



VEIRANO
ADVOGADOS

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA PARA TELECOMUNICAÇÕES
- **ABRINTEL** (“Abrintel”), pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, constituída nos termos do art. 53 e seguintes da Lei nº 10.406/2002 (“Código Civil”), com sede na Avenida das Nações Unidas, nº 12.901, sala 12.203, CEP 04.578-910, Brooklin Paulista, na cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, regularmente inscrita no CNPJ/ME sob o nº 19.983.468/0001-71 (**Doc. 01**), vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, por seus procuradores (**Doc. 02**), com fundamento nos arts. 102, §1º e 103, IX, da Constituição Federal, bem como na Lei Federal nº 9.882/1999, ajuizar a presente

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
com pedido de concessão de medida liminar

contra o art. 5º, *caput*, incisos VI e VII, e §§1º e 2º da Lei Complementar Municipal de Manaus nº 17/2022, datada de 1º de junho de 2022 (D.O.M. 1º/6/2022) (“Lei Complementar nº 17/2022”) e dos art. 5º, incisos I e IV, art. 49, inciso V, art. 52, inciso IV, bem como o item 12.1 do Anexo V e itens 7, 7.1 e 7.2 do Anexo II, todos da Lei Municipal de Manaus nº 2.384/2018, datada de 27 de dezembro de 2018 (D.O.M. 27/12/2018) (“Lei Municipal nº 2.384/2018”) (**Doc. 03**), pelos fatos e fundamentos que seguem.

SUMÁRIO

I.	INTRODUÇÃO E OBJETO DA ADPF: ATOS NORMATIVOS QUESTIONADOS	3
II.	DA LEGITIMIDADE ATIVA DA ABRINTEL.....	5
III.	DO CABIMENTO DA ADPF	7
IV.	VIOLAÇÃO DE PRECEITOS FUNDAMENTAIS: A LEI COMPLEMENTAR Nº 17/2022, A LEI Nº 2.384 E A INVASÃO DE COMPETÊNCIA	8
A.	INCONSTITUCIONAL IMPOSIÇÃO DE CONDICIONANTES PARA A INSTALAÇÃO DE INFRAESTRUTURA DE SUPORTE PARA ESTAÇÕES DE TELECOMUNICAÇÃO	8
B.	A INCONSTITUCIONAL COBRANÇA DE TAXAS DE FORMALIZAÇÃO DE PROCESSO DE LICENCIAMENTO DE INFRAESTRUTURA DE TELECOMUNICAÇÃO PREVISTA PELA LEI Nº 2.384/2018 E REITERADA NA LEI COMPLEMENTAR Nº 17/2022	17
C.	OFENSA À JURISPRUDÊNCIA DESSE E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	24
D.	OBSTÁCULO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXPANSÃO DE REDES DE TELECOMUNICAÇÕES EXECUTADAS PELA UNIÃO.....	29
E.	INSEGURANÇA JURÍDICA E PREJUÍZOS VULTOSOS ÀS EMPRESAS ATUANTES NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES DECORRENTES DE AUTUAÇÕES ILEGAIS.....	32
V.	NECESSÁRIA CONCESSÃO DA TUTELA CAUTELAR	35
VI.	PEDIDOS	36

I. INTRODUÇÃO E OBJETO DA ADPF: ATOS NORMATIVOS QUESTIONADOS

1. Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental em que se pretende a declaração de inconstitucionalidade dos art. 5º, incisos I e IV, art. 49, inciso V e art. 52, inciso IV, todos da Lei Municipal nº 2.384/2018, bem como do art. 5º, *caput*, incisos VI e VII, e §§1º e 2º da Lei Complementar nº 17/2022 (“ADPF”).

2. Como se demonstrará, os dispositivos da Lei Municipal nº 2.384/2018 e da Lei Complementar nº 17/2022 - conjuntamente, apenas “Leis” - supramencionados violam a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e explorar tais serviços, conforme garantido pelos artigos 21, inciso IX¹ e 22, inciso IV², ambos da Constituição Federal, na medida em que estabelecem condicionantes adicionais para a instalação e operação de infraestrutura de suporte para estações de telecomunicação³ no Município de Manaus (i.e., cobrança de taxa).

3. O Município carece da competência tributária para instituição de taxa de serviços de formalização de processo e de cobrança do valor de (novo) instalação de estações de telecomunicação que demandam as referidas Leis. Isso porque, neste caso, o poder de polícia compete privativamente à União Federal, de modo que a instituição e cobrança de tal tributo pelo Município de Manaus tem sido feita com violação também ao art. 30, incisos I, II e III, art. 145, inciso II, e art. 150, incisos II e IV, todos da CF/1988.

4. Essa circunstância ainda enseja bitributação, uma vez que a Agência Nacional de Telecomunicações (“ANATEL”) já realiza a cobrança de taxa para instalação e fiscalização do funcionamento de antenas, razão pela qual não deve prevalecer.

5. Adicionalmente, todos os dispositivos mencionados das Leis violam a jurisprudência já absolutamente pacificada do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

6. Em concreto, as Leis afetam as políticas públicas setoriais das redes de telecomunicações de implementação obrigatória e impactam todas as modalidades de

¹ 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;

² Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

³ Denominadas pela lei como Estação Rádio-Base (“ERB”), Estação Rádio-Base Móvel (“ERB Móvel”) e Estação Transmissora de Radiocomunicação de Pequeno Porte (“ETR de Pequeno Porte”).

serviços cuja prestação depende do uso do espectro radioelétrico, interferindo na gestão de um bem público federal, em violação ao artigo 20, inciso I⁴, da Constituição Federal. Por isso, como já reiteradamente afirmado pelo STF em situações análogas, ela termina sendo veículo de uma *interferência indevida* do Município em uma política e em um serviço que estão inseridos na *competência federal*.

7. Na prática, essas Leis legitimam diversas atuações administrativas arbitrárias e conseqüentes prejuízos econômicos substanciais ao setor de telecomunicações, muito embora as empresas do setor de telecomunicação já possuam o licenciamento para instalação e operação das estações, obtido pelo competente processo de certificação federal da ANATEL, bem como já realizem o pagamento da taxa de instalação e fiscalização de funcionamento de antenas instituída por essa agência federal, que detém competência para tanto.

8. Assim, essas sucessivas violações colocam em xeque o pacto federativo (art. 18º, CF/1988) e os objetivos fundamentais da República, quais sejam, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, I, II e III, CF/1988).

9. Por esses motivos, a **ABRINTEL** ajuíza a presente ADPF, com o intuito de obter (i.) tutela cautelar para suspensão imediata dos mencionados dispositivos inconstitucionais da Lei Municipal nº 2.384/2018 e da Lei Complementar nº 17/2022; e, no mérito, (ii.) a confirmação da medida liminar, seguida da declaração de inconstitucionalidade dos art. 5º, incisos I e IV, art. 49, inciso V e art. 52, inciso IV, todos da Lei Municipal nº 2.384/2018, bem como do art. 5º, *caput*, incisos VI e VII, e §§1º e 2º da Lei Complementar nº 17/2022.

10. Isso porque essas normas violam competência privativa da União Federal para legislar sobre telecomunicações (art. 22, IV, CF/88) e explorar tais serviços (art. 21, XI, CF/88), bem como afrontam a competência tributária para instituição de taxa de serviços de formalização de processo e de cobrança do valor de (novo) instalação de estações de telecomunicação (art. 30, incisos I, II e III, art. 145, inciso II, e art. 150, incisos II e IV, CF/88), o que resulta na infração de diversos preceitos fundamentais, em especial: o pacto federativo (art. 18º, CF/88) e os objetivos fundamentais da República (art. 3º, incisos I, II e III, CF/88). É o que se passa a demonstrar.

⁴ Art. 20. São bens da União: (...) I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II. DA LEGITIMIDADE ATIVA DA ABRINTEL

11. Segundo o art. 2º, inciso I⁵, da Lei Federal nº 9.882/1999, podem propor Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental os legitimados para a Ação Direta de Inconstitucionalidade, previstos no art. 2º⁶ da Lei Federal nº 9.868/1999 - dentre os quais, a entidade de classe de âmbito nacional (inciso I do citado dispositivo).

12. A ABRINTEL é associação de âmbito nacional fundada em maio de 2013, formada pelas principais empresas **detentoras⁷ de infraestrutura de suporte⁸ para estações rádio base outdoor ou indoor (antenas)**. Nos termos do art. 4º do seu estatuto social, a associação objetiva a congregação de entidades privadas brasileiras atuantes, direta ou indiretamente, por controladas ou coligadas, de maneira preponderante, no ramo de operação e compartilhamento de infraestrutura de suporte voltado ao mercado de telecomunicações, precipuamente pela detenção, operação e compartilhamento de torres e demais itens de infraestrutura em telecomunicações.

13. Dentre suas atuações de destaque, a Abrintel colabora com a Administração Pública como uma entidade técnica e consultiva na análise e implementação conjunta de soluções que ajudem a dar melhores respostas às necessidades de infraestruturas no âmbito das telecomunicações.

14. Atualmente, as empresas associadas à **Abrintel representam 65% do mercado de torres de telecomunicações** (o que equivale a 42.000 torres, instaladas em diversos Estados da Federação), incluindo infraestrutura de suporte em prédios, mastros e

⁵ Art. 2º Podem propor arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade;

⁶ Art. 2º Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V - o Governador de Estado ou o Governador do Distrito Federal;

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Parágrafo único. (VETADO)

⁷ Lei 13.116/2015 - “Lei geral de Antenas” - Art. 3º ... III - detentora: pessoa física ou jurídica que detém, administra ou controla, direta ou indiretamente, uma infraestrutura de suporte

⁸ Lei 13.116/2015 - “Lei geral de Antenas” - Art. 3º ... VI - infraestrutura de suporte: meios físicos fixos utilizados para dar suporte a redes de telecomunicações, entre os quais postes, torres, mastros, armários, estruturas desuperfície e estruturas suspensas

reforços metálicos, tendo investido, nos últimos anos, mais de R\$ 15 bilhões no desenvolvimento do setor. Mister se faz destacar que são essas empresas que estão à frente do licenciamento dessas infraestruturas de suporte nos Municípios. Em breves palavras, são “as clientes” da legislação municipal para licenciar esse aço e concreto que, depois, receberão as antenas pelas mãos das Prestadoras⁹ (também chamadas de operadoras).

