



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO EM BRASÍLIA

---

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES, M.D. MINISTRO RELATOR,**

**ADI 6.482/DF**

O **ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio do Procurador do Estado signatário, com fundamento nos arts. 1.021 do CPC/2015 e 317 do RISTF, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência interpor

<b>A G R A V O   I N T E R N O</b>
------------------------------------

contra a r. decisão monocrática que não conheceu dos embargos de declaração opostos contra o acórdão proferido na ação direta em referência.

O Estado de São Paulo opôs embargos de declaração no feito visando à restrição dos efeitos temporais do acórdão proferido na presente ação direta, demonstrando robustas razões de excepcional interesse social e segurança jurídica para que houvesse a modulação, ou, alternativamente, fosse expressamente apreciada por esse e. Supremo Tribunal Federal a questão concernente à imposição aos entes federados da vedação do art. 12 da Lei n. 13.116/2015 (Lei das Antenas) posteriormente à sua efetiva vigência, ante o seu caráter constitutivo e inovador na ordem jurídica.



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO EM BRASÍLIA

Sobreveio, todavia, a decisão ora agravada, que não conheceu dos embargos de declaração por entender aplicável à espécie a jurisprudência desse e. Supremo Tribunal Federal firmada no sentido de não se admitir, em processos objetivos de controle concentrado de constitucionalidade, a legitimidade recursal dos *amici curiae* para a oposição de aclaratórios, mesmo após a vigência do Código de Processo Civil de 2015. Confira-se:

*“É firme o entendimento desta Corte no sentido de que o amicus curiae não goza de legitimidade recursal em sede de controle concentrado de constitucionalidade, o que inclui a ilegitimidade para oposição de embargos de declaração. Reforço que esse entendimento se mantém mesmo após as modificações realizadas no Código de Processo Civil de 2015”.*

Em que pese o entendimento consolidado por essa e. Suprema Corte quanto à matéria, entende o Estado de São Paulo que sua **intervenção no feito é qualificada por razões de ordem pública** que justificam, em caráter excepcional, a admissibilidade dos embargos de declaração para fins de adequação temporal dos efeitos do acórdão proferido na ação direta em exame.

**I - DA EXCEPCIONALIDADE DO CASO. INTERVENÇÃO COMO AMICUS CURIAE QUALIFICADA POR RAZÕES DE ORDEM PÚBLICA. LEGITIMIDADE RECURSAL. ABERTURA DO DEBATE CONCERNENTE AOS EFEITOS TEMPORAIS DO ACÓRDÃO SOBRE A AUTONOMIA POLÍTICA E PATRIMONIAL DE ESTADOS E MUNICÍPIOS.**

Embora a ação direta tenha sido ajuizada pelo Procurador-Geral da República, no exercício da ampla prerrogativa que a Constituição da República lhe confere para a tutela da ordem constitucional democrática pela via das ações constitucionais (art. 103, VI, da CF/1988) o **objeto central** da pretensão posta na inicial diz respeito à **proteção da autonomia política**



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO EM BRASÍLIA

**estadual e municipal** em face de ingerência legislativa da União no campo das competências e do patrimônio desses entes.

Na mesma linha defendida pelo PGR, as manifestações do Estado de São Paulo nos presentes autos buscaram demonstrar, sob o manto da autonomia política estadual e municipal, que a imposição de norma federal restritiva de competências e infraestruturas atribuídas a Estados e Municípios não poderia prevalecer na ordem constitucional, ou não ao menos com a amplitude normativa estabelecida pelo legislador no referido art. 12 da Lei n. 13.116/20156 (Lei das Antenas).

Assim, a **intervenção do Estado de São Paulo nos presentes ocorreu com a precípua finalidade defender, na posição de ente federado, as competências constitucionais de Estados e Municípios concernentes à gestão de seu patrimônio e infraestruturas públicas.**

Trata-se de matéria que transcende a esfera individual, local ou estadual, e alcança especial envergadura político-institucional no âmbito federativo brasileiro.

