



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 731/SP**  
**RELATORA:** MINISTRA CÁRMEN LÚCIA  
**REQUERENTE:** ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS PRESTADORAS DE  
SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES COMPETITIVAS –  
TELCOMP  
**ADVOGADO:** GRAZZIANO MANOEL FIGUEIREDO CEARÁ  
**INTERESSADO:** PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE AMERICANA  
**INTERESSADO:** PREFEITO MUNICIPAL DE AMERICANA  
**PARECER AJCONST/PGR Nº 366500/2020**

CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL. REPARTIÇÃO DE  
COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI 6.060/2017 DO  
MUNICÍPIO DE AMERICANA/SP.  
TELECOMUNICAÇÕES. LIMITAÇÃO PARA  
INSTALAÇÃO DE TORRES DE TRANSMISSÃO  
EM ÁREAS LOCALIZADAS ATÉ 50 METROS DE  
RESIDÊNCIAS. PRELIMINAR. NORMAS DE  
REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. CABIMENTO DE  
AÇÃO DIRETA ESTADUAL. PRINCÍPIO DA  
SUBSIDIARIEDADE. MÉRITO.  
INCONSTITUCIONALIDADE. AFRONTA À  
COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA  
UNIÃO (ARTS. 21, IX, E 22, IV, DA CF).

1. Impede o conhecimento de ADPF a possibilidade de  
ajuizamento de ação de controle de constitucionalidade  
perante o Tribunal de Justiça local, haja vista a incidência  
do princípio da subsidiariedade. Precedentes.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

2. É inconstitucional, por usurpação da competência material e legislativa da União, lei municipal que, a pretexto de proteção e defesa da saúde e do meio ambiente, disponha sobre matéria atinente a telecomunicações, com imposição de deveres às prestadoras dos serviços. Precedentes.

3. A edição de lei municipal que disciplina de modo autônomo matéria que é objeto de regulamentação federal, mormente quando não demonstrada situação peculiar do município a justificar o tratamento normativo diferenciado, afronta a repartição constitucional de competências, por usurpar a competência legislativa da União.

— Parecer pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade do art. 23, VIII e § 1º, da Lei 6.060/2017, do Município de Americana/SP.

Excelentíssima Senhora Ministra Cármen Lúcia,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas – TELCOMP, tendo por objeto o art. 23, VIII e § 1º, da Lei 6.060/2017, do Município de Americana/SP, que *“estabelece normas e procedimentos para a instalação de torres de*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*transmissão de telecomunicação e de outras fontes emissoras no Município de Americana”.*

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

*Art. 23. Ficam vedadas as instalações de sistemas de transmissores ou receptores, nas seguintes áreas:*

*(...)*

*VIII – em áreas localizadas até 50 (cinquenta) metros de residências;*

*(...)*

*§ 1º De forma excepcional, as instalações de sistemas de transmissores ou receptores em áreas localizadas até 50 (cinquenta) metros de residências, poderão ser objeto de análise de implantação, caso seja juntado ao pedido de licença documento que comprove a autorização dos proprietários ou titulares de domínio dos imóveis estabelecidos no raio delimitado pelo inciso VIII, deste. (...).*

A requerente afirma, inicialmente, que detém legitimidade ativa pois: (i) é associação com atuação em âmbito nacional, congregando mais de 70 associados, dentre concessionários e autorizatários, que prestam serviço de telecomunicações em todas as unidades da federação; e (ii) o tema tratado tem pertinência com as finalidades institucionais da associação.

No mérito, sustenta que a lei impugnada, ao dispor sobre normas e procedimentos locais para a instalação de torres de transmissão de telecomunicação, invadiu a competência privativa da União para legislar sobre



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

telecomunicações (art. 22, IV, da CF/1988<sup>1</sup>), ofendendo assim o pacto federativo (arts. 1º, *caput*; 18 e 60, § 4º, I, da CF/1988).

Aponta, ainda, violação da competência material exarada nos arts. 21, XI; e 48, XII, da Constituição Federal<sup>2</sup>.

