quando do julgamento do incidente de arguição de inconstitucionalidade n.º 70085626679, reconheceu a inconstitucionalidade de legislação local que invadiu matéria de competência privativa da União, conforme artigos 21, XI e 22, IV, da CRFB/88, em aresto ementado nos seguintes termos:*

**INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. APELAÇÃO CÍVEL. LEI E DECRETO MUNICIPAL. REGULAMENTAÇÃO DE INSTALAÇÃO DE ESTAÇÕES DE RÁDIO-BASE, MICROCÉLULAS DE TELEFONIA CELULAR, FIXA E EQUIPAMENTOS AFINS. INCIDENTE ACOLHIDO. 1. Hipótese em que o Município de Pelotas editou diploma legislativo impondo regramento próprio à instalação de antenas transmissoras de telefonia celular, a despeito da competência privativa da União e da atribuição à ANATEL para administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas. 2. Manifestamente inconstitucional o artigo 11 do Decreto Municipal n.º 4.539/2003 que, a pretexto de regulamentar a Lei Municipal n.º 4.590/2000 – que instituiu o Código do Meio Ambiente do Município de Pelotas - invadiu matéria de competência privativa da União, conforme artigos 21, XI e 22, IV, da Constituição Federal. 3. O Plenário do Supremo Tribunal**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*Federal, ao julgar a ADI 3.110, ministro Edson Fachin, concluiu pela inconstitucionalidade de lei local que, sob a escusa de proteger a saúde da população, disciplina a instalação de antenas transmissoras de telefonia celular, por invasão de competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações. JULGARAM PROCEDENTE O INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. (Petição Cível, Nº 70085626679, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em: 19-08-2022)*

*Destarte, a previsão contida no art. 3º, inciso III, da Lei Municipal nº 5.116/06, alterada pela Lei Municipal n.º 6.363/11 adentrou, à primeira vista, em matéria de competência privativa da União prevista nos art. 21, XI e 22, IV da Constituição da República, assim redigidos:*

*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;*

*Desse modo, a questão deve ser submetida a exame pelo Órgão Especial desta Corte, por envolver análise de inconstitucionalidade de Lei Municipal.*

*Sabe-se que o controle incidental da constitucionalidade viabiliza a todos os órgãos do Poder Judiciário sindicarem normas jurídicas em face da Constituição da República. Contudo, nos Tribunais, deve ser respeitado o quorum qualificado, o qual detém competência privativa para proceder tal apreciação. Consiste, pois, na denominada*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*reserva de plenário, garantia insculpida no art. 97 da Constituição Federal.*

*Assim, o procedimento resta previsto no Código de Processo Civil, art. 948 e seguintes, bem como nos dispositivos no Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.*

*Logo, somente o Órgão Especial pode desatar a questão da constitucionalidade da lei, no particular, impondo-se, então, a suscitação de Incidente de Inconstitucionalidade.*

*Em face do disposto no art. 97 da CRFB/88 e da orientação jurisprudencial consolidada na Súmula Vinculante nº 10 do Supremo Tribunal Federal, deve ser suscitado incidente de inconstitucionalidade ao colendo Órgão Especial desta Corte.*

*Ante o exposto, voto por suscitar incidente de inconstitucionalidade do disposto no art. 3º, inciso III, da Lei Municipal nº 5.116/06, alterada pela Lei Municipal nº 6.363/11, do Município de Santo Antônio da Patrulha, ao Órgão Especial deste Tribunal.*

O objeto do incidente, portanto, consiste em averiguar se é compatível com o ordenamento constitucional o aumento da restrição da instalação de torres de suporte das antenas de transmissão e recepção de telecomunicações de 50 metros para 100 metros de distância, incluindo, no rol de restrições, a proximidade aos “imóveis habitacionais”.

Pois bem.

O dispositivo cuja constitucionalidade é questionada encontra-se inserto na Lei Municipal nº 5.116/06, alterado pela Lei Municipal nº 6.363/11, ambas de Santo Antônio da Patrulha.  
Transcreve-se:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

**LEI Nº 5.116, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2006.**

*"Dispõe sobre a regulamentação e instalação de estações de rádio bases e equipamentos afins de rádio, televisão, telefonia e telecomunicações em geral no município de Santo Antônio da Patrulha e dá outras providências."*

(...)

**Art. 3º (...)**

*III - o eixo da torre ou o suporte das antenas de transmissão e recepção, e inclusive nestas as Mini-ERB's E Microcélulas, deverão obedecer um raio de 100m (cem metros), da divisa de imóveis onde se situem imóveis habitacionais, hospitais, escolas de ensino fundamental, médio e pré-escola, de educação infantil, clínicas cirúrgicas e geriátricas e centros de saúde, comprovados mediante declaração do responsável técnico.*

Ocorre que, o dispositivo legal questionado padece de vício formal de inconstitucionalidade por afronta a normas da Constituição Federal de observância obrigatória pelos Municípios.

