

04/10/2021

PLENÁRIO

**AG.REG. NOS EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 6.482 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
AGTE.(S)	: ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AGDO.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TELEFONIA E DE SERVIÇO MOVEL CELULAR E PESSOAL - SINDITELEBRASIL
ADV.(A/S)	: MARCELO MONTALVAO MACHADO
AM. CURIAE.	: TELCOMP - ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICACOES COMPETITIVAS
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS BETTIOL
ADV.(A/S)	: LUIZ ALBERTO BETTIOL
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NEO TV
ADV.(A/S)	: ADEMIR ANTONIO PEREIRA JUNIOR
ADV.(A/S)	: MARIO ANTONIO FRANCISCO DI PIERRO
ADV.(A/S)	: MARIANA DE AZEVEDO CASTRO CESAR
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS PRODUTORES DE SOJA - APROSOJA - BRASIL
ADV.(A/S)	: EDUARDO MANEIRA
ADV.(A/S)	: LUCAS MAYALL MORAIS DE ARAUJO
AM. CURIAE.	: AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ANATEL
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE PROVEDORES DE INTERNET E TELECOMUNICACOES
ADV.(A/S)	: PAULO HENRIQUE DA SILVA VITOR
ADV.(A/S)	: ALAN SILVA FARIA
ADV.(A/S)	: JORDANA MAGALHAES RIBEIRO
ADV.(A/S)	: GUSTAVO DE MELO FRANCO TORRES E GONCALVES
AM. CURIAE.	: ASSOC BRASILEIRA DE CONCESSIONARIAS DE RODOVIAS ABCR

ADI 6482 ED-AGR / DF

ADV.(A/S)	:GUSTAVO BINENBOJM
ADV.(A/S)	:ALICE BERNARDO VORONOFF DE MEDEIROS
ADV.(A/S)	:ANDRE RODRIGUES CYRINO
ADV.(A/S)	:RAFAEL LORENZO FERNANDEZ KOATZ
INTDO.(A/S)	:PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	:CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Agravo Regimental em Embargos de Declaração em Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral da República julgada improcedente. 3. Embargos de Declaração opostos pelo Estado de São Paulo, na condição de *amicus curiae*, pleiteando restrição dos efeitos temporais da decisão, “a fim de que ela só tenha eficácia a partir da data de julgamento da presente ação direta”. 4. Decisão monocrática que não conheceu dos EDs opostos por *amicus curiae*. 5. Agravo Interno que pede o afastamento da jurisprudência da Corte, ao caso concreto, diante das qualificadas razões de ordem pública que do caso, de modo a permitir a “abertura do debate concernentes aos efeitos temporais do acórdão sobre a autonomia política e patrimonial de Estados e Municípios. 6. Inexistência de interesse de agir diante do julgamento de improcedência da ação. 7. Decisão do STF, pela constitucionalidade da norma, que não alterou o ordenamento jurídico posto, inexistindo motivos a justificar a modulação da decisão de improcedência. 8. Agravo regimental julgado improcedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 24 de setembro a 01 de outubro de 2021.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

ADI 6482 ED-AGR / DF

Documento assinado digitalmente

04/10/2021

PLENÁRIO

**AG.REG. NOS EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 6.482 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
AGTE.(S)	: ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AGDO.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
AM. CURIAE.	: SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TELEFONIA E DE SERVIÇO MOVEL CELULAR E PESSOAL - SINDITELEBRASIL
ADV.(A/S)	: MARCELO MONTALVAO MACHADO
AM. CURIAE.	: TELCOMP - ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS PRESTADORAS DE SERVICOS DE TELECOMUNICACOES COMPETITIVAS
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS BETTIOL
ADV.(A/S)	: LUIZ ALBERTO BETTIOL
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NEO TV
ADV.(A/S)	: ADEMIR ANTONIO PEREIRA JUNIOR
ADV.(A/S)	: MARIO ANTONIO FRANCISCO DI PIERRO
ADV.(A/S)	: MARIANA DE AZEVEDO CASTRO CESAR
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS PRODUTORES DE SOJA - APROSOJA - BRASIL
ADV.(A/S)	: EDUARDO MANEIRA
ADV.(A/S)	: LUCAS MAYALL MORAIS DE ARAUJO
AM. CURIAE.	: AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ANATEL
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE PROVEDORES DE INTERNET E TELECOMUNICACOES
ADV.(A/S)	: PAULO HENRIQUE DA SILVA VITOR
ADV.(A/S)	: ALAN SILVA FARIA
ADV.(A/S)	: JORDANA MAGALHAES RIBEIRO
ADV.(A/S)	: GUSTAVO DE MELO FRANCO TORRES E GONCALVES
AM. CURIAE.	: ASSOC BRASILEIRA DE CONCESSIONARIAS DE RODOVIAS ABCR