Alega que as violações decorrem do inciso VII e § 1º do art. 23 da Lei municipal 6.060/2017, que *“limitam exacerbadamente a instalação, do ponto de vista territorial, proibindo a localização de infraestruturas a menos de 50 (cinquenta) metros de residências, o que, em um ambiente urbano, tem o mesmo efeito prático de proibir a instalação de novas infraestruturas no município”*.

Assevera que a matéria foi regulamentada pela União por meio da Resolução 683/2017, da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL,

1 *“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
(...)*

*IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; (...).”*

2 *“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. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:  
(...)*

*XII – telecomunicações e radiodifusão; (...).”*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

bem como pela Lei 13.116/2015 (Lei de Antenas), que estabeleceram diretrizes para a correta ordenação das infraestruturas de telecomunicações no cenário urbano.

Ressalta, ainda, que os dispositivos questionados impediriam o cumprimento das metas de crescimento, expansão e universalização dos serviços de telecomunicações.

Com base nesses argumentos, a autora requer a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia do art. 23, VIII e § 1º, da Lei 6.060/2017 do Município de Americana/SP e, no mérito, a declaração da sua inconstitucionalidade.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 11).

O Prefeito do Município de Americana/SP requereu, preliminarmente, a extinção do feito em razão da inobservância do princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999).

No mérito, defendeu a improcedência do pedido sob a alegação de que as normas impugnadas foram editadas com o objetivo de disciplinar o uso e a ocupação do solo urbano, cuja competência é municipal, bem como para



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

disciplinar questões atinentes à saúde e ao meio ambiente, cuja competência é comum a todos os entes da federação (peça 18).

A Câmara Municipal de Americana/SP sustentou a competência municipal para legislar sobre proteção do meio ambiente e assuntos de interesse local e também defendeu a improcedência do pedido (peça 26).

A Advocacia-Geral da União, por sua vez, asseverou que os dispositivos atacados utilizaram parâmetros distintos daqueles previstos pela legislação federal, violando a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (peça 36).

Ressaltou que *“ainda que se admitisse que a norma hostilizada tenha sido editada com fundamento na proteção e defesa da saúde ou no uso e ocupação do solo, os quais, em tese, poderiam legitimar a atuação do Município, haveria vício de inconstitucionalidade, pois o seu teor desatende diretrizes federais claras, necessárias e razoáveis a sinalizar os requisitos de segurança para a instalação das referidas infraestruturas”*. Pugnou, ao final, pela procedência do pedido.

Eis, em síntese, o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

## 1. DA INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

A arguição de descumprimento de preceito fundamental é típica ação constitucional vocacionada a preservar a integridade da Constituição Federal, na falta de outro meio eficaz para salvaguarda em face de atos do Poder Público lesivos a preceitos fundamentais.

Para seu cabimento, é imprescindível que o ato emane do Poder Público e que seja apto a lesar núcleo de preceitos, princípios e regras revestidos de essencialidade para manutenção da ordem constitucional. Daí afirmar-se que a arguição de descumprimento de preceito fundamental “é típico instrumento do modelo concentrado de constitucionalidade”<sup>3</sup>.

O art. 4º, § 1º, da Lei 9.882, de 3.12.1999, exige, para o conhecimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental, a inexistência de outro meio eficaz para neutralizar a situação de lesividade ao preceito fundamental (princípio da subsidiariedade).

Em função desse pressuposto negativo de admissibilidade, o Supremo Tribunal Federal não conhece de ADPF que tenha por objeto lei ou ato normativo municipal sujeito a controle de constitucionalidade estadual

3 MENDES, Gilmar Ferreira. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei 9.882, de 3.12.1999*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 170.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(ADPF 100-MC/TO, Rel. Min. Celso de Mello, *DJe* de 18.12.2008; ADPF 481/PE, Rel. Min. Cármen Lúcia, *DJe* de 8.6.2018; ADPF 359/RJ, Rel. Min. Roberto Barroso, *DJe* de 13.10.2015; ADPF 212/CE, Rel. Min. Ayres Britto, *DJe* de 25.5.2010, entre outros julgados no mesmo sentido).