15. Trata-se, portanto, de uma associação que congrega empresas de todo o território nacional **diretamente atingidas** por leis municipais semelhantes àquela discutida nesta ADPF – e cujos integrantes, na prática, possuem conhecimento e experiência não apenas na operação do setor de telecomunicações, mas também sobre as **dificuldades práticas** que as legislações estaduais e municipais podem representar à adequada e expedita ampliação de redes de comunicação.

16. As diretrizes, planos institucionais e atuações cotidianas da Abrintel relevam sua intrínseca relação com o objeto desta ação, sendo, portanto, entidade legítima para o debate a respeito das inconstitucionalidades de que padecem as Leis impugnadas.

17. A pertinência temática¹⁰ é confirmada pelo próprio objeto social da Abrintel (**Doc. 01**), pela conexão com a matéria de fundo discutida nesta ação e pelo protagonismo da associação – e de seus integrantes – no setor de telecomunicações.

18. Diante da clara conexão entre as suas finalidades estatutárias e o conteúdo material das normas questionadas, cujo teor afeta diretamente a prestação da atividade de telecomunicação em todo o país, e da comprovação de que a Abrintel é entidade de classe de âmbito nacional, demonstra-se o cumprimento dos requisitos para propositura da presente ADPF, nos termos dos art. 103, IX, da Constituição Federal e do art. 2º, IX, da Lei Federal nº 9.868/1999.

⁹ Lei 13.116/2015 - “Lei geral de Antenas” - Art. 3º ... VIII - prestadora: pessoa jurídica que detém concessão, permissão ou autorização para a exploração de serviço de telecomunicações;

¹⁰ “o requisito da pertinência temática - que se traduz na relação de congruência que necessariamente deve existir entre os objetivos estatutários ou as finalidades institucionais da entidade autora e o conteúdo material da norma questionada em sede de controle abstrato - foi erigido à condição de pressuposto qualificador da própria legitimidade ativa “ad causam” para efeito de instauração do processo objetivo de fiscalização concentrada de constitucionalidade.” (ADI 1157 MC, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, Julg. 01/12/1994, DJ 17/11/2006).

III. DO CABIMENTO DA ADPF

19. O questionamento da constitucionalidade de leis municipais que se encontram em confronto com preceitos fundamentais constantes da Constituição Federal deverá ser realizado através de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, no que é clara a redação do art. 1º, *caput*¹¹ e parágrafo único, inciso I¹², da Lei Federal nº 9.882/1999.

20. O caso dos autos se refere a leis municipais que usurparam competência legislativa e administrativa privativas da União, segundo o que preveem os artigos 21 e 22 da CF/1988, em detrimento, portanto, do pacto federativo (art. 18º, CF/88) e dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, incisos I, II e III, CF/88), o que demonstra a adequação da via eleita para impugnar a inconstitucionalidade das Leis em comento.

21. Em atendimento ao que dispõe o artigo 4º, §1º¹³, da Lei Federal nº 9.882/1999, informa-se que inexistente outro meio capaz de sanar, de forma objetiva, geral e imediata, a lesividade a preceitos fundamentais causada pelos atos municipais questionados: as Leis não são passíveis de controle objetivo por intermédio de ação, no que é clara a redação constitucional do art. 102, inciso I, alínea “a”¹⁴.

22. Ainda, o cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental como meio adequado à impugnação de lei municipal que legisla sobre matéria que não lhe compete - precisamente serviços de telecomunicação - já foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 731:

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**

¹¹ Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

¹² Art. 1º (...) Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental: I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição;

¹³ Art. 4º (...)

§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

¹⁴ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE¹⁵.

23. Nesse contexto, somente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental terá o condão de prover efetiva tutela do pacto federativo e objetivos fundamentais da República, razão pela qual deve ser conhecida e, ao final, provida.

IV. VIOLAÇÃO DE PRECEITOS FUNDAMENTAIS: A LEI COMPLEMENTAR Nº 17/2022, A LEI Nº 2.384 E A INVASÃO DE COMPETÊNCIA

24. A Lei Municipal nº 2.384/2018 apresenta vício de constitucionalidade em todos os dispositivos que instituem e disciplinam as taxas de formalização de processo e do valor de instalação, quais sejam, os arts. 5º, inciso IV, art. 49, inciso V, art. 50, art. 52, inciso IV, art. 54, *caput* e parágrafo único e art. 57.

25. A Lei Complementar nº 17/2022 usurpa a competência legislativa federal e se mostra inconstitucional na medida em que inadvertidamente impõe condicionantes para a instalação das estações de telecomunicações, a despeito (i.) do processo de certificação exaustivamente estabelecido pela União, por meio da ANATEL, que é o ente competente para regular o exercício da atividade e (ii.) do extenso reconhecimento por esse E. Supremo Tribunal Federal quanto à inconstitucionalidade de leis locais que interfiram na instalação de antenas para telefonia celular.

26. A inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 17/2022 decorre da vinculação do (ilegal) processo de instalação das antenas ao pagamento de taxa de formalização de processo e do valor de licenciamento das estações a serem instaladas, em conformidade com a Lei de Licenciamento e Taxas de Serviços Públicos no âmbito do Instituto Municipal de Planejamento Urbano (Implurb) - a Lei Municipal nº 2.384/2018, que também é impugnada por esta via.

A. INCONSTITUCIONAL IMPOSIÇÃO DE CONDICIONANTES PARA A INSTALAÇÃO DE INFRAESTRUTURA DE SUPORTE PARA ESTAÇÕES DE TELECOMUNICAÇÃO

27. A imposição de condicionantes adicionais para a instalação e operação de antenas de telefonia pretendida pela Lei Complementar nº 17/2022 invade a competência

¹⁵ ADPF 731, Relator(a): Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, Processo Eletrônico DJe-025 DIVULG 09-02-2021, PUBLIC 10-02-2021.

privativa da União para explorar e legislar sobre os serviços de telecomunicações: **a União já tutelou exaustivamente todos os aspectos relacionados à matéria.**

28. Os artigos 21 e 22 da Constituição Federal estabelecem que a União possui **competência privativa** para exploração, organização e legislação dos serviços de telecomunicações:

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;

29. A atribuição de tal competência a um único ente federado decorre do princípio da predominância do interesse, empregado para nortear a repartição de competências das entidades políticas, tomando como base a natureza do interesse afeto a cada uma delas.

30. JOSÉ AFONSO DA SILVA explica que “*à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local*”.¹⁶ O princípio da predominância do interesse também foi reconhecido por essa E. Suprema Corte no julgamento da ADI 5.696, como fundamento de repartição de competências da Constituição Federal.¹⁷

31. O Exmo. Ministro GILMAR MENDES leciona que a competência geral da União, estabelecida pelo artigo 21 da Constituição Federal, é “**consideravelmente ampla**, abrangendo temas que envolvem o exercício de poderes de soberano, ou que, por motivo de segurança ou de eficiência, devem ser objeto de atenção do governo central”.¹⁸

¹⁶ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo, 28ª ed., São Paulo, Malheiros, 2007, p. 478.

¹⁷ “(...) 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). (...) (STF, ADI nº 5.696, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 25.10.2019).

¹⁸ MENDES, Gilmar, F.; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional (Série IDP. Linha doutrina). 17ª edição. Editora Saraiva, 2022.

32. Nessa linha, a competência privativa da União sobre a exploração e legislação do setor de telecomunicações alcança todos os aspectos envolvidos nas atividades destinadas à “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”.¹⁹

33. Esse entendimento é confirmado pela jurisprudência dessa E. Suprema Corte, determinando que a competência privativa da União sobre a regulamentação das telecomunicações abrange, inclusive, temas secundários como saúde e meio ambiente:

(...) 2. No caso do setor de telecomunicações, a atribuição da titularidade pela prestação dos serviços públicos à União (art. 21, inciso XI, da CF) tem como contrapartida o reconhecimento de uma federalização ampla das relações jurídicas que permeiam a prestação desses serviços. Do próprio conceito legal, extrai-se que “telecomunicação é 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” (art. 60, § 1º, da Lei 9.472/1997). **A disciplina jurídica de toda e qualquer forma de transmissão de sinais voltada à prestação de um serviço de telecomunicações revolve matéria afeta à competência legislativa da União, tal qual o direito de passagem e uso para a instalação de infraestrutura de rede.** 3. O Supremo Tribunal Federal decidiu que a edição da Lei 13.116/2015 se insere no âmbito da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (art. 22, inciso IV, CF/88) e **materializa uma decisão de afastar a possibilidade de os Estados e Municípios legislar sobre a matéria (...).**²⁰

34. Por esse motivo, cabe **somente** à União definir conceitos acerca de serviços de telecomunicações e estabelecer condicionantes à instalação de antenas de telecomunicação.

35. **PROCESSO DE CERTIFICAÇÃO.** No exercício de sua competência privativa, a União editou a Lei Geral de Telecomunicações (Lei Federal nº 9.472/1997), que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de órgão regulador de tais serviços, e demais aspectos institucionais competentes, incluindo “o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da

¹⁹ Lei Geral de Telecomunicações: Art. 60. Serviço de telecomunicações é o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação. § 1º Telecomunicação é 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.

²⁰ STF, ADI nº 6.482, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 18.2.2021.

implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências” (art. 1º, parágrafo único).

36. A Lei Geral das Telecomunicações também criou a ANATEL, conferindo-lhe, dentre outras competências, a de expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações (art. 19, X) e a de regulamentar a implantação, o funcionamento e a interconexão de redes (art. 150).

37. A ANATEL é responsável pelo processo de certificação das estruturas de telecomunicação, atividade que compreende a regulamentação técnica necessária para apurar a compatibilidade das especificações de determinado produto com as características técnicas do serviço a que se destina, bem como com as demais normas técnicas expedidas ou adotadas pela Agência, conforme definido pelo art. 156, § 2º, da Lei Geral de Telecomunicações e complementado pelo Regulamento de Avaliação da Conformidade e de Homologação de Produtos para Telecomunicações²¹.