Nessa perspectiva, entende-se que, em que pese a intervenção do Estado de São Paulo tenha se dado sob a roupagem processual de *amicus curiae*, há relevantes razões de ordem pública a admitir sua legitimidade recursal para oposição de aclaratórios, **sobretudo diante da relevância dos argumentos apresentados para fins de adequação temporal dos efeitos da decisão.**

Conforme se demonstrou nos aclaratórios – e ora se reforça em sede de agravo – **as razões para a delimitação dos efeitos temporais da decisão são de ordem pública**, porquanto afetas ao campo da segurança jurídica e da preservação da autonomia político-institucional de Estados e Municípios **em**



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO EM BRASÍLIA

momentos em que não havia certeza jurídica quanto à matéria controvertida na ação direta, seja porque ainda não havia jurisprudência pacificada desse e. Supremo Tribunal Federal acerca do tema, seja por ausência de previsão normativa que o disciplinasse antes do advento da Lei 13.116/2015 (Lei das Antenas).

*Concessa maxima venia*, considerando-se a relevância federativa, política, jurídica e econômica da controvérsia que ainda subjaz na apreciação dos efeitos temporais do acórdão embargado, **há de se garantir aos próprios titulares das competências tuteladas pelo PGR na presente ação a legitimidade processual para abrir a via do debate do alcance dos efeitos do *decisum***. E isso sobretudo ao se demonstrar os graves impactos político-institucionais e econômicos – *além da clara quebra da isonomia federativa!* - que a ausência da requerida restrição temporal dos efeitos acarretará.

No ponto, cumpre destacar julgado de relatoria do e. Ministro Gilmar Mendes, em que, diante de relevantes razões de segurança jurídica e de impacto econômico e social do acórdão proferido na **ADI n. 3.538/RS, foram conhecidos e acolhidos os embargos de declaração opostos pelo *amicus curiae* Associação dos Servidores da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (ASJ) para fins de modulação de efeitos da decisão.**

O acórdão que apreciou e julgou os referidos aclaratórios é recente, publicado em 26/11/2020, com a seguinte fundamentação quanto ao acolhimento do pedido de modulação dos efeitos formulado pelo *amicus curiae*:

*“Quanto ao pedido subsidiário da Assembleia Legislativa e aos **embargos de declaração opostos pela Associação dos Servidores da Justiça do Rio Grande do Sul (ASJ), que postulam a modulação dos efeitos da decisão, reconheço a omissão apontada pelos embargantes.** De fato, a questão da modulação dos efeitos não foi abordada no voto embargado. Nas razões dos embargos, as*



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO EM BRASÍLIA

---

*recorrentes alegam que os servidores beneficiados indevidamente pela lei declarada inconstitucional agiam de boa-fé e gozavam de confiança legítima na manutenção da remuneração. Desse modo, considerando o longo prazo decorrido entre a propositura da ação e seu julgamento, entendo que os efeitos da declaração de inconstitucionalidade devem ser modulados para salvaguardar a boa-fé dos servidores afetados pela decisão”.*

A matéria debatida naquela ação direta versava sobre a (in)constitucionalidade de lei estadual que concedia a servidores do Poder Judiciário reajuste anual. A lei, nesse ponto, foi considerada inconstitucional pelo e. Supremo Tribunal Federal por vício de iniciativa, tendo sido modulados os efeitos da decisão para proteger os servidores de boa-fé, que possuíam confiança legítima na manutenção de sua remuneração.

De forma análoga, também no presente caso se revela imprescindível a adequação dos efeitos temporais do *decisum*, a fim de se resguardar valores constitucionais também relevantes, não somente segurança jurídica, mas notadamente a isonomia e equilíbrio federativos, diante da confiança que Estados e Municípios tinham, até o pronunciamento dessa e. Suprema Corte nos autos, em suas competências constitucionais para instituir contraprestações pelo uso que companhias de telefonia fazem de suas infraestruturas públicas.