É certo que o Supremo Tribunal Federal tem conhecido de ADPF contra leis municipais editadas após a CF/1988 quando o parâmetro de inconstitucionalidade seja a invasão, pela norma municipal, da competência legislativa privativa da União ou dos estados (ADPF 273/MT, Rel. Min. Celso de Mello, *DJe* de 23.6.2017; ADPF 337/MA, Rel. Min. Marco Aurélio, *DJe* de 26.6.2019; ADPF 514/SP, Rel. Min. Edson Fachin, *DJe* de 30.11.2018).

Esse entendimento, no entanto, baseia-se em premissa já superada pelo STF, segundo a qual o parâmetro de constitucionalidade em representação de inconstitucionalidade estadual há de ser, exclusivamente, norma da constituição estadual, sendo a Constituição Federal a sede própria para a repartição de competência legislativa entre os entes federativos.

Isso porque, em teses firmadas em sede de repercussão geral (RE 650.898/RS, Red. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, *DJe* de 24.8.2019 – Tema 484) e em controle concentrado de constitucionalidade (ADI 5.646/SE, Rel. Min. Luiz Fux, *DJe* de 8.5.2019), o Supremo Tribunal Federal assentou





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

que *“Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados”*.

A repartição de competência legislativa definida pela Constituição qualifica-se como norma de preordenação, na definição de Raul Machado Horta.<sup>4</sup> Por afetar diretamente a organização dos entes federativos, ingressam de modo automático nas ordens jurídicas parciais, independentemente de previsão expressa. Não há discricionariedade quanto a absorção de tais preceitos pelos ordenamentos jurídicos parciais.

É que, consoante assentado pelo Supremo Tribunal Federal, *“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”* (ADI 5.307/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 29.10.2018).

Assim, o modelo de repartição de competência legislativa traçado pela Constituição é de reprodução obrigatória pelos demais entes federativos e, dessa forma, pode validamente ser utilizado como parâmetro de controle de constitucionalidade estadual (RCL 17.954-AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Roberto

4 HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 73-78.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Barroso, *DJe* de 10.11.2016; RE 1.003.137-AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, *DJe* de 15.5.2018).

No caso em tela, a requerente pleiteia que seja declarado inconstitucional o art. 23, VIII e § 1º, da Lei 6.060/2017 do Município de Americana/SP, em razão da invasão da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e, conseqüentemente, da ofensa ao pacto federativo.

Os preceitos tidos por afrontados pela lei municipal são de reprodução obrigatória, pois consubstanciam premissas básicas do Estado Democrático de Direito e do modelo federativo vigente. Portanto, revelam-se como parâmetros passíveis de invocação em ação direta ajuizada perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Ressalte-se, ainda, que a Constituição do Estado de São Paulo asseverou a necessidade de observância pelas leis municipais dos princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual,<sup>5</sup> bem como disciplinou sobre a possibilidade de entidade de classe, de atuação estadual ou municipal

5 *“Artigo 144 – Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

e com interesse jurídico na matéria, propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal<sup>6</sup> (art. 90, V).

Assim, evidenciada a existência de outro meio juridicamente eficaz e apto a mitigar a violação de preceitos fundamentais suscitada, não se tem por atendido o requisito da subsidiariedade para o cabimento da presente arguição de descumprimento.

## **2. DO MÉRITO**

Na repartição de competências decorrente do modelo de federalismo adotado pelo Estado brasileiro, o constituinte originário elencou, no art. 22 da Constituição Federal, as matérias cuja atribuição para legislar é privativa da União. O comando estabelece extenso rol de temas relevantes e de interesse geral do país.

Dada a competência privativa do ente central da Federação para legislar sobre os assuntos ali expressos, não há de se admitir que estados,

6 *“Artigo 90 – São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estaduais ou municipais, contestados em face desta Constituição ou por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio desta Constituição, no âmbito de seu interesse:*

*(...)*

*V – as entidades sindicais ou de classe, de atuação estadual ou municipal, demonstrando seu interesse jurídico no caso; (...).”*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Distrito Federal ou municípios venham a disciplinar aquelas matérias, salvo na hipótese da existência de lei complementar da União outorgando tal prerrogativa aos entes subnacionais, conforme preconiza o parágrafo único do art. 22 da Carta Federal<sup>7</sup> – o que não ocorre no caso sob exame.