38. Nesse processo, são avaliados os quesitos de cada estação de comunicação e identificados os padrões de qualidade, de segurança e de funcionalidades técnicas regulamentadas que visam ao uso eficiente e racional do espectro radioelétrico, da compatibilidade eletromagnética e da não agressão ao meio ambiente. O processo de certificação é objeto de avaliação contínua pelos Organismos de Certificação Designados (“OCD”) e os Laboratórios de Ensaio tecnicamente capacitados e devidamente habilitados nos termos da Resolução (art. 6º²² e art. 7º, § 2º²³, ambos da Resolução ANATEL 715/2019), confirmando a detida atuação fiscalizatória do órgão.

39. O procedimento de certificação é de inegável importância para garantia da uniformidade das características técnicas das estações de telecomunicações. Exatamente por esse motivo, as estações que emitem radiofrequência no Brasil estão sujeitas ao procedimento de **certificação obrigatória** (art. 162, § 2º, Lei Geral de Telecomunicações).

²¹ Art. 156 (...) § 2º Certificação é o reconhecimento da compatibilidade das especificações de determinado produto com as características técnicas do serviço a que se destina.

²² Art. 6º Atuam como agentes na avaliação da conformidade de produtos para telecomunicações os Organismos de Certificação Designados - OCD e os Laboratórios de Ensaio tecnicamente capacitados e devidamente habilitados.

Parágrafo único. A avaliação da conformidade de produtos para telecomunicações realizada pela iniciativa privada tem caráter complementar à atuação estatal.

²³ Art. 7º Cabe à Anatel designar Organismos de Certificação, com reconhecida capacidade técnica, administrativa e operacional, para implementar e conduzir a certificação de produtos para telecomunicações. § 2º O processo de certificação será objeto de avaliação contínua, podendo a Superintendência competente, por meio de Procedimento Operacional, instituir sistema de avaliação dos profissionais envolvidos, cujo atendimento será mandatório para a atuação no sistema instituído por este Regulamento.

40. A certificação regulada pela ANATEL é ampla, extensa e complexa, a fim de avaliar de forma minuciosa os procedimentos operacionais e os requisitos técnicos arrolados no Regulamento, considerando, ainda, (i.) os princípios básicos de certificação da ANATEL²⁴, (ii.) o impacto da introdução do produto nos serviços a que se destinam²⁵; (iii.) a contribuição da utilização do produto para a expansão das redes e dos serviços de telecomunicações²⁶; e (iv.) a experiência internacional na utilização do produto²⁷, sem prejuízo dos procedimentos operacionais²⁸ e requisitos técnicos²⁹ amplos que se façam necessários, na forma regulada pela Resolução.

²⁴ Resolução nº 715/2019 ANATEL: Art. 3º A avaliação da conformidade e a homologação de produtos para telecomunicações são regidas pelos princípios e regras contidos na Constituição Federal, na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, na regulamentação da Anatel e, em especial, pelos seguintes princípios:

I - proteção e segurança dos usuários dos produtos para telecomunicações;

II - atendimento aos requisitos de segurança, de compatibilidade eletromagnética, de proteção ao espectro radioelétrico e de não agressão ao meio ambiente;

III - uso eficiente e racional do espectro radioelétrico;

IV - compatibilidade, operação integrada e interconexão entre as redes;

V - acesso dos consumidores a produtos diversificados, com qualidade, e regularidade adequados à natureza dos serviços e aplicações aos quais os produtos se destinam;

VI - comercialização ou utilização de produtos em conformidade com as normas técnicas expedidas pela Agência;

VII - adoção de formas simples e céleres na supervisão da avaliação da conformidade e da homologação;

VIII - isonomia no tratamento dispensado aos interessados na avaliação da conformidade e na homologação de produtos para telecomunicações;

IX - tratamento confidencial às informações técnicas que assim o exijam, dentre as disponibilizadas pelas partes interessadas por força deste Regulamento;

X - liberdade econômica e livre concorrência;

XI - criação de oportunidades de investimento e de estímulo ao desenvolvimento tecnológico da indústria de produtos para telecomunicações;

XII - facilitação da inserção do Brasil em acordos internacionais de reconhecimento mútuo; e,

XIII - incentivo ao comportamento responsivo dos entes regulados.

²⁵ Resolução nº 715/2019 ANATEL: Art. 26. (...) § 4º A adoção de requisitos técnicos que atendam a novos padrões tecnológicos deve ser avaliada quanto ao impacto que possa causar à indústria de produtos e aos serviços para telecomunicações.

Art. 50. No caso de avaliação da conformidade por meio de certificação, o Organismo de Certificação Designado deve avaliar o impacto das modificações, observando o disposto em Procedimento Operacional.

²⁶ Resolução nº 715/2019 ANATEL: Vide art. 3º, inciso IX, supra.

²⁷ Lei Geral de Telecomunicações: Art. 150. A implantação, o funcionamento e a interconexão das redes obedecerão à regulamentação editada pela Agência, assegurando a compatibilidade das redes das diferentes prestadoras, visando à sua harmonização em âmbito nacional e internacional.

Resolução nº 715/2019 ANATEL: Art. 23. Na ausência de Procedimento Operacional e/ou Requisito Técnico, diante de uma nova tecnologia e da urgência de seu uso, ou ainda, para atendimento de evento específico e temporário, a Superintendência competente poderá expedir norma suplementar provisória.

§ 1º Na hipótese prevista no caput, devem ser considerados:

I - os princípios previstos no art. 3º deste Regulamento;

II - o impacto da introdução do produto nos serviços a que se destinam;

III - a contribuição da utilização do produto para a expansão das redes e dos serviços de telecomunicações; e,

IV - a experiência internacional na utilização do produto.

²⁸ Resolução nº 715/2019 ANATEL: Art. 25. Os Procedimentos Operacionais dispõem sobre a condução do processo de avaliação da conformidade, abordando, entre outros, a atuação dos agentes no processo, e os procedimentos relativos a cada modelo de avaliação da conformidade, bem como regras, condições, requisitos e procedimentos operacionais e procedimentais a serem seguidos no processo de Avaliação da Conformidade, observadas as regras gerais estabelecidas neste Regulamento.

²⁹ Resolução nº 715/2019 ANATEL: Art. 26. Os Requisitos Técnicos estabelecem os parâmetros e critérios técnicos verificados na Avaliação da Conformidade de um ou mais Tipos de produto para telecomunicações, observadas as regras gerais estabelecidas neste Regulamento. (...)

41. **FISCALIZAÇÃO.** Ainda em observância à competência privativa estabelecida pela Constituição Federal, a União também editou a Lei Geral de Antenas (Lei Federal nº 13.116/2015), que “*estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações*” e tem como objetivo, dentre outros, a uniformização, simplificação e celeridade de procedimentos e critérios para a outorga de licenças pelos órgãos competentes; a minimização dos impactos urbanísticos, paisagísticos e ambientais; e a ampliação da capacidade instalada de redes de telecomunicações, tendo em vista a atualização tecnológica e a melhoria da cobertura e da qualidade dos serviços prestados³⁰.

42. A Lei Geral de Antenas confirma a competência ampla da União sobre todos os aspectos atinentes às estações de telecomunicações, prevenindo, com isso, qualquer atuação de Estados e Municípios nesses temas, conforme art. 4º, inciso II:

Art. 4º A aplicação das disposições desta Lei rege-se pelos seguintes pressupostos:

II - a regulamentação e a **fiscalização** de aspectos técnicos das redes e dos serviços de telecomunicações **é competência exclusiva da União, sendo vedado aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal impor condicionamentos que possam afetar a seleção de tecnologia, a topologia das redes e a qualidade dos serviços prestados;**

43. A regra é complementada, ainda, pelo inciso VIII do dispositivo, que estabelece que a atuação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal **não deve comprometer as condições impostas pela União em relação a qualquer serviço de telecomunicações de interesse coletivo** - exatamente o que ocorre na hipótese das Leis impugnadas.

44. **O objetivo da Lei Geral de Antenas é exatamente a uniformização de critérios para limitar as interferências indevidas de Estados e Municípios no setor de telecomunicações.** Nesse sentido, destaca-se trecho do parecer da Comissão Especial do Congresso Nacional que analisou o Projeto de Lei nº 5.013/2013 - posteriormente convertido na Lei Geral de Antenas:

³⁰ Art. 2º O disposto nesta Lei tem por objetivo promover e fomentar os investimentos em infraestrutura de redes de telecomunicações, visando, entre outros:

I - à uniformização, simplificação e celeridade de procedimentos e critérios para a outorga de licenças pelos órgãos competentes;

II - à minimização dos impactos urbanísticos, paisagísticos e ambientais;

III - à ampliação da capacidade instalada de redes de telecomunicações, tendo em vista a atualização tecnológica e a melhoria da cobertura e da qualidade dos serviços prestados;

"(...) A questão da uniformização do regramento da instalação de antenas é de fundamental importância para o País, em face da natureza estratégica da infraestrutura de telecomunicações para o desenvolvimento econômico, social e tecnológico.

O caso da telefonia móvel é emblemático: tendo alcançado 272 milhões de terminais ativos e uma densidade de 137 acessos para cada 100 habitantes em fevereiro de 2014, o serviço é hoje o principal meio de comunicação dos cidadãos brasileiros.

O setor das telecomunicações, além de figurar entre os segmentos econômicos de maior expressão no País, é também um dos mais problemáticos, figurando frequentemente entre os campeões de reclamações junto ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - Sindec.

O setor de telefonia móvel foi até objeto de intervenção recente da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, que proibiu temporariamente a venda de novos acessos por parte das prestadoras até que um plano de expansão da infraestrutura fosse apresentado. Naquele episódio, as empresas ofereceram suas propostas à Anatel e a venda foi liberada, sem que uma melhora na qualidade e na abrangência do serviço tivesse sido sentida pelos consumidores - o que é esperado, visto que as deficiências do setor de telecomunicações decorrem fundamentalmente da insuficiência de infraestrutura de transmissão.

É nesse contexto que se insere a presente proposição, que tem como principal objetivo uniformizar em nível nacional as regras de licenciamento e de instalação de infraestrutura de telecomunicações - processo que vem se burocratizando ao longo do tempo com o estabelecimento de centenas de novas legislações municipais e estaduais. Desse modo, o projeto propõe a instituição de mecanismos que permitirão uma tramitação mais célere entre os requerimentos de licenciamento e a efetiva instalação dos equipamentos.