ADI 6482 ED-AGR / DF

ADV.(A/S) :GUSTAVO BINENBOJM
ADV.(A/S) :ALICE BERNARDO VORONOFF DE MEDEIROS
ADV.(A/S) :ANDRE RODRIGUES CYRINO
ADV.(A/S) :RAFAEL LORENZO FERNANDEZ KOATZ
INTDO.(A/S) :PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) :CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de Agravo Interno, interposto pelo Estado de São Paulo, contra decisão monocrática de minha lavra que não conheceu dos Embargos de Declaração por ele opostos, em razão da ilegitimidade recursal dos *amici curiae* em processo objetivo, nos termos da jurisprudência desta Corte.

Por meio da Petição 55673/2021 (eDoc 123), o Estado de São Paulo, *amicus curiae*, opôs Embargos de Declaração contra o acórdão desta Corte que julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral da República contra o art. 12, *caput*, da Lei Federal 13.116, de 20 de abril de 2015, (Lei das Antenas), nos seguintes termos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 12, *CAPUT*, DA LEI 13.116/2015. INSTALAÇÃO DE INFRAESTRUTURA E DE REDES DE TELECOMUNICAÇÕES. GRATUIDADE DO DIREITO DE PASSAGEM EM VIAS PÚBLICAS, EM FAIXAS DE DOMÍNIO E EM OUTROS BENS PÚBLICOS DE USO COMUM DO POVO, AINDA QUE ESSES BENS OU INSTALAÇÕES SEJAM EXPLORADOS POR MEIO DE CONCESSÃO OU OUTRA FORMA DE DELEGAÇÃO. CONTEXTO REGULATÓRIO SETORIAL DA NORMA IMPUGNADA. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA EDITAR

ADI 6482 ED-AGR / DF

NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA EFICIÊNCIA, DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. RESTRIÇÃO AO DIREITO DE PROPRIEDADE DOS ESTADOS VOLTADA À GARANTIA DA PRESTAÇÃO E DA UNIVERSALIZAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL. NORMA QUE IMPÕE RESTRIÇÃO ADEQUADA, NECESSÁRIA E PROPORCIONAL EM SENTIDO ESTRITO AO DIREITO DE PROPRIEDADE DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

1. O Setor Brasileiro de Telecomunicações passou por importantes mudanças na década de 1990, com a aprovação da Emenda Constitucional 8/1995 e da Lei 9.472/1997, que promoveram a liberalização do setor e a privatização do sistema Telebras. A expansão do acesso à internet de alta velocidade tem empurrado as políticas de telecomunicações da década de 1990 para um verdadeiro *ponto de inflexão (inflection point)*. (COWHEY, Peter F.; ARONSON, Jonathan D. **Transforming Global Information and Communication Markets: The Political Economy of Innovation**. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2011, p. 8 e 1011). Ainda que intuitivamente a internet seja considerada um espaço livre e desregulado, a conexão dos usuários à rede depende da prestação de serviços de telecomunicações e da interação entre agentes econômicos que atuam de forma verticalmente integrada entre a camada física composta pela gestão de infraestrutura de telecomunicações, a camada de protocolo e a camada de conteúdos e de aplicações. (BENJAMIN, Stuart Minor et al. **Telecommunications Law and Policy**. 3a. Durham: Carolina Academic Press, 2012, p. 717-721). Daí porque a doutrina assenta que *o fenômeno Over-The-Top (OTT) passa a demandar a remodelagem de políticas de incentivo ao investimento em infraestrutura de redes de alta velocidade, as quais se mostram essenciais não apenas para a viabilidade desses modelos de negócios,*