Portanto, pugna-se na presente hipótese, **diante do caráter qualificado de que é dotada a intervenção do Estado de São Paulo no feito,** posto que defende a preservação da segurança jurídica quanto à matéria e a autonomia político-institucional de Estados e Municípios em ação ajuizada por terceiro (PGR), **seja reconhecida excepcionalmente a sua legitimidade recursal para oposição de embargos de declaração contra o acórdão proferido na ação direta.**



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO EM BRASÍLIA

---

Reiteram-se, no presente agravo, as razões tecidas nos embargos de declaração, a fim de que possam ser objeto de apreciação e julgamento em sessão plenária dessa e. Suprema Corte.

Como se pode evidenciar da argumentação a seguir apresentada, a matéria é de grande relevância pública, político-institucional, federativa e socioeconômica, de modo que se revela essencial que tais sejam decididas pela e. Suprema Corte.

## **II - DA NECESSÁRIA DEFINIÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS DO DECISUM.**

### **II.1. DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS DO R. ACÓRDÃO. EFICÁCIA PROSPECTIVA DO JULGADO EM RELAÇÃO A ESTADOS E MUNICÍPIOS.**

Embora a norma impugnada na presente ação tenha sido declarada constitucional por esse e. Supremo Tribunal Federal, a atribuição de efeitos *ex nunc* ao v. acórdão, no ponto concernente à aplicação da vedação expressa no dispositivo impugnado a Estados e Municípios, é medida que se justifica com base nos pressupostos legais de modulação.

Com efeito, a restrição dos efeitos temporais das decisões proferidas em ações diretas de inconstitucionalidade é cabível por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social (art. 27 da Lei n. 9.868/1999).

De início, cumpre destacar que a jurisprudência desse e. Supremo Tribunal Federal há muito já havia reconhecido configurar violação à autonomia dos Estados e Municípios a edição de lei, pela União, que estabeleça ingerência em bens inseridos no domínio dos entes federativos subnacionais.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO EM BRASÍLIA

Com este fundamento, a Corte deferiu liminar na ADI 927 para conferir interpretação conforme à Constituição ao artigo 17, I, b, da Lei n. 8.666/93, que dispôs sobre a doação de bens imóveis, de modo que a expressão – *“permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo”* – somente tivesse aplicação no âmbito da própria União Federal. Em seu voto, o Relator, Ministro CARLOS VELLOSO, consignou:

“(…) O Governador do Estado do Rio Grande do Sul sustenta, pois, em síntese, que o disposto na alínea b do inciso I do art. 17, que só permite a doação de imóvel para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, é inconstitucional.

(…)

O caput do art. 17 veicula, sem dúvida, norma geral, ao subordinar a alienação de bens públicos ao interesse público devidamente justificado e ao exigir a avaliação. O inciso I do mesmo artigo contém, também, norma geral, ao estabelecer que a alienação de imóveis públicos dependerá de autorização legislativa, de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos casos que enumera nas alíneas a até d. **Não veicularia norma geral, na alínea b, que cuida da doação de imóvel, se estabelecesse que a doação somente seria permitida para outro órgão ou entidade da Administração Pública. No ponto, a lei trataria mal a autonomia estadual e a autonomia municipal, se interpretada no sentido de proibir a doação a não ser para outro órgão ou entidade da Administração Pública. Uma tal interpretação, constituiria vedação aos Estados e Municípios de disporem de seus bens, a impedir, por exemplo, a realização de programas de interesse público, tal como ocorre, no caso, conforme noticiado na inicial: (…)**” (g.n.)

Forte em tal entendimento e com fulcro no poder de gestão dos bens públicos que compõe o seu patrimônio, a Administração Pública do Estado de São Paulo conferia ao art. 12 da Lei n. 13.116/2015 (Lei das Antenas), impugnado na presente ação, interpretação no sentido de que a vedação nele expressa somente alcançava a esfera patrimonial da União. Vale dizer, atribuíam-se ao referido dispositivo abrangência estritamente federal, e não nacional.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO EM BRASÍLIA

Assim, até que fosse firmado o entendimento dessa e. Corte na presente ação direta, no sentido da plena aplicabilidade do artigo impugnado a bens estaduais e municipais, os órgãos e entidades paulistas competentes para gerir o patrimônio do Estado **efetuavam regularmente cobranças de empresas de telecomunicações pelo uso que fazem de ativos patrimoniais estaduais para a instalação de suas redes de transmissão de dados, sobretudo no que concerne às faixas de domínio de rodovias e ferrovias estaduais.**