O inciso IV do art. 22 da Lei Maior estabelece a competência privativa da União para legislar sobre “*águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão*” (grifo nosso).

O diploma legal ora impugnado definiu normas para a instalação de torres de transmissão de telecomunicações em âmbito municipal, dentre as quais a que proíbe a colocação de sistemas de transmissores e receptores em áreas localizadas até 50 metros de residências.

Ao criar uma nova obrigação de não fazer às empresas prestadoras de serviços de telecomunicações, a pretexto da defesa da saúde e do meio ambiente, a lei municipal interferiu diretamente na relação contratual formalizada entre o Poder concedente e as concessionárias.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reputa inconstitucional lei de outro ente federativo que disponha sobre

7 “Art. 22. (...)”

*Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

telecomunicações, ainda que com finalidade outra, como proteção à saúde ou aos consumidores, mormente quando crie obrigação para concessionárias de serviços de telecomunicações.

É o que se colhe, por exemplo, do seguinte julgado:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 10.513/2015 DO ESTADO DA PARAÍBA. INSTITUIÇÃO DE OBRIGAÇÃO PARA AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES DE APRESENTAREM MENSAGEM INFORMATIVA QUANDO OS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS REALIZAREM LIGAÇÕES PARA NÚMEROS DE OUTRAS OPERADORAS. ARTIGO 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ARTIGO 24, V E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INAPLICÁVEL. USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR. ARTIGO 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.*

*1. A competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (artigo 22, IV, da Constituição Federal) é violada quando lei estadual institui obrigação para as empresas concessionárias de serviços de telecomunicações, ainda que a pretexto de proteger o consumidor ou a saúde dos usuários.*

*2. A competência concorrente dos estados-membros para dispor sobre direito do consumidor (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal) não pode conduzir à frustração da teleologia das normas que*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*estabelecem as competências legislativa e administrativa privativas da União para disciplinar o setor de telecomunicações. Precedentes.*

3. *As figuras do consumidor e do usuário de serviços públicos ostentam regimes jurídicos diversos, por isso que este último, que observa a lógica da solidariedade social (artigo 3º, I, da Constituição Federal), encontra sede específica na cláusula “direitos dos usuários”, prevista no artigo 175, parágrafo único, II, da Constituição Federal.*

4. *A Lei 10.513/2015 do Estado da Paraíba, ao instituir a obrigação de as empresas concessionárias de serviços de telecomunicações apresentarem mensagem informativa quando os usuários dos serviços realizarem ligações para números de outras operadoras, viola o artigo 22, IV, da Constituição Federal, configurando inconstitucionalidade formal.*

5. *Ação direta conhecida e julgada procedente.*

*(ADI 5.575, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 6.11.2018) – Grifo nosso.*

No exercício de sua competência privativa, a União já disciplinou amplamente a prestação de serviços de telecomunicações.

A Lei 9.472/1997 (Lei Geral das Telecomunicações) estabeleceu ao ente central a competência para organizar a exploração dos serviços de telecomunicações, incluindo *“disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências”* (art. 1º, parágrafo único).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A Lei Geral das Telecomunicações ainda criou a Agência Nacional de Telecomunicações – 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).

A União também regulamentou o tema por meio da Lei 13.116/2015 (Lei das Antenas), que *“estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações”* e tem como objetivo, dentre outros, o de precaver contra os efeitos da emissão de radiações não ionizantes de acordo com os parâmetros definidos em lei (art. 2º, IV). Essa normativa definiu ainda as restrições para a instalação de infraestrutura de redes de telecomunicações em área urbana (art. 6º)<sup>8</sup>.

- 8 *“Art. 6º A instalação de infraestrutura de rede de telecomunicações em área urbana não poderá:*
- I - obstruir a circulação de veículos, pedestres ou ciclistas;*
  - II - contrariar parâmetros urbanísticos e paisagísticos aprovados para a área;*
  - III - prejudicar o uso de praças e parques;*
  - IV – prejudicar a visibilidade dos motoristas que circulem em via pública ou interferir na visibilidade da sinalização de trânsito;*
  - V – danificar, impedir acesso ou inviabilizar a manutenção, o funcionamento e a instalação de infraestrutura de outros serviços públicos;*
  - VI – pôr em risco a segurança de terceiros e de edificações vizinhas;*
  - VII – desrespeitar as normas relativas à Zona de Proteção de Aeródromo, à Zona de Proteção de Heliponto, à Zona de Proteção de Auxílios à Navegação Aérea e à Zona de Proteção de Procedimentos de Navegação Aérea, editadas pelo Comando da Aeronáutica.”*





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Por sua vez, a ANATEL, no exercício de seu poder regulatório, editou a Resolução 683/2017, que aprova o Regulamento de Compartilhamento de Infraestrutura de Suporte à Prestação de Serviço de Telecomunicações. O art. 7º desse regulamento determinou a obrigatoriedade de compartilhamento de torres pelas prestadoras de serviços de telecomunicações nas situações em que o afastamento entre elas for inferior a 500 metros.

Quanto à justificativa de que os dispositivos atacados dispuseram sobre proteção à saúde e ao meio ambiente, em face da preocupação com a exposição excessiva de campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos, constata-se novamente a existência de norma federal acerca da matéria.

Trata-se da Lei 11.934/2009, que *“estabelece limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos, associados ao funcionamento de estações transmissoras de radiocomunicação, de terminais de usuário e de sistemas de energia elétrica nas faixas de frequências até 300 GHz (trezentos gigahertz), visando a garantir a proteção da saúde e do meio ambiente”*.

Esse diploma normativo determinou a adoção dos limites recomendados pela Organização Mundial de Saúde (OMS) para a exposição ocupacional e da população em geral a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos gerados por estações transmissoras de telecomunicações,





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

que, por sua vez, seguem os limites da Comissão Internacional de Proteção Contra Radiação Não Ionizante (ICNIRP) (art. 4º).

A partir do arcabouço normativo federal delineado, nota-se que o espaço para atuação do legislador municipal é reduzido por imperativo constitucional e pela existência prévia de normas nacionais sobre o tema. Ademais, não se verifica situação peculiar no município a justificar um tratamento normativo diferenciado relacionado à saúde ou ao meio ambiente.

A existência de legislação federal que indique, de forma clara, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação dos entes menores, afasta a presunção de legitimidade dos entes estaduais e municipais para legislar sobre o tema.

Esse entendimento alinha-se à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, como se vê do recente julgado da ADI 3110/SP:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10.995/2001 DE SÃO PAULO. INSTALAÇÃO DE ANTENAS TRANSMISSORAS DE TELEFONIA CELULAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. NORMA ESTADUAL EDITADA NO ÂMBITO DA COMPETÊNCIA ESTADUAL DE PROTEÇÃO À SAÚDE. LEI FEDERAL QUE CLARAMENTE REGULAMENTA A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

1. *Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption).*
2. *Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior.*
3. *A União, no exercício de suas competências (art. 21, XI e art. 22, IV CRFB), editou a Lei 9.472/1997, que, de forma nítida, atribui à Anatel a definição de limites para a tolerância da radiação emitida por antenas transmissoras.*
4. *A União, por meio da Lei 11.934, fixou limites proporcionalmente adequados à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos. Precedente.*
5. *Dessa forma, a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, legislar sobre seus respectivos interesses (presumption against preemption) foi nitidamente afastada por norma federal expressa (clear statement rule).*
6. *É inconstitucional a Lei n. 10.995/2001 do Estado de São Paulo, pois, a pretexto de proteger a saúde da população, disciplinando a instalação de antenas transmissoras de telefonia celular, adentrou na esfera de competência privativa da União.*
7. *Ação direta julgada procedente.*  
(ADI 3.110, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 10.6.2020.)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Conclui-se que, ao estabelecer condições em desarmonia com aquelas previstas na legislação federal, ainda que a pretexto de proteger o meio ambiente e a saúde da população local, os dispositivos atacados adentraram as competências privativas da União para legislar e explorar serviços de telecomunicações (CF, arts. 21, XI e 22, IV), revelando-se inconstitucionais.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, pela procedência do pedido, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade do art. 23, VIII e § 1º, da Lei 6.060/2017, do Município de Americana/SP.

Brasília, data da assinatura digital.

***Augusto Aras***  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

MCA