ADI 6482 ED-AGR / DF

*mas para a garantia dos incentivos à inovação no âmbito do setor de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). (FERNANDES, Victor Oliveira. **Regulação de Serviços de Internet**: desafios da regulação de aplicações Over-The-Top (OTT), Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 36).*

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 legislarem sobre a matéria (ADI 3.110, Relator Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 4.5.2020, DJe 10.6.2020; ADPF 731, Relator(a): Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, DJe 10-02-2021). A disciplina da gratuidade do direito de passagem prevista no art. 12, *caput*, da Lei 13.166/2015 divisou a necessária uniformização nacional, sobretudo em um setor econômico como o de telecomunicações, em que a interconexão e a interoperabilidade das redes afiguram-se essenciais.

4. A interpretação sistemática da Lei 13.116/2015, sobretudo naquilo que complementada pelo seu regulamento, revela, na realidade, zelo do legislador de, ao mesmo tempo, uniformizar a gratuidade do direito de passagem no âmbito

ADI 6482 ED-AGR / DF

nacional e respeitar o exercício das competências administrativas dos poderes concedentes locais, preservando-se a competência da União de legislar sobre normas gerais em matéria de licitações e contratos administrativos (art. 22, inciso XXVII, da CF).

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. Dado que o direito de propriedade não se revela de caráter absoluto, essa restrição *pode ser admitida constitucionalmente quando decorrer da necessidade de prestação de serviço público no interesse da coletividade. Este privilégio ainda se reveste da maior importância quando se trata de ocupação de bens públicos de qualquer natureza quando esta ocupação for indispensável à própria exploração do serviço.* (CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Tratado de Direito Administrativo**, vol. IV. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 1943, p. 404-405).

6. A natureza constitucional dos serviços públicos de telecomunicações (art. 21, inciso XI, da CF/88) não foi desconstituída pela simples previsão legal de que tais serviços podem ser prestados no regime privado por meio de autorização (art. 62 da Lei 9.472/1997). A forma de delegação do serviço não é o fator unicamente determinante à definição de sua natureza econômica, já que *não é pelo fato de a lei ou o regulamento se referir nominalmente a autorização que, como em um passe de mágica, a atividade deixa de ser serviço público (ou monopólio público), para ser uma atividade privada.* (ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **O Direito dos Serviços Públicos**. 3ª Ed. Editora Forense: Rio de Janeiro, 2013, p. 695). O fato de o Poder Constituinte de Reforma ter mantido sob a responsabilidade da União a titularidade da prestação dos serviços de telecomunicações (art. 21, inciso XI, da CF/88) torna incontroverso que esses serviços apresentam natureza de serviço público.

7. A restrição ao direito real de propriedade imposta pelo

ADI 6482 ED-AGR / DF

art. 12, *caput*, da Lei 13.116/2015 afigura-se adequada, necessária e proporcional em sentido em estrito. Sob o ponto de vista da adequação, as dificuldades históricas de harmonização da disciplina normativa sobre a implantação da infraestrutura de telecomunicações, aliada à extensão da competência privativa da União para legislar sobre a matéria, convergem para o juízo de que a edição de uma lei federal sobre o tema é a medida mais adequada para a finalidade da norma. Sob o ponto de vista da necessidade, não haveria meio menos gravoso para assegurar a finalidade da norma, uma vez que, mesmo que se cogitasse de deixar ao poder dos Estados e dos Municípios a fixação de um valor pelo uso da faixa de domínio, essa opção poderia gerar distorções na política regulatória nacional dos serviços de telecomunicações. Por fim, sob o ponto de vista da proporcionalidade em sentido estrito, verifica-se que tanto a lei federal quanto o seu regulamento previram salvaguardas de modo a evitar o total aniquilamento do direito real em jogo, tais como a ressalva de que a gratuidade não afeta obrigações indenizatórias decorrentes de eventual dano efetivo ou de restrição de uso significativa e a previsão de que a gratuidade será autorizada pelos órgãos reguladores sob cuja competência estiver a área a ser ocupada ou atravessada,