Em suma, a interpretação da 13.116/2015 (Lei das Antenas) que se fazia à luz do princípio federativo, como corolário da autonomia patrimonial dos entes políticos, respaldava as contraprestações instituídas pelos diversos órgãos e entidades paulistas (Departamento de Estradas de Rodagem, Companhia de Trens Metropolitanos etc.) quanto ao uso de bens e infraestruturas por empresas de telecomunicações.

Nesse ponto, releva destacar que a matéria concernente à vedação expressa no art. 12 da Lei das Antenas **era controvertida no âmbito interno da própria União**, conforme consta do retrospecto normativo e institucional colacionado no voto condutor do v. acórdão embargado:

*“Salienta-se que, mesmo no âmbito federal, o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT), após a edição da Lei de 2015, adotou postura contrária ao posicionamento da Advocacia-Geral da União (AGU) e editou a Súmula 1/2018, fixando que “a desoneração prevista no art. 12 da Lei 13.116/2015 em decorrência do uso da faixa de domínio pelo setor de telecomunicações atinge exclusivamente a zona urbana”. Tal entendimento só restou superado no final do ano passado, com a edição da Resolução 9 do DNIT, que finalmente incorporou a disposição do art. 12 da Lei Geral das Antenas’.*

Ora, se nem mesmo entre autarquias e órgãos federais havia consenso quanto ao alcance do art. 12 da Lei das Antenas, **como poderia se exigir que Estados e Municípios, entes federados distintos, interpretassem a vedação do referido dispositivo de lei federal como norma de abrangência nacional, a onerar bens e infraestruturas estaduais e municipais?**





## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO EM BRASÍLIA

---

Para além disso, se configuraria um quadro ainda mais grave, à luz do princípio federativo, a sujeição de bens e infraestruturas estaduais e municipais à vedação do art. 12 da Lei das Antenas, desde o início de sua vigência, a despeito de as próprias rodovias federais terem permanecido até agosto/2020 excluídas pela via regulamentar de cumprir o quanto dispõe o referido dispositivo. Não se poderia vislumbrar maior afronta aos princípios que regem a Federação!

Diante desse cenário de indeterminação, desde a edição da Lei das Antenas, expressivo volume de recursos continuou a ser recebido pelas entidades da Administração pública paulista a título de contraprestação pelo uso de infraestruturas públicas por parte das empresas de telecomunicações.

E quanto a esse ponto, cabe um destaque. Ao se considerar a gestão patrimonial setORIZADA pelas entidades competentes - *sobretudo as que gerenciam os sistemas de transporte* - verifica-se que são os referidos recursos reinvestidos nas próprias infraestruturas públicas (ex. rodovias e ferrovias), pois passam a integrar as fontes de custeio dos múltiplos serviços e obras nelas realizados.

Assim, há excepcional interesse social na preservação dos investimentos realizados nessas infraestruturas a partir dos recursos recebidos pelo Poder Público a título de contraprestação pelo uso de seu patrimônio, posto que beneficiam toda a coletividade que as utiliza. Em particular, as próprias companhias de telefonia que instalam nessas infraestruturas suas redes de transmissão de dados se beneficiam das melhorias realizadas por meio do reinvestimento dos referidos recursos.

A ausência de restrição dos efeitos temporais do acórdão proferido na presente ação direta tornaria possíveis inúmeros pedidos de repetição de indébito por parte das diversas empresas de telecomunicação que firmaram com as entidades públicas estaduais e municipais termos autorizativos de uso de bens públicos, o que



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO EM BRASÍLIA

certamente impactaria de forma grave a já enfraquecida capacidade do Poder Público de promover investimentos em infraestrutura.