Como um todo, a presente iniciativa assegura um marco legal moderno e uniforme em nível nacional, com capacidade de orientar os desenvolvimentos legislativos locais, ao estabelecer referências normativas fundamentais relativas a prazos de licenciamento. Além disso, o projeto determina que a capacidade das redes de telecomunicações estará sujeita a contínua avaliação do Poder Público, cujos limites, se superados, ensejarão sua imediata expansão, de modo a garantir a qualidade dos serviços. (...) ³¹”

45. Nessa mesma linha, os artigos 18 e 19, § 2º da Lei Geral de Antenas reforçam a impossibilidade de os Estados (acompanhados dos Municípios e Distrito Federal) atuarem na execução (incluída a fiscalização) e na respectiva regulamentação legislativa dos serviços de caráter nacional:

³¹ Disponível em

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1251265&filename=PRL%206%20PL501313%20=%3E%20PL%205013/2013 - acesso em 23.1.2023.

Art. 18. As estações transmissoras de radiocomunicação, incluindo terminais de usuário, deverão atender aos limites de exposição humana aos campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos estabelecidos em lei e na regulamentação específica.

§ 1º **A fiscalização do atendimento aos limites legais mencionados no caput é de competência do órgão regulador federal de telecomunicações.**

§ 2º Os órgãos estaduais, distritais ou municipais deverão oficiar ao órgão regulador federal de telecomunicações no caso de eventuais indícios de irregularidades quanto aos limites legais de exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos.

Art. 19. A avaliação das estações transmissoras de radiocomunicação deve ser efetuada por entidade competente, que elaborará e assinará relatório de conformidade para cada estação analisada, nos termos da regulamentação específica.

(...)

§ 2º As estações devidamente licenciadas pela Anatel que possuírem relatório de conformidade adequado às exigências legais e regulamentares não poderão ter sua instalação impedida por razões relativas à exposição humana a radiação não ionizante.

46. A Lei Geral de Antenas define, ainda, que a fiscalização das instalações das estações transmissoras de radiocomunicação com o mínimo impacto paisagístico, em harmonização com a edificação e a integração dos equipamentos à paisagem urbana, é encargo da ANATEL (art. 17, *caput* e § 1º).

47. A competência fiscalizatória da ANATEL também encontra amplo respaldo nos incisos do art. 19 da Lei Geral de Telecomunicações:

Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente:

VI - celebrar e gerenciar contratos de concessão e **fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções;**

IX - editar atos de outorga e extinção do direito de uso de radiofrequência e de órbita, **fiscalizando e aplicando sanções;**

XI - expedir e extinguir autorização para prestação de serviço no regime privado, **fiscalizando e aplicando sanções;**

48. A ANATEL editou a Resolução nº 746 de 2021, por meio da qual aprovou o regulamento de fiscalização regulatória, que dispõe sobre o procedimento de fiscalização da exploração dos serviços de telecomunicações e da utilização do espectro de

radiofrequência, inclusive dos aspectos técnicos das estações de radiodifusão (art. 2º, *caput*³², Resolução ANATEL nº 746/2021).

49. A fiscalização regulatória promovida pela ANATEL também é significativamente ampla - vez que integra a já demonstrada competência administrativa privativa amplíssima da União - e é conceituada como o conjunto de medidas de acompanhamento, análise, verificação, prevenção, persuasão, reação e correção, realizadas no curso dos processos de Acompanhamento e de Controle, com o objetivo de alcançar os resultados regulatórios esperados e promover conformidade e melhoria na prestação dos serviços de telecomunicações, bem como nos aspectos técnicos de radiodifusão (art. 4º, inciso IX, Resolução ANATEL nº 746/2021).

50. A partir dessa lógica, a Resolução estabelece as seguintes premissas à fiscalização regulatória promovida pela ANATEL (art. 5º, Resolução ANATEL nº 746/2021): (i.) alinhamento com o planejamento institucional da Anatel; (ii.) priorização da atuação, baseada em regulação por evidências e gestão de riscos, com foco e orientação por resultado; (iii.) atuação integrada e coordenada entre os órgãos da Anatel e entre órgãos e entidades da Administração Pública; (iv.) atuação de forma responsiva, com a adoção de regimes proporcionais ao risco identificado e à postura dos Administrados; (v.) estímulo à melhoria contínua da prestação dos serviços de telecomunicações; e (vi.) previsão de mecanismos de transparência, de retroalimentação e de autorregulação.

51. A Lei das Antenas definiu, ainda, as restrições para a instalação de infraestrutura de redes de telecomunicações em área urbana (art. 6º) e estabeleceu o procedimento a ser adotado, inclusive nos específicos e restritos casos em que há necessidade de processo de licenciamento ambiental (art. 7º).

52. O art. 7º³³ e 9º³⁴ da Lei das Antenas atribuem ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (“CONAMA”) a responsabilidade pela disciplina do procedimento de

³² Art. 2º Os procedimentos estabelecidos neste Regulamento visam, especialmente, à proteção dos direitos dos usuários, ao acompanhamento do cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais das prestadoras e dos usuários dos serviços de telecomunicações e à fiscalização da exploração dos serviços de telecomunicações e da utilização do espectro de radiofrequência, inclusive dos aspectos técnicos das estações de radiodifusão.

³³ Art. 7º As licenças necessárias para a instalação de infraestrutura de suporte em área urbana serão expedidas mediante procedimento simplificado, sem prejuízo da manifestação dos diversos órgãos competentes no decorrer da tramitação do processo administrativo. (...) § 10. O processo de licenciamento ambiental, quando for necessário, ocorrerá de maneira integrada ao procedimento de licenciamento indicado neste artigo.

³⁴ Art. 9º O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) disciplinará o procedimento de licenciamento ambiental a que se refere o § 10 do art. 7º.

licenciamento ambiental, que deverá ocorrer somente quando ficar apurada sua necessidade, de maneira integrada ao licenciamento para a instalação de infraestrutura de suporte em área urbana.

53. A seu turno, a Resolução nº 237/1997 CONAMA, em linha com a Lei nº 6.938/1981, não impõe a obrigatoriedade do licenciamento ambiental para a instalação e funcionamento de estações de telecomunicações como atividade efetiva ou potencialmente poluidora, não cabendo, conseqüentemente, licenciamento ambiental.

54. Por todo o exposto, a instituição de condicionantes adicionais para instalação e operação de equipamentos por legislação municipal, por si só, viola a competência privativa da União para legislar e explorar as telecomunicações no país. Do ponto de vista material, a referida lei atropela a repartição constitucional de poderes e também fere o princípio federativo insculpido no artigo 18 da Constituição da República³⁵ e seus objetivos fundamentais (art. 3º, incisos I, II e III).

B. A INCONSTITUCIONAL COBRANÇA DE TAXAS DE FORMALIZAÇÃO DE PROCESSO DE LICENCIAMENTO DE INFRAESTRUTURA DE TELECOMUNICAÇÃO PREVISTA PELA LEI Nº 2.384/2018 E REITERADA NA LEI COMPLEMENTAR Nº 17/2022

55. Além da flagrante incompetência municipal para disciplinar o funcionamento e instalação de torres e antenas, o Município de Manaus é incompetente para instituir taxas para formalização do processo de licenciamento de infraestrutura de telecomunicação. Isso porque o exercício de poder de polícia é privativo da União, conforme disposição expressa do Texto Constitucional, que já o exerceu devidamente.

³⁵ Nesse sentido, ilustrativamente: “CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. DIREITO DO TRABALHO. VIOLAÇÃO AO ART. 20, I DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. 2. A Lei 12.258/2005, do Estado do Rio Grande do Sul, ao definir o que seria uma revista íntima por empregador em desfavor do empregado, proibindo-a, fixa norma de caráter geral de Direito do Trabalho, matéria de competência exclusiva da União (CF, art. 22, I). 3. A vedação à revista íntima por empregador foi tratada em Lei federal (art. 373-A, CLT) e, embora dirigida exclusivamente às trabalhadoras, teve sua eficácia estendida aos trabalhadores por interpretação jurisprudencial da Justiça do Trabalho. A existência de norma federal a dispor sobre a tutela dos direitos à intimidade, à honra e à dignidade da pessoa na relação de trabalho, afasta a competência concorrente pelos Estados na forma do art. 24, CF, impedida norma estadual que altere os limites do texto da Lei federal e de sua interpretação. 4. Importância material da tutela da honra, da intimidade e da dignidade da pessoa humana, como valores fundamentais decorrentes da Constituição Federal, não prevalece sobre a inconstitucionalidade formal por usurpação de competência exclusiva da União, especialmente quando a tutela àqueles valores constitucionais se dê de forma indireta. Precedentes: ADI 5.307, ADI 2.487. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.” (STF, ADI nº 3.559, Rel. Min. Edson Fachin, Rel. p. Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 16.9.2020, g/n).

56. Por meio dos arts. 5º, inciso IV, art. 49, inciso V, art. 50, art. 52, inciso IV, art. 54, *caput* e parágrafo único, art. 57, todos da Lei nº 2.384/2018, bem como por meio arts. 5º, inciso VI, VII, §§ 1º e 2º da Lei Complementar nº 17/2022, o Município de Manaus instituiu taxa de formalização de processos de licenciamento e de pagamento do valor do licenciamento em razão de poder de polícia que sequer poderia exercer, por lhe faltar competência constitucional para tanto:

Art. 5º As Taxas de Serviços Públicos referem-se à prestação direta dos serviços realizados pelo Implurb referentes a:

I - vistorias em procedimentos de licenciamento e de análise de processos e projetos;

IV - serviços de formalização de processo.

Art. 49 Constitui fato gerador da TSP a:

V - formalização de processo nos postos de atendimento do Implurb.

Art. 52 No cálculo da TSP, deverão ser levados em consideração os seguintes elementos:

IV - na formalização de processo nos postos de atendimento do Implurb, a quantidade de processos.