8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente." (eDOC 120)

Nas razões dos Embargos de Declaração, apontou-se omissão do *decisum* quanto à restrição dos efeitos temporais da decisão. Requereu que fossem "*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 n. 13.116/2015 (Lei das Antenas) a Estados e Municípios, pelas razões de segurança jurídica e excepcional interesse social*"; e "*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,*

ADI 6482 ED-AGR / DF

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”. (eDOC 123)

Em síntese, o Estado de São Paulo postulava a modulação dos efeitos da decisão de improcedência, “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 13.116/2015 (Lei das Antenas) a Estados e Municípios”, em razão do princípio da segurança jurídica e do excepcional interesse social. Ainda, buscava conferir efeitos infringentes ao julgado, de modo a ver declarada por esta Corte que a gratuidade de uso de bens públicos nos moldes instituídos pelo dispositivo legal impugnado não alcance períodos pretéritos à edição da Lei das Antenas.

Registro que a Procuradoria-Geral da República apenas manifestou ciência da decisão, não tendo apresentado recurso (eDoc 121).

A Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias – ABCR, *amicus curiae*, apresentou manifestação favorável ao acolhimento dos Embargos de Declaração do Estado de São Paulo, de modo a que seja deferida a modulação de efeitos da decisão com efeitos prospectivos a data do julgamento do mérito da ADI (18/02/2021).

O Município de São Paulo reiterou pedido de ingresso no feito, na condição de *amicus curiae*, mesmo após o julgamento de mérito da ADI e, alternativamente, o conhecimento da petição como Memoriais (eDoc 130). Assim, destaca que o julgamento da constitucionalidade do art. 12, caput da Lei Federal 13.116/2015 “*tem potencial de ensejar o indevido afastamento da lei paulistana nº 13.614/2013 pelos vários juízos e tribunais do país*”. Conclui que leis estaduais e municipais já estavam há anos em vigor e que a lei federal restou controversa até o julgamento da ADI 6482, o que recomenda a modulação dos efeitos.

Em 18 de agosto de 2021, não conheci dos Embargos de Declaração por ser o autor dos embargos “*terceiro interessado que participa do processo na condição de amicus curiae*”, sendo firme o entendimento desta Corte “*no sentido de que o amicus curiae não goza de legitimidade recursal em sede de*

ADI 6482 ED-AGR / DF

controle concentrado de constitucionalidade, o que inclui a ilegitimidade para oposição de embargos de declaração” (eDoc 134).

Contra esta decisão, o Estado de São Paulo interpôs o presente Agravo Interno. Em síntese, requer o afastamento da jurisprudência desta Corte quanto à ilegitimidade recursal de *amicus curiae* em ação direta, ao caso concreto, diante das “qualificadas razões de ordem pública” presentes na ação direta em análise, de modo a permitir a “abertura do debate concernentes aos efeitos temporais do acórdão sobre a autonomia política e patrimonial de Estados e Municípios”.

Frisa que, “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 ao menos com a amplitude normativa estabelecida pelo legislador no referido art. 12 da Lei n. 13.116/2015”. Entende, assim, que a matéria ultrapassa a esfera individual, local ou estadual, e alcança especial envergadura político-institucional no âmbito federativo.

Entende que “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 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)”. Aduz que, “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”.

Reconhecida a legitimidade recursal do Estado de São Paulo, reitera a fundamentação já exarada nos Embargos de Declaração, defendendo a “necessária definição dos efeitos temporais do DECISUM”, com a

ADI 6482 ED-AGR / DF

modulação dos efeitos temporais do r. Acórdão, de modo a conferir-se eficácia prospectiva do julgado em relação a Estados e Municípios.