Diante desse quadro, o presente pedido de modulação de efeitos possui amparo em ambos os pressupostos previstos pelo art. 27 da Lei n. 9.868/1999:

I) Por razões de segurança jurídica, justifica-se conferir efeitos prospectivos (*ex nunc*) ao acórdão em virtude de somente após a sua prolação ter se consolidado a jurisprudência desse e. Supremo Tribunal Federal quanto à matéria, reputando-se constitucional a imposição de ônus real, por norma da União, a bens e infraestruturas municipais e estaduais com a finalidade de promover o desenvolvimento do setor de telecomunicações no país.

II) A fim de se resguardar excepcional interesse social, é relevante preservar os investimentos feitos em infraestruturas públicas ao longo de mais de 5 (cinco) anos, após a promulgação da Lei das Antenas, por meio do emprego de recursos recebidos a título de contraprestação por uso de bens públicos estaduais. Caso não haja a restrição dos efeitos temporais do acórdão proferido na presente ação, serão possíveis múltiplos pedidos de restituição por parte das empresas de telecomunicação que firmaram termos de uso de bens públicos com entidades públicas estaduais e municipais, sobretudo as entidades que gerenciam o sistema de transportes, impactando severamente a capacidade de investimento do Poder Público estadual em infraestrutura.

Por tais razões, requer sejam conferidos efeitos prospectivos (*ex nunc*) ao acórdão proferido na presente ação, notadamente no que concerne à aplicação da vedação expressa no dispositivo impugnado a Estados e Municípios, porquanto presentes em relação a essa hipótese os pressupostos do art. 27 da Lei n. 9.868/1999 na espécie.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO EM BRASÍLIA

### II.2. DO CARÁTER CONSTITUTIVO DA VEDAÇÃO IMPOSTA NA LEI DAS ANTENAS. INVIABILIDADE DE ALCANCE DA VEDAÇÃO AO PERÍODO ANTERIOR À EDIÇÃO DA LEI. PEDIDO SUBSIDIÁRIO.

Caso não se entenda pela restrição dos efeitos temporais do r. acórdão, o que efetivamente não se espera, requer seja especificamente apreciada a questão concernente ao **caráter constitutivo e inovador** da vedação imposta pelo art. 12 da Lei n. 13.116/2015 (Lei das Antenas).

Especificamente, busca-se a definição dos efeitos temporais do entendimento desse e. Supremo Tribunal Federal quanto à matéria controvertida nos autos, de modo que o ônus real imposto pela Lei das Antenas sobre bens públicos municipais e estaduais **somente seja considerado legítimo e válido em relação a Estados e Municípios a partir da vigência desse marco legal.**

Essa definição dos efeitos temporais é de extrema relevância para pacificar inúmeras controvérsias judiciais e extrajudiciais **anteriores à Lei das Antenas** acerca da legitimidade das contraprestações instituídas, pelas Administrações públicas dos entes federados, pelo uso de bens e infraestruturas públicas por empresas de telecomunicações.

Ora, conforme se depreende dos próprios fundamentos do r. acórdão, a Lei n. 13.116/2015 (Lei das Antenas) inovou na ordem jurídica nacional ao criar uma verdadeira política pública de desenvolvimento dos serviços de telecomunicações no país por meio do *“estabelecimento de normas gerais aplicáveis ao processo de licenciamento, instalação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações”*, com a finalidade de reduzir os entraves setoriais e regulatórios à expansão e aprimoramento tecnológico desses serviços em todo o território nacional.

O caráter institutivo desse um ônus real, criado diretamente pela Lei das Antenas, consta expressamente **do item 5 da emenda do acórdão.** Confira-se:



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO EM BRASÍLIA

*“5. O art. 12, caput, da Lei 13.116/2015 **institui verdadeiro ônus real** sobre o direito de propriedade dos bens de Estados e Municípios nas vias públicas, faixas de domínio e outros bens públicos de uso comum do povo”.*

Nesse contexto, não há dúvidas de que a redução do poder de gestão de Estados e Municípios sobre seus bens e infraestruturas, no que tange à possibilidade de instituição de contraprestação pelo uso que destes fazem empresas de telecomunicações, **somente surgiu após o advento da Lei das Antenas.**

Nesse sentido, destaquem-se os seguintes fundamentos do voto condutor do r. acórdão:

*“A edição desta lei **ressignificou profundamente o espaço de conformação dos legisladores municipais para editar normas que versassem sobre a implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações.** Não é sem razão que em decisão recente, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.110, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, declarou inconstitucional lei do Estado de São Paulo que divergia dos condicionamentos fixados na Lei 13.116, de 2015, no tocante às restrições para instalação de antenas na área urbana. No julgamento, o STF reconheceu com absoluta clareza que a edição da Lei Geral das Antenas não só se insere no âmbito da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, mas também materializa uma decisão evidente de afastar a possibilidade de os Estados e Municípios legislarem sobre a matéria” (g.n.).*

Essa mesma visão consta das informações prestadas pelo Senado Federal, no ponto em que afirma que a gratuidade criada pelo dispositivo legal impugnado na ação concretiza uma *“opção política legítima de incentivo ao desenvolvimento e à distribuição equitativa do serviço de telecomunicações no território nacional”* (e-DOC 35, p. 8).

Realçando o caráter inovador do dispositivo impugnado na ação, manifesta-se a ANATEL no sentido de que: *“com o objetivo de promover a implantação da infraestrutura de telecomunicações e os benefícios que dela provém, a Lei nº 13.116/2015, em seu art. 12, **estabeleceu a desnecessidade de contraprestação quanto***



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO EM BRASÍLIA

ao direito de passagem em vias públicas, em faixas de domínio e em outros bens públicos de uso comum do povo” (e-DOC, p. 7).

O caráter constitutivo e inovador da Lei n. 13.116/2015 deve, portanto, **ser considerado para fins de estabelecimento do momento em que o uso gratuito de bens e infraestruturas públicas por empresas de telecomunicações passou a vincular a esfera patrimonial dos entes políticos, sobretudo Estados e Municípios.** Essa relevante questão, com a devida vênia, foi **omitida no acórdão**, carecendo de pronunciamento específico desse e. Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, a instituição de ônus reais sobre bens dos entes federados, mesmo que para fins de prestação de serviços públicos, não pode partir de um vazio normativo. Faz-se imprescindível que a gratuidade de uso desses bens públicos seja expressamente prevista em lei - *que lhe dará os contornos e definirá seu alcance* - sob pena de clara afronta à legalidade administrativa e, notadamente, ao princípio federativo.

Em outros termos, admitir-se a gratuidade de uso de bens públicos estaduais e municipais por concessionários da União, sem que haja o necessário respaldo normativo dessa medida, é afrontar o próprio arranjo federativo, alçado pelo legislador constituinte originário ao patamar de cláusula pétrea da ordem constitucional, e a mais basilar vertente do princípio da legalidade (arts. 60, § 4, I, e 37 *caput* da CF/1988, respectivamente).

É possível extrair do voto proferido pelo e. Min. Gilmar Mendes na ADI n. 3.763/RS **a referida indispensabilidade de previsão legal** da gratuidade de uso de bens públicos por concessionárias de serviços públicos para a instalação da infraestrutura necessária às suas atividades:



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO EM BRASÍLIA

“Ademais, convém ressaltar que, assim como ocorre no setor de telecomunicações, **também há legislação federal assegurando a ocupação gratuita de faixas de domínio de rodovias, ferrovias e de terrenos de domínio público pelas concessionárias do serviço público, sobretudo naquilo que seja imprescindível para a instalação, operação e manutenção da infraestrutura dedicada à transmissão de energia elétrica pelo território nacional**”.