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

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

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

§ 1º O licenciamento, de natureza autodeclaratória, a que se refere o *caput* deste artigo consubstancia autorização do Município para a instalação da infraestrutura de suporte para Estação Rádio-Base (ERB), ERB Móvel e ERB Mini no ato do pagamento da taxa de formalização de processo e do valor de licenciamento das ERBs a serem instaladas, tendo por base as informações prestadas pela detentora.

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

57. A ilegalidade praticada pelo Município compreende também os itens 12.1 do Anexo V e itens 7, 7.1 e 7.2 do Anexo II da Lei Nº 2.384/2018, que dispõe dos critérios e procedimento de cálculo para o lançamento das taxas a título de formalização de processos e instalação de equipamentos de telefonia nos seguintes termos:

ANEXO V				
TAXAS DE SERVIÇO PÚBLICO (TSP)				
ITEM	DESCRIÇÃO	Base de Apuração	Valor Básico	Valor da Taxa (UFM)
		A	VB	TSP
12	FORMALIZAÇÃO DE PROCESSO			
12.1	TAXA DE EXPEDIENTE	Unidade (un)	0,10 UFM/un	A X VB

ANEXO II					
TAXAS DE EXECUÇÃO DE OBRAS E DE EDIFICAÇÕES (TEOE)					
ITEM	DESCRIÇÃO	Periodicidade	Base de Apuração	Valor Básico	Valor da Taxa (UFM)
		N	A	VB	TEOE
7	INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE TELEFONIA OU SIMILARES				
7.1	LICENÇA PARA INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE TELEFONIA OU SIMILARES	Número de meses	Unidade (un)	4,80 UFM/un. mês	N X A X VB
7.2	REGULARIZAÇÃO DE INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE TELEFONIA OU SIMILARES SEM PRÉVIA LICENÇA	-	Unidade (un)	57,6 UFM/un	A X VB

58. O artigo 145, inciso II, da Constituição Federal, prevê que os entes federativos podem instituir taxas em razão do (efetivo) exercício do poder de polícia, ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

59. Assim, a competência tributária dos entes federativos, além de se encontrar conformada às diretrizes especificamente previstas no capítulo da Constituição reservado ao poder de tributar, encontra também limites na própria competência legislativa de cada um desses entes.

60. Como bem lecionado por ROQUE CARRAZZA³⁶, a competência legislativa elencada pelo artigo 22 da Constituição Federal é pressuposto à própria existência de competência administrativa da pessoa política tributante. O Município de Manaus, destituído de competência para legislar sobre telecomunicações - que é privativa da União - não está autorizado a instituir taxas de serviços de formalização de processo de instalação de antenas de telecomunicação.

61. A instituição e cobrança da taxa configura flagrante tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente (i.e., concessionárias de serviços de telecomunicações, devidamente licenciadas pela ANATEL, e localizadas em Municípios que não estabeleceram leis locais evidentemente inconstitucionais e arbitrárias), e utilização de tributo com efeito de confisco, em violação aos incisos II e IV do art. 150 da CF/88:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

³⁶ CARRAZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário, 19ª edição, p. 576 Editora Malheiros, 2003.

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

62. Tudo isso acarreta, também, a usurpação de competência prevista no art. 30, incisos I, II e III³⁷ da Constituição, quanto à (i.) autorização para legislar sobre assuntos de interesse local; (ii.) autorização para suplementar a legislação federal apenas no que couber; e (iii.) autorização para instituir e arrecadar tributos de sua efetiva competência.

63. A União já exerceu suas competências legislativa e administrativa privativas para regulamentar as telecomunicações, inclusive quanto ao exercício do poder de fiscalização, por meio da criação de uma agência reguladora, que recebeu competência para tanto - a ANATEL. Para além disso, o ente exerceu plenamente sua competência tributária sobre o tema. A ANATEL, na posição de entidade com competência privativa para o exercício do poder de polícia sobre a instalação e funcionamento de infraestrutura de telecomunicação, instituiu dois tipos de taxas decorrentes: a taxa de instalação de estação de telecomunicação e a taxa anual de funcionamento de estação de telecomunicação (Lei nº 9.472/1997, Lei nº 9.691/1998 e art. 4º e seguintes da Resolução nº 255 de 29 de março de 2001, revogada pela Resolução nº 729/2020).

64. Isso já é suficiente para tornar ilegítima a cobrança da taxa de licença de processo de licenciamento municipal em Manaus, em razão da absoluta incompetência do Município para exercer o referido poder de polícia sobre o funcionamento das torres e antenas.

65. Para além disso, é preciso reconhecer que a instituição da referida taxa como requisito intrínseco à instalação de infraestrutura de telecomunicações implica não só em usurpação de competência, como também em flagrante bitributação, uma vez que as empresas concessionárias devidamente licenciadas já estão obrigadas ao pagamento de taxa de instalação e funcionamento à ANATEL por cada uma de suas estações de rádio base instaladas em território nacional.

³⁷ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

66. Não há que se falar, tampouco, em disciplina de ocupação do solo urbano nas mencionadas Leis, haja vista que o fato gerador que legitima a cobrança da taxa de formalização de processos de licenciamento e de pagamento do valor do licenciamento são (i.) a formalização de processo nos postos de atendimento do Implurb, o qual se considera ocorrido na data da formalização do pedido em relação aos serviços (art. 49, inciso V c/c art. 50, ambos da Lei Municipal nº 2.384/2018), e (ii.) a autorização para a instalação (ou renovação de instalação) de equipamentos (art. 20 da Lei Municipal nº 2.384/2018), que devem ser pagos, ato contínuo, do protocolo do respectivo requerimento (art. 5º, § 2º, Lei Complementar nº 17/2022). Não há, portanto, sequer menção à ocupação do solo que poderia ensejar eventual alegação nesse sentido pelo Município.

67. O respeito às competências constitucionalmente definidas é essencial para a segurança jurídica que deve ser tutelada por esse E. Supremo Tribunal Federal³⁸ e significa, em última análise, a própria garantia do pacto federativo insculpido no artigo 18 da Constituição da República e objetivos fundamentais da República previstos no art. 3º da CF/1988. Sendo assim, não merece guarida outra conclusão que não o flagrante descumprimento de preceitos constitucionais pelas Leis, *ipso iure* e *ex tunc*, pela invasão da competência ampla e privativa da União em matéria afeta a serviços de telecomunicação, inclusive em razão dos ideários do federalismo, à luz do princípio da predominância do interesse.

68. Todo o exposto até aqui comprova que o simples ato de instituição de taxa municipal de serviços de formalização de processo e de cobrança do valor de (nova) instalação de estações de telecomunicação que demandam as referidas Leis, por si só, já configurar usurpação de competência privativa da União a fim de ensejar o reconhecimento da inconstitucionalidade dos citados dispositivos.

69. Para além, os abusos cometidos pelo ente municipal também evidenciam caráter de confisco na cobrança das novas taxas, na medida em que as leis impugnadas estabelecem valores extremamente elevados para que as empresas concessionárias possam estabelecer suas operações de telecomunicações em Manaus.

³⁸ LINDB, Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

70. Somados aos cálculos já apresentados nos itens 12.1 do Anexo V e itens 7, 7.1 e 7.2 do Anexo II da Lei Municipal Nº 2.384/2018, o Município imputa novos valores por emissão de certidões técnicas, análise de projetos de obras e edificações, análise de alinhamento de projetos de obras e edificações dentre outros dispostos nos demais anexos da referida lei como requisitos necessários ao licenciamento e instalação de estruturas:

Item	codigo	critério	valor base em UFM	valor da taxa
1	1680 - Formalização de processo 1680.01 - Taxa de expediente	unidade	0,1	R\$ 12,72
2	1520 - Serviços administrativos 1520.02 - Certidão técnica de serviços	unidade	0,12	R\$ 15,26
3	1140 - Análise de de projetos de obras e de edificações 1140.01 - Análise de projetos de obras e de edificações (m ²)	m ²	0,0072	R\$ 9,37
4	1140 - Análise de de projetos de obras e de edificações 1140.03 - Análise de alinhamento (por metro linear)	m	0,0038	R\$ 6,77
5	1250 - Vistoria - Aprovação e renovação de licença de execução 1250.01 - Aprovação e renovação de licença de execução	unidade	3	R\$ 381,51
6	Regularização de execução de obras de pavimentação sem prévia licença	m ²	0,0348	R\$ 531,06
7	1182 - Regularização de instalação de equipamentos de telefonia ou similares sem prévia licença	por unidade	57,6	R\$ 7.324,99
8	1181 - Instalação de equipamentos de telefonia eou similares 1181.01 - Licença para nstalaçãode equipamentos de telefonia ou similares	por unidade	4,8	R\$ 73.249,92
			TOTAL	R\$ 81.531,59

71. Portanto, além da impugnação à constitucionalidade taxa municipal de serviços de formalização de processo e de cobrança do valor de (nova) instalação de estações de telecomunicação quanto ao elencado nos itens 12.1 do Anexo V e itens 7, 7.1 e 7.2 do Anexo II da Lei Municipal Nº 2.384/2018, é certo que quaisquer valores, aos mais variados títulos, que forem instituídos e cobrados pelo Município decorrentes de processo de (novo e ilegal) licenciamento municipal de estações de telecomunicações e instalações de equipamentos são igualmente inconstitucionais, razão pela qual se faz rigoroso afastar também a incidência da (i.) taxa de execução de obras e de edificações, especialmente no que tange à regularização de execução de obras de pavimentação sem prévia licença (item 4.2 do Anexo II), (ii.) taxa de vistorias de obras, edificações, engenhos publicitários e de comércios e eventos, especialmente no que recai à aprovação e renovação de licença de execução (item 1.1 do Anexo IV); e (iii.) taxa de serviço público, com relação à análise de projetos de obras e edificações (item 2.1 do Anexo V), análise de alinhamento (item 2.3 do Anexo V), certidão técnica de serviços (item 11.2 do Anexo V) - tudo isso sem prejuízo da declaração de inconstitucionalidade que aqui se apresenta.