Destaca, nesse sentido, a firme jurisprudência do STF pela configuração de 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. Dessa forma, entende que até o julgamento desta ação direta pleo reconhecimento 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”*. Entende, ainda, que a matéria concernente à vedação expressa no art. 12 da Lei das Antenas era controvertida no âmbito interno da própria União. Ademais, sustenta que *“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”*, motivo pelo qual requer seja dado efeitos prospectivos (*ex nunc*) ao acórdão impugnado. Por fim, sustenta o caráter constitutivo da vedação imposta na Lei das Antenas e a inviabilidade de alcance de tal vedação ao período anterior à edição da Lei das Antenas, como pedido subsidiário.

É o relatório.

04/10/2021

PLENÁRIO

AG.REG. NOS EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 6.482 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): 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, como se depreende do julgamento da ADI n. 4.389:

Direito constitucional e processual civil. Ação direta de inconstitucionalidade. Agravo interno em embargos de declaração. Decisão de extinção por perda do objeto. Ilegitimidade do *amicus curiae* para oposição de embargos de declaração. Desprovemento. 1. Agravo interno contra decisão que inadmitiu embargos de declaração manejados por *amicus curiae* contra decisão que reconheceu a perda de objeto da ação direta. 2. O Supremo Tribunal Federal tem firme o entendimento de que as entidades que participam dos processos na condição de *amicus curiae* têm como papel instruir os autos com informações relevantes ou dados técnicos, não possuindo, entretanto, legitimidade para a interposição de recursos, inclusive embargos de declaração. Precedentes. 3. Ainda que a disciplina prevista no novo Código de Processo Civil a respeito do *amicus curiae* permita a oposição de embargos de declaração pelo interveniente (CPC/2015, art. 138, §1º), a regra não é aplicável em sede de ações de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes. 4. Agravo interno a que se nega provimento (ADI nº 4.389-ED-AgR, Rel. Min Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 18/9/19).

ADI 6482 ED-AGR / DF

A esse respeito, confirmam-se, ainda:

EMENTA EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS POR AMICUS CURIAE. ILEGITIMIDADE. NÃO CONHECIMENTO. PRECEDENTES. 1. Firmou-se a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que o amicus curiae não ostenta, nessa condição, legitimidade para opor embargos de declaração nos processos de índole objetiva, sendo inaplicável o art. 138, § 1º, do CPC às ações de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes. 2. Embargos de declaração não conhecidos (ADI n. 3.239-ED-ED, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 17/2/21).

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EXTEMPORÂNEOS. INTERPOSIÇÃO ANTERIOR À PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO. EMBARGOS OPOSTOS POR AMICUS CURIAE. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE. PRECEDENTES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NÃO CONHECIDOS (ADI nº 5.262-ED, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 6/11/19).

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. OPOSIÇÃO DE EMBARGOS POR AMICUS CURIAE. IMPOSSIBILIDADE. DISCUSSÃO DO MÉRITO DE LEI EM SEDE DE ADO. IMPOSSIBILIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. 1. O amicus curiae não possui legitimidade para a oposição de embargos de declaração em sede de ações de controle concentrado de constitucionalidade. Precedente. 2. A ação direta de inconstitucionalidade por omissão não é meio adequado à discussão do mérito de lei existente. 3. Embargos

ADI 6482 ED-AGR / DF

de declaração rejeitados (ADO n. 6-ED, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 5/9/16).

O Estado de São Paulo, portanto, que nesta feita atua como *amicus curiae*, não possuindo legitimidade para opor embargos.

No entanto, considerando as ponderações do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo que, em caráter excepcional, requerem o conhecimento do recurso diante do conflito federativo subjacente à demanda, passo à análise das razões recursais.

Do pedido de limitação temporal dos Efeitos da Decisão

Inicialmente, ressalto que os embargos de declaração são cabíveis para sanar a ocorrência de obscuridade, contradição ou, ainda, suprir omissão de ponto ou questão da decisão embargada, bem como para corrigir erro material (art. 1.022 do CPC). No presente caso, não se verifica nenhuma dessas hipóteses.