Nessa perspectiva, é preciso infirmar pretensões que buscam em julgados anteriores desse e. Supremo Tribunal Federal fundamentos para excluir o poder que os entes federados possuem de instituir cobranças pelo uso que concessionárias de telecomunicações fazem de seus bens e infraestruturas, **no período anterior à vigência da Lei n. Lei n. 13.116/2015 (Lei das Antenas), vale dizer, quando ainda não havia sido instituída a gratuidade de uso no plano legal.**

Quanto a esse aspecto, de se destacar o fundamento do voto condutor do r. acórdão referente à inaplicabilidade do entendimento firmado pelo e. Supremo Tribunal Federal no RE n. 581.947/TO (Tema 261/STF) à controvérsia constitucional posta na presente ação direta:

*“Sobre esse ponto, no entanto, deve-se reconhecer que o precedente referenciado, embora apresente fundamentação compatível com a que é acolhida no presente voto, **não possui similitude fática integral com o caso em tela. Isso porque, no Tema 261 da repercussão geral, o que se discutia na realidade era a possibilidade de cobrança de Taxa de Uso e Ocupação de Solo e Espaço Aéreo pelo aludido ente da Federação em face da concessionária.** Naquela oportunidade, o STF reconheceu a inconstitucionalidade da legislação local que previa a cobrança do tributo, adotando o entendimento de que o Município de Ji-Paraná não poderia cobrar taxa pelo uso de bem comum do povo por prestadoras de serviços públicos de energia elétrica.*

*Bem examinada a questão, a matéria controvertida no precedente dizia respeito, portanto, ao poder de tributar do município, por meio de taxa, pelo uso da faixa de domínio.*

***Não se debateu a possibilidade de cobrança de remuneração (preço) pelo uso de faixas de domínio de rodovias concedidas a pessoas de direito privado.** Justamente por não ser possível ampliar demasiadamente o objeto da controvérsia fixado no paradigma, ao julgar os Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário 581.947/RO, o Plenário decidiu que “todo o litígio*



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO EM BRASÍLIA

*travado nos autos gravitou em torno da lei do município de Ji Paraná que instituiu a cobrança de taxa pelo uso do solo e subsolo”.*

Em face da impossibilidade de aplicação do Tema n. 261/STF à matéria debatida na ação, consignada expressamente nas próprias razões de decidir do r. acórdão, mostra-se cogente afastar a possibilidade de utilização do referido precedente como fundamento para obstar a cobrança efetuada por entes políticos pelo uso de seus bens e infraestruturas por empresas de telecomunicações, **no período anterior à vigência da Lei das Antenas.**

Em síntese, **ante o caráter constitutivo e inovador na ordem jurídica de que se reveste Lei das Antenas, sobretudo no que concerne ao estabelecimento - pela primeira vez - na ordem jurídica nacional da gratuidade de uso de bens e infraestruturas públicas para a instalação de linhas de transmissão de dados por empresas de telecomunicações, é certo que somente após a sua vigência é que se pode considerar legítima a imposição dessa gratuidade de uso a Estados e Municípios.**

### III - CONCLUSÃO

Diante desses argumentos, requer seja exercido o juízo de retratação pelo e. Ministro Relator, a fim de que seja provido o presente agravo, para que, reformada a decisão agravada, sejam admitidos os embargos de declaração.

Subsidiariamente, requer a submissão do presente agravo ao Tribunal Pleno, a fim de que seja apreciado e julgado o agravo e, sendo este provido, sejam conhecidos e acolhidos os embargos de declaração e, no mérito:

a) sejam restringidos os efeitos da decisão, a fim de que ela só tenha eficácia a partir da data de julgamento da presente ação direta, notadamente no que concerne à aplicação da vedação expressa no art. 12 da Lei



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA DO ESTADO DE SÃO PAULO EM BRASÍLIA

---

n. 13.116/2015 (Lei das Antenas) a Estados e Municípios, pelas razões de segurança jurídica e excepcional interesse social expostos na fundamentação do presente recurso;

b) ou, alternativamente, seja expressamente apreciada por esse e. Supremo Tribunal Federal a questão concernente à imposição aos entes federados da vedação do art. 12 da Lei n. 13.116/2015 (Lei das Antenas) posteriormente à sua efetiva vigência, ante o seu caráter constitutivo e inovador na ordem jurídica, de modo que a gratuidade de uso de bens públicos nos moldes instituídos por esse dispositivo legal não alcance períodos pretéritos à edição da Lei das Antenas.

Brasília, 24 de agosto de 2021.

LEONARDO COCCHIERI LEITE CHAVES  
PROCURADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO  
OAB/SP Nº 430.513