72. Como se observa, tomando-se por base o valor da Unidade Fiscal do Município (“UFM”) de Manaus no valor de R\$ 127,17 (cento e vinte e sete reais e dezessete centavos), de acordo com o Decreto Municipal Nº 5.195, de 16 de dezembro de 2021, a totalidade das taxas estipuladas pela entidade municipal para obtenção de licenciamento municipal (ilegal) das estações de telecomunicações e superveniente instalação de infraestruturas **supera o absurdo valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) por cada instalação!** Ressalte-se que, desse valor, **praticamente a totalidade decorre de taxas de regularização de instalação de equipamentos de telefonia ou similares.**

73. Não remanescem dúvidas, assim, quanto ao verdadeiro objetivo do Município de Manaus com a cobrança de taxas em montante extremamente elevado ser precisamente legitimar um confisco de ativos das empresas concessionárias contribuintes a partir de regulamentação de atividade que sequer lhe é autorizada, em nova violação à Constituição Federal.

C. OFENSA À JURISPRUDÊNCIA DESSE E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

74. O E. Supremo Tribunal Federal possui **entendimento consolidado** de que a competência privativa da União em matéria de telecomunicações afasta a possibilidade de suplementação legislativa por Estados e Municípios para regular, direta ou indiretamente, a instalação e operação de infraestruturas e antenas de telefonia.

75. Conforme demonstrado no Capítulo I e tópico A, a Lei Geral de Telecomunicações, a Lei Geral de Antenas, a Lei nº 11.934/2009 a Resolução da ANATEL já dispõem, **de maneira absolutamente abrangente e detalhada**, sobre a instalação e o funcionamento de infraestruturas de telecomunicações, prevenindo a atuação legislativa dos demais entes federados nessa matéria. Essa regulação “*abrangente e detalhada*” é, na terminologia do Supremo Tribunal Federal, um “*clear statement*” que exclui, de maneira taxativa, a competência de Estados e Municípios.

76. Exatamente sob esse fundamento, no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3.110/SP e nº 2.902/SP, esse E. Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 10.995/2001, que disciplinava a instalação de antenas transmissoras de telefonia celular, invadindo matéria 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) 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. (STF, ADI nº 3.110/SP, Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 9.6.2020)

77. O precedente - estabelecido em controle concentrado de constitucionalidade - resultou na aplicação de igual tratamento jurídico a diversos outros casos para esclarecer sua amplitude em relação à instalação de infraestruturas de telecomunicações.

78. Em todos esses casos, essa E. Suprema Corte vem corretamente decidindo pela prevalência da competência privativa da União em matéria de telecomunicações, declarando inconstitucionais as leis locais censuradas:

DIREITO ADMINISTRATIVO. NORMAS PARA INSTALAÇÃO E OPERAÇÃO DE ANTENAS TRANSMISSORAS DE ONDAS ELETROMAGNÉTICAS. TELEFONIA CELULAR. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. CONSONÂNCIA DA DECISÃO ORA RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA PREDOMINANTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES. 1. O entendimento assinalado na decisão ora agravada está em consonância com a jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. Ao julgamento do RE 981.825 AgRsegundo- ED, da minha relatoria, Rel. p/ Ac. Min. Alexandre de Moraes, 1ª Turma, DJe 11.12.2020, a Primeira Turma firmou entendimento no sentido de que a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano não autoriza os municípios a dispor a disciplina da instalação de torres de transmissão de telefonia celular. O Plenário desta Suprema Corte, ao julgamento da ADI 3.110, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 10.6.2020, decidiu pela inconstitucionalidade de lei estadual que versava regras para a instalação de antenas transmissoras de telefonia celular, por invasão da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações. 2. As razões do agravo não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo interno conhecido e não provido” (STF, ARE nº 1.301.054/SP-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 7.5.2021).

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INSTALAÇÃO DE ANTENAS. ESTAÇÕES DE RÁDIO BASE ERB. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI LOCAL QUE VERSA SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - em especial, no julgamento da ADI 3.110 -, firmou o entendimento de ser inconstitucional lei local que trata da instalação de antenas transmissoras de telefonia celular, por invadir a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, exercida por meio das Leis 9.472/1997 e 11.934/2009.

2. Agravo Interno a que se nega provimento.” (STF, ARE nº 1.316.382/SP-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 26.5.2021).

AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL N. 8.896/2002, QUE REGULAMENTA A INSTALAÇÃO DE ESTAÇÕES RÁDIO-BASE DE TELEFONIA. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 3.110. VERBA HONORÁRIA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, ART. 85, § 11. MAJORAÇÃO CABÍVEL. 1. 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. 2. Decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade é de observância obrigatória por todos os juízes e tribunais (CPC, art. 927, I). 3. Majora-se em 1% (um por cento) a verba honorária fixada na origem, observados os limites impostos. Disciplina do art. 85, §§ 2º, 3º e 11, do Código de Processo Civil. 4. Agravo interno desprovido. (STF, RE 578.287 AgR-segundo, Segunda Turma, Rel. Min. Nunes Marques, DJe 11.3.2022)

79. O Supremo Tribunal Federal sedimentou o entendimento de que, no que diz respeito à instalação e operação de antenas de telefonia, a competência dos entes federados não pode impactar a competência privativa da União para explorar e legislar sobre os serviços de telecomunicações. Tal posicionamento vem sendo replicado por diversas decisões monocráticas e colegiadas em casos similares ao da lei municipal em debate.

80. No âmbito da ADPF 731/SP, do mesmo modo, entendeu o Supremo Tribunal Federal que a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações implicava declaração de inconstitucionalidade de lei municipal de Americana, uma vez que foram estabelecidas normas para a instalação de torres de transmissão de telecomunicação e de outras fontes emissoras.

81. Registre-se, ainda, o entendimento firmado no julgamento do RE 981.825/SP, cujo objeto era lei municipal de São Paulo que disciplinava e exigia licenciamento para a instalação de infraestruturas de telecomunicações. O Tribunal, rejeitando os argumentos do ente local, declarou a inconstitucionalidade da lei, nos seguintes termos:

EMENTA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. NORMAS PARA INSTALAÇÃO E OPERAÇÃO DE ANTENAS TRANSMISSORAS DE ONDAS ELETROMAGNÉTICAS. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. 1. Cabem embargos declaratórios para sanar omissão

no julgado. 2. No exame da ADI 3110 (Min. EDSON FACHIN, DJ de 10/6/2020), o Plenário desta CORTE julgou inconstitucional lei local que tratava da instalação de antenas transmissoras de telefonia celular, por invadir a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, exercida por meio das Leis 9.472/1997 e 11.934/2009. 3. No julgamento do ARE 929.378 AgR (Min. LUIZ FUX, DJ de 4/9/2020), a Primeira Turma assentou que “a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, e a proteção do patrimônio histórico-cultural local não autorizam os municípios a dispor sobre matérias que a própria Constituição Federal reserva às competências legislativa e material da União”. 4. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, de modo a dar provimento ao agravo interno e ao Recurso Extraordinário da TELCOMP, para julgar inteiramente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade; ficando prejudicados o agravo interno e o recurso extraordinário da Câmara Municipal de São Paulo e de seu Presidente (RE 981825 AgR-segundo-ED, Relator(a): ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 30/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-290 DIVULG 10-12-2020 PUBLIC 11-12-2020)

82. Para além disso, esse E. STF já reconheceu a inconstitucionalidade da instituição de taxa municipal que adentra disciplina de telecomunicação, conforme RE 776.594, julgado em sede de recurso repetitivo (Tema nº 919), ocasião em que foi fixada a seguinte tese: “a instituição de taxa de fiscalização do funcionamento de torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz é de competência privativa da União, nos termos do art. 22, IV, da Constituição Federal, não competindo aos Municípios instituir referida taxa”, ementado conforme o seguinte:

“Recurso extraordinário. Repercussão geral. Taxa municipal. Torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz. Fiscalização do funcionamento das estações. Impossibilidade. Fiscalização do uso e da ocupação do solo por tais torres e antenas. Possibilidade. Necessidade de observância das competências da União, como aquelas para legislar privativamente sobre telecomunicações, fiscalizar os serviços de telecomunicações e editar normas gerais sobre direito urbanístico. Proporcionalidade com o custo da atividade municipal subjacente. 1. As competências da União para legislar sobre telecomunicações, editar normas gerais sobre direito urbanístico e fiscalizar os serviços de telecomunicações não se confundem com as competências dos municípios para editar leis sobre assuntos de interesse local, inclusive sobre uso e ocupação do solo, e fiscalizar, consideradas as torres e as antenas de transmissão e recepção de dados e voz instaladas em seus territórios, a observância de suas leis sobre uso e ocupação do solo. As competências de ambos os entes federados podem conviver harmonicamente. 2. Compete à União a taxa decorrente do funcionamento de torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz (nesse sentido: Lei nº 5.070/66). 3. Respeitadas as competências da União e, nesse contexto, as leis por ela

editadas, especialmente a Lei Geral de Telecomunicações, a Lei Geral de Antenas, a Lei do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações e as leis sobre normas gerais de direito urbanístico, podem os municípios instituir taxa para fiscalização do uso e ocupação do solo por torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz, observada a proporcionalidade com o custo da atividade municipal subjacente. 4. Declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.344, de 6 de dezembro de 2006, do Município de Estrela d'Oeste, com modulação dos efeitos, estabelecendo-se que a decisão produza efeitos a partir da data da publicação da ata de julgamento do mérito. Ficam ressalvadas as ações ajuizadas até a mesma data. 5. Fixação da seguinte tese para o Tema nº 919 de Repercussão Geral: **“A instituição de taxa de fiscalização do funcionamento de torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz é de competência privativa da União, nos termos do art. 22, IV, da Constituição Federal, não competindo aos municípios instituir referida taxa”**. 6. Recurso extraordinário provido”³⁹.

83. O entendimento desse E. Tribunal também foi mantido em oportunidade diversa:

“Assim, permitir que Município cobre da impetrante taxa de instalação e taxa de funcionamento que já são cobradas pelo ente federal, compromete as condições do contrato firmado entre a União e a empresa prestadora do serviço; gera distorções na política nacional regulatória do serviço de telecomunicação; e viola o princípio da vedação à bitributação, vez que o Constituinte optou por positivar a repartição do poder de tributar entre os entes federados, introduzindo regras constitucionais, que, sobretudo no que toca aos impostos, predeterminaram as materialidades tributárias. O desenho constitucional, por conseguinte, encerra um modelo que visa a impedir que uma mesma materialidade tributária venha a concentrar mais de uma incidência de imposto(s) por um mesmo ente (vedação ao bis in idem) ou por entes diversos (vedação à bitributação).”⁴⁰

84. Trata-se de consequência natural da afirmação do posicionamento dessa E. Suprema Corte. O magistrado tem o dever de manter entendimento estável, íntegro e coerente dentro do Tribunal, por força do art. 926, *caput*, do CPC⁴¹, em consonância ao dever de integridade do juiz. Traduz-se, portanto, a concepção de que a jurisdição contribui com o Direito não apenas trazendo a solução de um caso concreto, mas, em especial, outorgando-lhe unidade, a fim de que a ordem jurídica possa ser segura e capaz de prover liberdade e igualdade de todos⁴².

³⁹ RE 776594, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 05/12/2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-023 DIVULG 08-02-2023 PUBLIC 09-02-2023

⁴⁰ ADI 4565, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe. 10/03/2021.

⁴¹ Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

⁴² MITIDERO, Daniel. Precedentes: da persuasão à vinculação, p. 74.

85. Destaca-se que a observância às decisões anteriores é dever ainda mais rigoroso em termos de controle de constitucionalidade, em razão do dever legal expresso, estabelecido pelo CPC, de que os juízes e tribunais observem as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade, na qualidade de guardião precípua da Constituição conforme disposição do artigo 927, inciso I⁴³.

86. Em última análise, o dever de manutenção da jurisprudência “*estável, íntegra e coerente*” é uma projeção do **princípio da segurança jurídica** – que, como já afirmado por essa E. Corte, é um verdadeiro “**subprincípio do Estado de Direito**” (STF, RE 636.553, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 19.2.2020). Seu fundamento constitucional, assim, faz com que sua observância seja de caráter ainda mais imperativo.

D. OBSTÁCULO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXPANSÃO DE REDES DE TELECOMUNICAÇÕES EXECUTADAS PELA UNIÃO

87. Não fosse isso o bastante, as Leis ainda impõem obstáculos à concreção das políticas públicas setoriais de expansão de redes de telecomunicações previstas em legislação federal.

88. Os constantes esforços da União para implementação das políticas públicas do setor correspondem à observância aos objetivos fundamentais da República definidos no art. 3º da Constituição Federal, quais sejam, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais.

89. O art. 2º, inciso II da Lei Geral de Telecomunicações estabelece o dever de estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público em benefício da população brasileira. Nessa linha, a Lei Geral de Antenas estabelece metas expressas e concretas para tanto, conforme estabelecidas em seu artigo 1º, § 1º, e 2º, incisos I e III:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais aplicáveis ao processo de licenciamento, instalação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações, com o propósito de torná-lo compatível com o desenvolvimento socioeconômico do País.

⁴³ Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

§ 1º A gestão da infraestrutura de que trata o caput será realizada de forma a atender às metas sociais, econômicas e tecnológicas estabelecidas pelo poder público.

Art. 2º O disposto nesta Lei tem por objetivo promover e fomentar os investimentos em infraestrutura de redes de telecomunicações, visando, entre outros:

I - à uniformização, simplificação e celeridade de procedimentos e critérios para a outorga de licenças pelos órgãos competentes;

II - à minimização dos impactos urbanísticos, paisagísticos e ambientais;

III - à ampliação da capacidade instalada de redes de telecomunicações, tendo em vista a atualização tecnológica e a melhoria da cobertura e da qualidade dos serviços prestados;

90. A matéria encontra previsão também na Lei Federal nº 11.934/2009, que determina que os condicionamentos estabelecidos pelo Poder Público para a instalação e o funcionamento de estações transmissoras de radiocomunicação, de terminais de usuário e de sistemas de energia elétrica deverão ser conciliados com as políticas públicas aplicáveis aos serviços de telecomunicações, de radiodifusão e de energia elétrica.

91. A atuação da Secretaria de Telecomunicações (“SETEL”), vinculada ao Ministério das Comunicações, cujo objetivo precípua é propor políticas, objetivos e metas relativos à cadeia e valor das telecomunicações, acompanhar as atividades da ANATEL relativas às políticas públicas instituídas no âmbito do Poder Executivo federal e zelar por sua observância pela agência reguladora e propor a regulamentação e a normatização técnica para a execução dos serviços de telecomunicações, nos termos do Decreto nº 10.747, de 13 de julho de 2021, demonstra alguns dos mecanismos de concretização das políticas públicas federais a fim de expandir a rede de telecomunicações.

92. As telecomunicações permitem reduzir os obstáculos à mobilidade de pessoas, mercadorias e informação, possibilitando uma dispersão-concentradora das atividades econômicas, graças ao caráter simultâneo e seletivo das operações e do controle da produção em vários lugares⁴⁴.

93. Os investimentos realizados no setor têm o intuito de promover uma expansão das redes de telecomunicações no país, reduzindo-se, assim o número de pessoas excluídas digitalmente a partir de tais esforços em eliminar as desigualdades regionais dada a existência de regiões com déficit de infraestrutura. Diante de sua relevância social, a busca

⁴⁴ Carlos Alberto F. da Silva, 1997: Os impactos das telecomunicações sobre as corporações industriais e financeiras. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/7856/6514/16454>.

pela inclusão digital é um processo que, indubitavelmente, acarreta a inclusão social de diversos segmentos populações em oportunidades de educação, emprego, e mais elevadas qualidades de vida.

94. Segundo QIANG, ROSSOTO E KIMURA⁴⁵, a internet não é apenas uma simples infraestrutura, mas sim uma tecnologia base para diversos fins que fundamentalmente pode reestruturar uma economia por meio de aspectos como o aprimoramento dos recursos humanos, o aumento de produtividade das empresas e indústrias e a melhoria da competitividade das comunidades e cidades que adotam a tecnologia.

95. No contexto brasileiro, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (“IPEA”) aponta que, no Brasil, o efeito da expansão da banda larga sobre o Produto Interno Bruto (PIB) é positivo e significativo, sendo que, em média, a ampliação de 1% do acesso à banda larga acarreta um aumento de 0,077% no PIB.⁴⁶

96. A ANATEL aponta que o Brasil encerrou 2021 com 339,5 milhões de acessos dos quatro principais serviços de telecomunicações de interesse coletivo: telefonia móvel, telefonia fixa, banda larga fixa e TV por assinatura. Esse resultado demonstra variação de 7,5% nos últimos 12 meses: em dezembro de 2020, o setor somava 315,7 milhões de acessos.

97. O relatório anual geral da ANATEL sobre o setor de telecomunicações também demonstra que uma das ações de maior destaque promovidas no último ano se refere à licitação da frequência de 5G, que envolve importantes compromissos ao desenvolvimento socioeconômico do país, em destaque: (i.) atendimento de: (i.i.) todas as sedes municipais com 5G com atendimento de ao menos três prestadoras a 1.174 municípios com mais de 30 mil habitantes e 4.396 municípios com menos de 30 mil habitantes; (i.ii.) 1.700 localidades não sede com 5G; (i.iii) 7.430 localidades com 4G ou tecnologia superior; (i.iv) 2.349 trechos de rodovia, totalizando 35.784 Km (totalidade das rodovias federais pavimentadas); (i.v.) 530 sedes municipais com backhaul de fibra óptica; e (ii.) aporte de R\$ 3,1 bilhões para o desenvolvimento de projetos de conectividade de escolas públicas.

⁴⁵ QIANG, C. Z. W.; ROSSOTTO, C. M.; KIMURA, K. Economic impacts of broadband. In: WORLD BANK. Information and communications for development 2009: extending reach and increasing impact. Washington: World Bank, 2009. c. 3, p. 35-50. Disponível em: <http://goo.gl/Pc8iWX>.

⁴⁶ IPEA. Avaliando o efeito dos investimentos em telecomunicações sobre o PIB. Texto para Discussão 2336. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2336.pdf. Acesso em 04.12.2022.

98. A ANATEL pontua que a tecnologia 5G é catalisadora de uma revolução digital, tendo grande impacto sobre a oferta e fruição de serviços, nos mais diversos setores da economia, como indústria, energia, segurança pública, medicina e entretenimento.

99. Esses são alguns exemplos concretos dos incontáveis benefícios sociais e econômicos que seriam colocados em xeque, caso fosse autorizada a criação de novos óbices regionais para instalação e funcionamento dos serviços de telecomunicações, que não aqueles previstos pela ANATEL e já considerados os suficientes critérios de segurança e desenvolvimento sustentável das atividades.

100. Ou seja, ao impor um novo requisito para instalação e funcionamento das estações de telecomunicações em contrariedade ao processo de certificação regulamentado pela ANATEL, a lei municipal obstaculiza não somente a manutenção das atividades do setor já em andamento, mas também impede seu constante desenvolvimento em prol da sociedade a partir das políticas instituídas pelas Leis Federais e que obrigatoriamente devem ser levadas a rigor.

101. Tudo isso além do que já foi comentado no tópico 'A' acerca das consequências nefastas que devem sobrevir, caso seja mantida a disciplina municipal acerca do distanciamento entre edificações de telecomunicações e seus impactos na topologia das redes.

102. Portanto, a lei municipal não apenas é inconstitucional por descumprir uma série de preceitos fundamentais, como também impõe retrocesso econômico e social capaz de trazer nefastas consequências ao desenvolvimento do setor no país - especialmente se a lei não for imediatamente obstaculizada por esta Suprema Corte, o que poderia contribuir para que ela servisse de exemplo aos demais governos dos Estados, Distrito Federal e Municípios do Brasil.

E. INSEGURANÇA JURÍDICA E PREJUÍZOS VULTOSOS ÀS EMPRESAS ATUANTES NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES DECORRENTES DE AUTUAÇÕES ILEGAIS

103. Muito embora as empresas do setor já se submetam ao regular processo de fiscalização e certificação da ANATEL, em respeito às regras estabelecidas na Lei Geral de Telecomunicações e na Resolução nº 715/2019, a exigência inconstitucional novas condicionantes para instalação de edificações de telecomunicações podem acarretar significativas autuações administrativas e multas milionárias às concessionárias.

104. O artigo 20 da LINDB determina que “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”.

105. Trata-se de dever imposto às autoridades para que, em todas as diferentes esferas da Federação, sejam necessariamente antecipados os possíveis desdobramentos concretos de suas decisões e, indo além, sejam proferidas decisões **motivadas** em tais consequências práticas premeditadas, conjuntamente com os valores jurídicos em discussão em cada caso, a fim de que se chegue a uma conclusão alinhada ao princípio da segurança jurídica.⁴⁷

106. Acerca da observância do artigo 20 da LINDB pela Administração Pública, PHILLIP GIL FRANÇA leciona:

(...) Assim, o consequencialismo jurídico tem como finalidade a análise da potencial adequação legal do ato avaliado na realidade concreta de interação humana, e com o meio onde tal atividade acontece, com os valores do Direito. De igual forma, visa aferir como o Sistema Estatal reage frente ao cenário fático e jurídico formado a partir de tal interação humana.

Se reagir positivamente, a legalidade é estabelecida de forma a promover os objetivos fundamentais da República (art. 3º da CF) e o interesse público a ser realizado no caso concreto sob averiguação. Na ocorrência de reação negativa, faz-se necessário indicar caminhos de superação desse contexto que, diversamente aos valores do Direito, causam um retrocesso na missão maior constitucional do Estado, qual seja, de permanente viabilização do desenvolvimento intersubjetivo de seus partícipes.

Nessa esteira, toda atuação estatal precisa seguir a nova hermenêutica indicada pela atualizada da LINDB (em seus arts. 20 a 200), realizada no plano de 2018, em especial a atividade de controle da Administração Pública. E assim se aplica por meio de mecanismos de consolidação da norma ao caso concreto, voltada à realização dos objetivos fundamentais da República. (...).

⁴⁸

⁴⁷ Carlos Ari Sunfeld, um dos responsáveis pelo projeto de lei que deu origem à Lei nº 13.655/2018, destaca que, de modo geral, as mudanças inseridas na LINDB pela referida lei buscaram “*conferir mais segurança jurídica, estabilidade e previsibilidade ao direito público*”. SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. Uma lei para dar mais segurança jurídica ao direito público e ao controle. In: LEAL, Fernando (Coord.); MENDONÇA, José Vicente Santos de (Coord.). Transformações do Direito Administrativo: consequencialismo e estratégias regulatórias. Rio de Janeiro, UERJ/ FGV-Rio, 2017, p. 22.

⁴⁸ FRANÇA, Phillip. 4. Consequencialismo Jurídico e a Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) In: França, Phillip. Ato administrativo, Consequencialismo e Compliance: Gestão de Riscos, Proteção de Dados e Soluções para o Controle Judicial na era da IA. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2019.

107. Sendo assim, incumbe ao guardião precípua da Constituição Federal considerar, não somente os prejuízos flagrantes à própria lógica constitucional quando da usurpação das competências da União pelos entes regionais e locais, bem como da violação aos objetivos precípuos da República previstos em seu artigo 3º, mas também as próprias consequências práticas imediatas que se coloca em legitimidade ao anuir com a vigência da Lei municipal, quais sejam: as autuações milionárias ilegais promovidas pela Administração Estatal e os óbices que a referida Lei constituem à expansão das redes e dos serviços de telecomunicações e ao próprio funcionamento das redes atualmente instaladas, conforme se mencionou nos tópicos ‘A’ e ‘E’.

108. Ainda sobre o tema, é de se destacar que a referida lei que legitima as autuações administrativas descritas acima sucede mesmo após reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal reafirmando a competência privativa da União para legislar e explorar telecomunicações e sobre licenciamento antenas de telecomunicações, inclusive com o afastamento da indevida interpretação de exercício da competência comum.

109. As referidas autuações tampouco se sustentam diante da disposição contida no art. 24 da LINDB⁴⁹, a qual prevê que não se deve admitir que uma mudança de orientação geral das autoridades públicas competentes impactasse situações fáticas já legitimamente constituídas.

110. É claro que as concessionárias do serviço público de telecomunicações obtiveram as respectivas licenças de operação a partir daquilo que os órgãos competentes entendiam que era necessário para tanto. Se, em dado momento, esses mesmos órgãos passarem a entender de forma diversa, o novo entendimento poderia, no máximo, afetar os licenciamentos futuros ou eventualmente as renovações das licenças existentes, mas isso não poderia impactar a prestação dos serviços de telecomunicação ou a operação de estações *já instaladas* – muito menos gerar qualquer tipo de sanção para as empresas, que não têm qualquer relação com a alteração de entendimento sobre aquilo que é necessário para operar e que atenderam ao que lhes foi exigido.

⁴⁹ Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

V. NECESSÁRIA CONCESSÃO DA TUTELA CAUTELAR

111. Comprovada a inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei em comento, nos termos dos esclarecimentos *supra*, a probabilidade do direito está devidamente fundamentada a fim de corroborar a necessária suspensão da eficácia das normas em questão.

112. O risco da demora decorre não somente da violação frontal de dispositivos constitucionais, colocando-se em xeque o pacto federativo e os objetivos fundamentais da República, que, *per se*, já representam dano suficiente ao ordenamento a ensejar a imediata suspensão dos dispositivos impugnados de ambas as Leis, mas também decorre de possíveis autuações administrativas a serem aplicadas pela Administração Municipal, que devem onerar indevidamente as empresas concessionárias devidamente licenciadas perante a ANATEL, entidade competente pelo procedimento em questão.

113. Também a ilegítima a cobrança da taxa de licença de processo de licenciamento municipal em Manaus, que enseja bitributação para as prestadoras de serviço de telecomunicação, em razão da incompetência do Município para exercer o referido poder de polícia sobre o funcionamento das torres e antenas, demonstra a urgência da medida de suspensão das Leis, de sorte que essas empresas não continuem a ser injustificadamente oneradas.

114. Adicionalmente, a interferência municipal na topologia das redes de telecomunicações também pode resultar em vastas consequências danosas ao desenvolvimento do setor - já que, no melhor dos cenários, há o risco de perda significativa de qualidade e capacidade de atendimento, sendo possível também a completa indisponibilidade dos serviços nas regiões sem cobertura.

115. É de se reconhecer que o *periculum in mora* se encontra presente na modalidade mais extensa que autoriza a excepcional prolação de decisão monocrática por parte do Relator, com fundamento no §1º do art. 5º da Lei 9.882/99, segundo o qual “*Em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave (...), poderá o relator conceder a liminar, ad referendum do Tribunal Pleno*”, o que se requer, diante das evidências apresentadas nesta exordial.

116. É preciso consignar que as referidas Leis já estão em vigor e que, assim, já vêm sujeitando as prestadoras de serviço a um cenário de insegurança jurídica, eis que afeta as instalações existentes e vem produzindo seus efeitos eivados de inconstitucionalidade desde que as Leis foram publicadas.

117. Tudo até aqui demonstra a necessidade de concessão de tutela cautelar para suspensão da eficácia dos arts. 5º, inciso IV, art. 49, inciso V, art. 50, art. 52, inciso IV, art. 54, *caput* e parágrafo único, art. 57, todos da Lei nº 2.384/2018, bem como do art. 5º, *caput*, incisos VI e VII, e §§1º e 2º da Lei Complementar nº 17/2022.

VI. PEDIDOS

118. Por todo o exposto, a ABRINTEL requer:

a) Seja suspensa liminarmente, com efeitos *ex tunc*, a eficácia dos art. 5º, incisos I e IV, art. 49, inciso V e art. 52, inciso IV, e ainda dos itens 12.1 do Anexo V e itens 7, 7.1 e 7.2 do Anexo II, todos da Lei nº 2.384/2018, bem como do art. 5º, *caput*, incisos VI e VII, e §§1º e 2º da Lei Complementar nº 17/2022, a fim de afastar as exigências acerca do licenciamento e instalação de infraestrutura de telecomunicação, bem como da alteração na topologia das redes e aplicação de penalidades e autuações ilegais para tanto, diante da invasão de competência privativa da União, afronta à disciplina estabelecida pela legislação federal e, por derradeiro, violação ao pacto federativo e aos objetivos fundamentais da República;

b) A solicitação de informações ao Presidente da Câmara Municipal de Manaus e ao Prefeito do Município de Manaus, bem como a manifestação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República;

c) No mérito, seja julgada procedente a ADPF, com a confirmação da medida liminar, e a declaração de inconstitucionalidade do art. 5º, *caput*, incisos VI e VII, e §§1º e 2º da Lei Complementar nº 17/2022, bem como dos art. 5º, incisos I e IV, art. 49, inciso V e art. 52, inciso IV, e ainda dos itens 12.1 do Anexo V e itens 7, 7.1 e 7.2 do Anexo II, todos da Lei Municipal nº 2.384/2018, em razão da violação à competência privativa da União Federal para legislar sobre telecomunicações (art. 22, IV, CF/88) e explorar tais serviços (art. 21, XI, CF/88), bem como da ausência de competência tributária para instituição de taxa de polícia (art. 30, incisos I, II e III, art. 145, inciso II, e art. 150, incisos II e IV, CF/88) - o que resulta na infração a preceitos fundamentais, quais: pacto federativo (art. 18º, CF/88) e objetivos fundamentais da República (art. 3º, incisos I, II e III, CF/88).

d) Seja comunicada a decisão ao Presidente da Câmara Municipal de Manaus.

119. Por fim, em atenção ao art. 77, V, do CPC, requer-se sejam todas as futuras publicações e/ou intimações efetuadas exclusivamente em nome de **MATEUS AIMORÉ CARRETEIRO**, OAB/SP Nº 256.748 e endereço eletrônico rc.sp.publicacao@veirano.com.br, com escritório à Av. Brigadeiro Faria Lima nº 3477, 16º andar, CEP 04538-133, São Paulo/SP, sob pena de nulidade.

Brasília/DF, 12 de maio de 2023.

MATEUS AIMORÉ CARRETEIRO
OAB/SP 256.748

MAURO HIANE DE MOURA
OAB/RS 52.270

BIANCA SOARES SILVA CORREIA
OAB/SP 354.809

RODOLFO FARIAS GOMES
OAB/SP 439.518