Com efeito, os embargos de declaração não constituem meio processual cabível para reforma do julgado, não sendo possível atribuir-lhes efeitos infringentes, salvo em situações excepcionais, não vislumbradas na hipótese. Confira-se, a propósito, precedentes de ambas as turmas desta Corte:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS DE FUNDAMENTAÇÃO NO ACÓRDÃO EMBARGADO. REJEIÇÃO. 1. O acórdão embargado contém fundamentação apta e suficiente a resolver todos os pontos do recurso que lhe foi submetido. 2. Ausentes omissão, contradição, obscuridade ou erro material no julgado, não há razão para qualquer reparo. 3. Cabe a majoração de honorários advocatícios em julgamento de embargos de declaração. Inteligência do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil de 2015. 4. Embargos de Declaração rejeitados. Fixam-se honorários advocatícios adicionais equivalentes a 10% (dez por cento) do valor a esse título arbitrado na causa, já considerada,

ADI 6482 ED-AGR / DF

nesse montante global, a elevação efetuada na decisão anterior (CPC/2015, art. 85, § 11). (ARE-AgR-ED 971.691, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, DJe 9.5.2018)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO MATÉRIA ELEITORAL INOCORRÊNCIA DE CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE, OMISSÃO OU ERRO MATERIAL (CÓDIGO ELEITORAL, ART. 275 C/C CPC, ART. 1.022) PRETENDIDO REEXAME DA CAUSA CARÁTER INFRINGENTE INADMISSIBILIDADE NO CASO ALEGADA VIOLAÇÃO AO PRECEITO INSCRITO NO ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA AUSÊNCIA DE OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO PRECEDENTES EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. OS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NÃO SE REVESTEM, ORDINARIAMENTE, DE CARÁTER INFRINGENTE Não se revelam cabíveis os embargos de declaração quando a parte recorrente a pretexto de esclarecer uma inexistente situação de obscuridade, omissão, contradição ou erro material (Código Eleitoral, art. 275 c/c CPC, art. 1.022) vem a utilizá-los com o objetivo de infringir o julgado e de, assim, viabilizar um indevido reexame da causa. Precedentes. (ARE-AgR-ED 1.042.577, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJe 10.4.2018)

O requerente aponta suposta omissão do julgado quanto aos efeitos temporais da decisão, afirmando ser necessária a atribuição de efeitos *ex nunc* ao acórdão embargado.

A questão dos efeitos do dispositivo impugnado foi expressamente abordada na decisão que ora se recorre, como se vê no trecho a seguir:

“É importante recordar, ainda, que, considerando que os efeitos do art. 12 se aplicam apenas aos contratos que decorram de licitações posteriores à data de promulgação da Lei, o dispositivo encontra-se plenamente alinhado ao princípio da segurança jurídica e à proteção do ato jurídico perfeito, o que igualmente corrobora a proporcionalidade em sentido estrito da

ADI 6482 ED-AGR / DF

norma.

Assim, examinando com afincos o complexo normativo impugnado, verifica-se que a restrição imposta ao direito de propriedade dos bens estaduais e municipais foi feita de forma adequada, razoável e proporcional.” (eDOC 120, p. 51)

Não vislumbro, igualmente, razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social que justifiquem reconhecer a constitucionalidade do ato normativo com efeitos a contar da data de julgamento da ação direta de inconstitucionalidade a que se negou provimento.

Não há de se falar, portanto, em omissão desta Corte. Acolher os embargos de declaração neste caso específico significaria, na prática, ignorar o poder de legislar do Congresso Nacional, como se sujeito ao referendo constante do Supremo Tribunal Federal.

Quanto ao pedido de 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”, também não identifiquei omissão do julgado que justifique o acolhimento destes embargos.