No Brasil, o sistema constitucional implantado com a Carta de 1988 elevou os Municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas.

A Carta Magna, ao inserir o Município como componente da Federação, inscrevendo a autonomia como sua prerrogativa intangível (artigos 1º e 18 da Carta), reconhecendo-lhe a natureza de entidade estatal de terceiro grau, com outorga de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

personalidade jurídica, governo próprio e competência normativa<sup>1</sup>, assegurou-lhe o poder de auto-organização, de autogoverno e, também, os poderes de autolegislar, editando leis municipais na área de sua competência exclusiva e suplementar, e autoadministrar, com gestão própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, legislar sobre seus tributos e aplicar rendas<sup>2</sup>, na linha do disposto nos artigos 29 e 30 da Carta Federal.

Como preleciona Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>:

*(...). No sistema constitucional brasileiro, que é o de poderes enumerados, as competências são, em regra, estanques, salvo as que expressamente a Lei Magna declara concorrentes ou comuns (CF, arts. 23-24). Daí a oportuna observação do professor Odilon de Andrade de que, “delimitada a esfera de competência de cada uma das entidades administrativas – União, Estado, Município -, nenhuma interpenetração pode haver entre elas; nesse sentido é que se diz que, no âmbito de suas atribuições, o Município está acima do Estado e da União, só podendo refreá-lo o Judiciário, por ação própria, quando comete excessos”. Ajusta-se essa opinião à dos juristas que consideram a autonomia municipal, assegurada na Constituição, coimo um direito público subjetivo do Município, para cuja tutela dispõe seu titular de todas as ações e recursos processuais, oponíveis a qualquer poder, órgão, autoridade ou particular que obste ou embarace seu exercício. (...).*

Nesta ordem, o Município, embora dotado de autonomia política e administrativa, não está isento do dever de obedecer às normas constitucionais que tratam das competências dos

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008.p. 110.

<sup>2</sup> Idem, p. 94.

<sup>3</sup> Idem, ibidem.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

diversos entes federados, devendo atuar no estrito âmbito das competências a ele outorgadas pela Carta Magna, nos termos do artigo 30 da Constituição Federal e artigo 13 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que assim preceituam:

*Constituição Federal*

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

*(...)*

*Constituição Estadual*

*Art. 13. É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:*

*I - exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e proteção ao meio-ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais;*

*(...)*

Este dever de observância das normas constitucionais atinentes à repartição de competências entre os entes federados, igualmente, resta reafirmado no artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, que dispõe, expressamente, que:

*Art. 8º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

(...).

No caso em tela, todavia, o Município de Santo Antônio da Patrulha, ao dispor que o eixo da torre de suporte das antenas de transmissão e recepção de telecomunicações deva obedecer a um raio de 100 metros dos imóveis residenciais, invadiu competência privativa da União Federal, nos moldes dos artigos 21, incisos XI e 22, inciso IV, da Constituição da República, normas de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios, *in verbis*:

*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;*

(...).

Na esfera federal, a União desincumbiu-se de sua tarefa legislativa, tendo editado a Lei Federal nº 9.472/1997, que *dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8 de 1995, e*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

a Lei Federal nº 11.934/2009, que regulamentou a matéria sobre *limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos*.

Com efeito, a Lei Federal nº 9.472/1997, em seu artigo 8<sup>o</sup>, confere à ANATEL a competência para regulamentação da matéria, havendo, assim, nítida usurpação pela norma municipal da competência privativa da União delimitada no referido artigo 22, inciso IV, da Carta da República.

De igual forma, consoante se depreende do teor do inciso I<sup>5</sup>, do artigo 3<sup>o</sup>, da Lei Federal nº 11.934/2009, que *dispõe sobre limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos; altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965; e dá outras providências*, verifica-se que foi fixado o limite da área crítica em até 50 metros, não podendo, então, o ente municipal aumentar ou reduzir a restrição imposta pela norma federal.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal, ao examinar legislação editada pelo Estado de São Paulo, teve oportunidade de se pronunciar no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3110, sendo expresso no que tange à repartição constitucional de competências federativas, *in verbis*:

---

<sup>4</sup> Art. 8<sup>o</sup> Fica criada a **Agência Nacional de Telecomunicações**, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a **função de órgão regulador das telecomunicações**, com sede no Distrito Federal, podendo estabelecer unidades regionais.

<sup>5</sup> Art. 3<sup>o</sup> Para os fins desta Lei são adotadas as seguintes definições:

I - área crítica: **área localizada até 50 (cinquenta) metros de hospitais, clínicas, escolas, creches e asilos;**

([https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11934.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11934.htm))



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10.995/2001 DE SÃO PAULO. INSTALAÇÃO DE ANTENAS TRANSMISSORAS DE TELEFONIA CELULAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. NORMA ESTADUAL EDITADA NO ÂMBITO DA COMPETÊNCIA ESTADUAL DE PROTEÇÃO À SAÚDE. LEI FEDERAL QUE CLARAMENTE REGULAMENTA A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA. 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption). 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior. 3. A União, no exercício de suas competências (art. 21, XI e art. 22, IV CRFB), editou a Lei 9.472/1997, que, de forma nítida, atribui à Anatel a definição de limites para a tolerância da radiação emitida por antenas transmissoras. 4. A União, por meio da Lei 11.934, fixou limites proporcionalmente adequados à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos. Precedente. 5. Dessa forma, a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, legislarem sobre seus respectivos interesses (presumption against preemption) foi nitidamente afastada por norma federal expressa (clear statement rule) 6. É inconstitucional a Lei n. 10.995/2001 do Estado de São Paulo, pois, a pretexto de proteger a saúde da população, disciplinando a instalação de antenas transmissoras de telefonia celular, adentrou na esfera de competência privativa da União. 7. Ação direta julgada precedente. (ADI 3110, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 04/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-143 DIVULG 09-06-2020 PUBLIC 10-06-2020)**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Extrai-se da fundamentação do voto do eminente  
Ministro Relator o que segue abaixo:

(...)

*Assim, deve-se reconhecer que, ao estabelecer condições para a instalação de antenas transmissoras de telefonia celular no Estado de São Paulo, a Lei Estadual n. 10.995/2001, a pretexto de proteger a saúde da população, **adentrou na esfera de competência privativa da União**. 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).*

*Noutras palavras, para disciplinar o funcionamento do serviço de telecomunicações, matéria de sua competência privativa, pode a União, desde que o faça de forma nítida, como se dá in casu, avançar em tema de competência dos Estados (arts. 23, II, e 24, XII, da CRFB).*

(...)

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

Nessa direção, colacionam-se os seguintes julgados deste Tribunal de Justiça Gaúcho em casos análogos:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. DÍVIDA DE NATUREZA NÃO TRIBUTÁRIA. AUSÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL NA INSTALAÇÃO E/OU OPERAÇÃO DE ESTAÇÃO DE RÁDIO BASE (ERB). COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA DE TELECOMUNICAÇÕES. ENTENDIMENTO FIRMADO NA ADI 3.110 DO STF. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. EXTINÇÃO DA EXECUÇÃO. JULGAMENTO DE PROCEDÊNCIA DOS EMBARGOS. MANUTENÇÃO. APELO DESPROVIDO. (Apelação Cível, Nº 50342386820188210001, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 21-03-2024)*

*INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. APELAÇÃO CÍVEL. LEI E DECRETO MUNICIPAL. REGULAMENTAÇÃO DE INSTALAÇÃO DE ESTAÇÕES DE RÁDIO-BASE, MICROCÉLULAS DE TELEFONIA CELULAR, FIXA E EQUIPAMENTOS AFINS. INCIDENTE ACOLHIDO. 1. Hipótese em que o Município de Pelotas editou diploma legislativo impondo regramento próprio à instalação de antenas transmissoras de telefonia celular, a despeito da competência privativa da União e da atribuição à ANATEL para administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas. 2. Manifestamente inconstitucional o artigo 11 do Decreto Municipal nº 4.539/2003 que, a pretexto de regulamentar a Lei Municipal nº 4.590/2000 – que instituiu o Código do Meio Ambiente do Município de Pelotas - **invadiu matéria de competência privativa da União, conforme artigos 21, XI e 22, IV, da Constituição Federal**. 3. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 3.110, ministro Edson Fachin, concluiu pela inconstitucionalidade de lei local que, sob a escusa de proteger a saúde da população, disciplina a instalação de **antenas transmissoras de telefonia celular, por invasão de competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações**. JULGARAM PROCEDENTE O INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. (Petição Cível, Nº*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

70085626679, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,  
Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em: 19-08-2022)

**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 regradados 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 regradando (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. (Incidente de Inconstitucionalidade Nº 70055909964, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 25/11/2013)*

Desse modo, resta evidente a inconstitucionalidade do dispositivo impugnado por vício formal – *inconstitucionalidade formal* –, uma vez que, como mencionado alhures, afronta o disposto nos artigos 8º, *caput*, 30, inciso II da Constituição Estadual e artigos 21, inciso XI, e 22, inciso IV, da Constituição Federal.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

**3. Pelo exposto, manifesta-se a PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, em exercício, pela procedência do presente incidente, observados os termos anteriormente delineados.**

Porto Alegre, 22 de abril de 2024.

**JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,**  
Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

PC