Como registrei no voto acolhido pela maioria desta Corte, a própria Lei afasta a retroatividade da inovação trazida no art. 12:

“Fundamental recobrar que o trecho final do art. 12 ressalva de sua incidência a cobrança realizada por delegatário do poder público “cujos contratos decorram de licitações anteriores à data de promulgação desta Lei”.

Ao renunciar a qualquer pretensão de retroatividade (ainda que mínima), a norma extraída do art. 12 prestigia, portanto, a garantia constitucional do direito adquirido e do ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, CF/88). Igualmente, observa o dever de impessoalidade e tece homenagem ao princípio da moralidade. Afinal, consoante preclara lição da eminente Ministra Cármen Lúcia: “A moralidade administrativa desempenha, então, um papel preponderante e diretivo na

ADI 6482 ED-AGR / DF

garantia dos direitos subjetivos dos administrativos no exercício do poder manifestado pela função administrativo” (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais do Processo Administrativo no Direito Brasileiro. In: Revista de Direito Administrativo. Vol. 209. Rio de Janeiro: FGV, julho- setembro de 1997, p. 197).” (eDOC 120, p. 35)

Verifico, assim, que as alegações do *amicus curiae* se limitam a suscitar matéria já analisada por esta Corte.

Ante o exposto, voto por negar provimento ao presente agravo regimental.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

**AG.REG. NOS EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
6.482**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

AGTE. (S) : ESTADO DE SÃO PAULO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

AGDO. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

AM. CURIAE. : SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TELEFONIA E DE
SERVICO MOVEL CELULAR E PESSOAL - SINDITELEBRASIL

ADV. (A/S) : MARCELO MONTALVAO MACHADO (34391/DF, 31755-A/PA, 4187/
SE, 357553/SP)

AM. CURIAE. : TELCOMP - ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS PRESTADORAS DE
SERVICOS DE TELECOMUNICACOES COMPETITIVAS

ADV. (A/S) : LUIZ CARLOS BETTIOL (00222/DF, 237749/SP)

ADV. (A/S) : LUIZ ALBERTO BETTIOL (06157/DF, 80288/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO NEO TV

ADV. (A/S) : ADEMIR ANTONIO PEREIRA JUNIOR (34769/DF, 285511/SP)

ADV. (A/S) : MARIO ANTONIO FRANCISCO DI PIERRO (66227/SP)

ADV. (A/S) : MARIANA DE AZEVEDO CASTRO CESAR (389709/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS PRODUTORES DE SOJA -
APROSOJA - BRASIL

ADV. (A/S) : EDUARDO MANEIRA (20111/DF, 30301/ES, 53500/MG, 112792/
RJ, 249337/SP)

ADV. (A/S) : LUCAS MAYALL MORAIS DE ARAUJO (53825/DF, 33034/ES,
196789/MG, 185746/RJ, 388259/SP)

AM. CURIAE. : AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL

ADV. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ANATEL

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE PROVEDORES DE INTERNET E
TELECOMUNICACOES

ADV. (A/S) : PAULO HENRIQUE DA SILVA VITOR (106662/MG)

ADV. (A/S) : ALAN SILVA FARIA (114007/MG, 362582/SP)

ADV. (A/S) : JORDANA MAGALHAES RIBEIRO (118530/MG)

ADV. (A/S) : GUSTAVO DE MELO FRANCO TORRES E GONCALVES (128526/MG)

AM. CURIAE. : ASSOC BRASILEIRA DE CONCESSIONARIAS DE RODOVIAS ABCR

ADV. (A/S) : GUSTAVO BINENBOJM (58607/DF, 083152/RJ)

ADV. (A/S) : ALICE BERNARDO VORONOFF DE MEDEIROS (58608/DF, 139858/
RJ)

ADV. (A/S) : ANDRE RODRIGUES CYRINO (58605/DF, 123111/RJ)

ADV. (A/S) : RAFAEL LORENZO FERNANDEZ KOATZ (46142/DF, 122128/RJ,
424218/SP)

INTDO. (A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC. (A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO. (A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC. (A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao

agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 24.9.2021 a 1.10.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário