

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR. COMPARTILHAMENTO DE INFRAESTRUTURA DE TORRES DE TELECOMUNICAÇÕES. CAUTELAR NÃO REFERENDADA.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade contra o art. 12, II, da Lei nº 14.173/2021, que revoga o art. 10 da Lei nº 11.934/2009. O dispositivo revogado previa o compartilhamento obrigatório de torres entre prestadoras de serviços de telecomunicações, sempre que a distância entre elas for inferior a 500 metros.

2. A requerente alega (i) que o dispositivo impugnado foi introduzido por emenda parlamentar sem pertinência temática com a medida provisória cuja conversão se deliberava; (ii) que o 246 da Constituição e o art. 2º da EC nº 8/1995 vedam a edição de medida provisória para tratar da matéria em questão; e (iii) que a revogação da regra de compartilhamento obrigatório de torres num espaço de 500 metros prejudica o desenvolvimento nacional (art. 3º, III), a política de desenvolvimento urbano (art. 182) e o meio ambiente (art. 225).

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. Saber se estão presentes os requisitos para a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, a saber: a plausibilidade jurídica das alegações e o perigo na demora.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. *Aspectos formais.* A MP nº 1.018/2020 promovia desoneração tributária no setor de telecomunicações com o objetivo de ampliar o acesso aos serviços de banda larga. O dispositivo impugnado altera regra específica de compartilhamento de torres, a fim de atender a exigências técnicas para implantação da rede 5G. Considerando a manutenção do objetivo de expansão dos serviços de telecomunicações, parece haver pertinência temática apta a justificar a atuação do Congresso Nacional.

5. O dispositivo impugnado tem alcance restrito e não integra o “núcleo essencial” da organização dos serviços de telecomunicações. Assim, em linha de princípio, não há violação ao art. 246 da Constituição e ao art. 2º da EC nº 8/1995, que vedam a edição de medida provisória para regulamentar a competência federal para exploração de serviços de telecomunicações. Precedente.

6. *Aspectos materiais.* Conforme informações do Ministério das Comunicações, a alteração questionada se insere no conjunto de reformas necessárias à modernização do setor de telecomunicações. A alteração regulatória visava à ampliação da rede e à universalização dos serviços de telecomunicações, em especial à implantação da rede 5G no Brasil.

7. O modelo de compartilhamento de infraestruturas no setor de telecomunicações está disciplinado de modo geral no art. 73 da Lei nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações), que foi complementado por normas posteriores, como a Lei nº 11.934/2009 e a Lei nº

13.116/2015 (Lei Geral das Antenas). O dispositivo impugnado não extingue o modelo de compartilhamento de infraestrutura, mas apenas suprime uma regra específica (art. 10 da Lei nº 11.934/2009), considerada obsoleta.

8. Não há evidências concretas de que a revogação do art. 10 da Lei nº 11.934/2009 implique retrocesso ambiental ou prejuízo aos usuários. As normas vigentes para o setor (i) garantem a obrigatoriedade do compartilhamento da capacidade excedente da infraestrutura; (ii) preveem que a construção e a ocupação de infraestrutura ocorram de modo a permitir seu compartilhamento pelo maior número possível de prestadoras; e (iii) ressalvam a proteção do patrimônio urbanístico, histórico, cultural, turístico e paisagístico.

9. *Ausência de perigo na demora.* O dispositivo questionado está em vigor há mais de três anos, sendo parte de um planejamento estratégico de modernização do setor. Não havendo aparente risco à saúde da população, a manutenção da vigência do art. 12, II da Lei nº 14.173/2021 é a medida mais prudente, especialmente diante dos potenciais impactos à continuidade da expansão e modernização dos serviços de telecomunicações.

IV. DISPOSITIVO

10. Medida cautelar não referendada.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 21, XI, 175, 182, 225, 246; EC nº 8/1995, art. 2º; Lei nº 9.472/1997, art. 73; Lei nº 11.934/2009, art. 10, Lei, art. 14, Lei nº 13.116/2015; Lei nº 14.173/2021, art. 12, II.

Jurisprudência relevante citada: ADI 5.127

(2015), red. p/ acordo Min. Edson Fachin; ADI 6.482 (2020), rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 6.921 (2024), rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 6.931 (2024), rel. Min. Alexandre de Moraes.

I. A HIPÓTESE

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Brasileira de Infraestrutura para Telecomunicações (ABRINTEL) contra o art. 12, II, da Lei nº 14.173/2021^[1], que revogou o art. 10 da Lei nº 11.934/2009^[2]. O dispositivo revogado disciplinava o compartilhamento obrigatório de *torres* entre prestadoras de serviços de telecomunicações que utilizassem estações transmissoras de radiocomunicação, sempre que a distância entre elas fosse inferior a 500 metros.

2. A exigência, contudo, não se aplicava a antenas fixadas em estruturas prediais, às integradas à paisagem ou às instaladas até 5 de maio de 2009, nos termos da exceção contida no § 1º. Além disso, o § 2º do art. 10 atribuía à Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) a competência para definir os casos em que o compartilhamento poderia ser dispensado por razões técnicas. Vale ressaltar que a Lei nº 14.173/2021, ora impugnada, foi fruto da conversão da Medida Provisória nº 1.018/2020.

3. A ABRINTEL aponta a existência de vícios de inconstitucionalidade formal e material no dispositivo impugnado, que colocaria em xeque o modelo de compartilhamento de infraestrutura no Brasil, “especificamente o compartilhamento de infraestrutura passiva (i.e., torres) pelas prestadoras de serviços de telecomunicações que utilizam estações transmissoras de radiocomunicação”. No aspecto *formal*, entende que houve “contrabando legislativo” na lei de conversão da Medida Provisória nº 1.018/2020, em decorrência da inclusão do art. 12, II, por meio de emenda parlamentar que não guardava pertinência temática com o objeto da referida MP. Ainda no aspecto formal, aponta que a matéria em discussão envolve a regulamentação e organização do serviço de telecomunicações, cujo tratamento por meio de medida provisória é vedado nos termos do art. 246 da Constituição e do art. 2º da Emenda

Constitucional nº 8/1995.

4. No aspecto *material*, a requerente aduz que a revogação “ofende os princípios da dignidade da pessoa humana e da garantia de desenvolvimento nacional”, fazendo referência aos arts. 1º, III, e 3º, II, da Constituição. A ofensa decorreria do prejuízo ao desenvolvimento dos serviços de telecomunicações no Brasil, considerados essenciais. Alega, ainda, violação aos arts. 186 e 225 da Constituição, sob o argumento de que “a revogação da obrigatoriedade de compartilhamento de torres pode propiciar o aumento exponencial do número dessas infraestruturas em ambiente urbano e rural, potencialmente causando prejuízos ao meio ambiente e ao bem-estar da população”.

5. Como resultado, requer (i) seja concedida medida cautelar, para suspender o dispositivo impugnado e retomar a vigência do art. 10 da Lei nº 11.934/2009; e (ii) seja julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do art. 12, II, da Lei nº 14.173/2021.

6. O Ministro Flávio Dino, relator da ação, proferiu decisão deferindo a medida cautelar requerida, para suspender o dispositivo questionado e restabelecer a vigência do art. 10 da Lei nº 11.934/2009. Primeiramente, reconheceu a legitimidade da ABRINTEL, destacando que suas associadas atuam em todo o país e representam parcela significativa do setor. No plano formal, destacou que a alteração legislativa foi introduzida por meio de emenda parlamentar em uma medida provisória originalmente voltada à desoneração tributária, o que configura “contrabando legislativo” em afronta ao devido processo legislativo e ao princípio democrático (art. 1º, parágrafo único; arts. 2º e 5º, caput e LIV, CF/1988). Apontou, ainda, que a matéria versa sobre normas gerais de telecomunicações, cuja regulamentação por medida provisória é vedada pela Constituição (art. 246 e art. 2º da EC 8/1995).

7. No plano material, o relator considerou que a norma impugnada gera retrocesso socioambiental, contrariando o princípio da vedação ao retrocesso (arts. 1º, caput e III; 5º, XXXVI e §1º; 60, §4º, IV, CF/1988), ao incentivar a multiplicação de torres e antenas, aumentando impactos urbanísticos e ambientais, sem medidas compensatórias. Além disso, argumentou que o compartilhamento de infraestrutura otimiza recursos, reduz custos operacionais e favorece a inclusão digital,

promovendo o desenvolvimento nacional (art. 3º, III, CF/1988) e a universalização do acesso à internet, essencial à cidadania digital (art. 175, CF/1988 e Lei nº 12.965/2014). Ao final, solicitou informações à Presidência da República e ao Congresso Nacional, bem como determinou a intimação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República.

8. A Câmara dos Deputados apresentou manifestação (doc. 35), na qual refuta a alegação de “contrabando legislativo”. Sustenta que a emenda parlamentar que incluiu a revogação do art. 10 da Lei nº 11.934/2009 possuía pertinência temática com a norma original, que tratava de aspectos tributários e regulatórios das telecomunicações. Destaca que a mudança legislativa decorre do entendimento de que a exigência de compartilhamento se tornou obsoleta, especialmente com a implementação do 5G, que demanda maior densidade de antenas e infraestrutura flexível. Argumenta que o Congresso Nacional tem discricionariedade para definir políticas públicas e que o dispositivo questionado não impede a expansão dos serviços de telecomunicação nem compromete direitos fundamentais. Requer o julgamento de improcedência do pedido e a manutenção da norma impugnada.

9. O Senado Federal manifestou-se (doc. 42) no sentido da constitucionalidade da revogação do compartilhamento obrigatório de torres de telecomunicações, sustentando que a emenda parlamentar que introduziu essa alteração possuía pertinência temática com o objeto original da norma. Contesta a urgência da ação, apontando que a norma está em vigor há mais de três anos sem maiores questionamentos. Por fim, argumenta que a alteração legislativa está alinhada aos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência (art. 170, *caput*, IV e V, da CF), já que promove um ambiente mais competitivo e favorável à inovação no setor.

10. A Advocacia-Geral da União defende igualmente a improcedência do pedido (doc. 38). Aduz que a alteração foi promovida em razão das exigências estruturais para implantação do 5G, o que foi destacado no parecer do relator do projeto de lei de conversão. A alteração também estaria alinhada ao tema da MP, por tratar de “fomento, melhoria, modernização, competitividade, redução de custos e universalização de acesso da população brasileira às tecnologias de

telecomunicações”. Dessa forma, não haveria o alegado “contrabando legislativo”. Aponta que a lei alterada não “configura marco jurídico-regulatório do setor de telecomunicações”, de modo que não incidiriam as vedações do art. 246 da Constituição e do art. 2º da EC nº 8/1995. Tal entendimento estaria alinhado ao entendimento proferido por esta Corte na ADI 6.921 (rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 07.02.2024).

11. Argumenta que a revogação do art. 10 da Lei nº 11.934/2009 não compromete o compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações, haja vista a permanência de regramentos mais amplos e atualizados na Lei Geral de Telecomunicações (art. 73 da Lei nº 9.472/1997) e na Lei Geral das Antenas (art. 14 da Lei nº 13.116/2015). Assinala que a imposição de um distanciamento mínimo de 500 metros entre torres, configuraria um entrave desproporcional à expansão da rede 5G, cuja implantação demanda maior densidade de antenas para garantir cobertura adequada. Sustenta, ainda, que a mudança na regulação não caracteriza retrocesso socioambiental, pois a tecnologia 5G reduz o consumo energético e mitiga impactos ambientais, ao passo que a obrigatoriedade de distanciamento maior poderia, paradoxalmente, intensificar a exposição da população a emissões eletromagnéticas de dispositivos móveis. Assim, conclui que a norma questionada contribui para o avanço tecnológico e para a democratização do acesso à conectividade, em conformidade com os objetivos constitucionais.

12. Até o momento, foi admitida como *amicus curiae* (doc. 63) a Conexis Brasil Digital – Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal. Em sua manifestação, a entidade destaca que, em 2021, o país possuía aproximadamente 103 mil antenas de transmissão, número insuficiente para atender à demanda da tecnologia do 5G, que exigiria entre 515 mil e 1 milhão de novas antenas para viabilizar sua implementação em larga escala. Ressalta que o 5G opera com frequências mais altas e demanda maior densidade de antenas de menor potência, tornando obsoleta a exigência de distanciamento mínimo de 500 metros entre torres, constante do dispositivo questionado. Sustenta que a revogação da norma impugnada foi essencial para eliminar entraves à expansão da infraestrutura, uma vez que o compartilhamento de capacidade excedente já é garantido pela Lei Geral de Antenas (Lei nº 13.116/2015).

13. O Ministro relator submeteu a decisão cautelar a referendo do Plenário em sessão virtual. À ocasião, pedi vista dos autos para analisar mais detidamente as questões jurídicas envolvidas, trazendo-os agora para continuidade de julgamento.

14. É o relatório. **Passo a votar.**

II. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O COMPARTILHAMENTO DE
INFRAESTRUTURA DE TELECOMUNICAÇÕES

15. Entendo que a controvérsia em discussão tem caráter complexo, cuja compreensão exige esclarecimentos preliminares do acerca do regime jurídico aplicável ao compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações no Brasil. As manifestações apresentadas até o momento demonstram a necessidade de um exame mais detido da disciplina da matéria, a fim de alcançar solução que prestigie a segurança jurídica e o desenvolvimento dos serviços de telecomunicações.

16. O compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações é um mecanismo fundamental para a eficiência do setor, porque permite o uso otimizado de torres, dutos, postes e demais elementos de suporte à prestação dos serviços. Essa obrigação tem seu fundamento central no art. 73 da Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997)[3], que estabelece o direito das prestadoras de serviços de telecomunicações ao uso de infraestrutura compartilhada, desde que observadas condições de não discriminação e preços justos e razoáveis.

17. O dispositivo mencionado confere o direito de utilizar postes, dutos, condutos e servidões pertencentes ou controlados por prestadoras de serviços de telecomunicações ou por outros serviços de interesse público. Essa previsão tem caráter estruturante dentro do regime jurídico das telecomunicações e constitui a base legal sobre a qual se assentam as demais regras sobre compartilhamento de infraestrutura[4]. O parágrafo único do art. 73, por sua vez, transfere para a ANATEL a definição das regras de cessão, referente aos “meios a serem utilizados definir as condições do disposto no *caput*”.

18. De modo mais específico, ainda em nível legal, o tema foi

regulamentado por duas leis supervenientes: (i) a Lei nº 11.934/2009; e a (ii) Lei nº 13.116/2015 (Lei Geral das Antenas), com suas respectivas alterações. A Lei nº 11.934/2009 define limites à exposição humana a campos elétricos e magnéticos de estações transmissoras de radiocomunicação, de terminais de usuário e de sistemas de energia elétrica[5]. Nesse diploma legal, a matéria do compartilhamento estava tratada no art. 10, revogado pelo dispositivo questionado nesta ação. O inteiro teor do dispositivo dizia o seguinte:

Art. 10. É obrigatório o compartilhamento de torres pelas prestadoras de serviços de telecomunicações que utilizam estações transmissoras de radiocomunicação, conforme definição constante do art. 73 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, nas situações em que o afastamento entre elas for menor do que 500 (quinhentos) metros, exceto quando houver justificado motivo técnico.

§1º O disposto no caput deste artigo não se aplica à utilização de antenas fixadas sobre estruturas prediais, das harmonizadas à paisagem e tampouco das instaladas até 5 de maio de 2009. (Redação dada pela Lei nº 13.116, de 2015)

§2º O órgão regulador federal de telecomunicações estabelecerá as condições sob as quais o compartilhamento poderá ser dispensado devido a motivo técnico.

19. O art. 10 disciplinava uma situação específica de compartilhamento obrigatório de *torres*[6], determinando que, num espaço de 500 metros, as prestadoras de serviços de telecomunicações fossem obrigadas a compartilhar a infraestrutura, salvo justificado motivo técnico. A obrigatoriedade não se aplicava às antenas fixadas sobre estruturas prediais, às estruturas harmonizadas à paisagem ou às torres instaladas até 5 de maio de 2009. O § 2º do art. 10 delegava à Anatel o poder normativo para regulamentar as condições de dispensa do compartilhamento, reforçando o caráter técnico da avaliação sobre a viabilidade dessa exigência. Assim, é possível afirmar que está é uma previsão mais específica e limitada, se comparada com a obrigação geral do art. 73 da Lei Geral de Telecomunicações, acima referenciada.

20. A Lei Geral das Antenas (Lei nº 13.116/2015), por sua vez, estabelece normas gerais aplicáveis ao processo de licenciamento, instalação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações[7].

Define o compartilhamento de infraestrutura em seu art. 2º, II, como a “cessão, a título oneroso, de capacidade excedente da infraestrutura de suporte, para a prestação de serviços de telecomunicações por prestadoras de outros grupos econômicos”. Assim, o compartilhamento recai sobre os meios físicos fixos de suporte a redes de telecomunicações, que incluem postes, torres, mastros, armários, estruturas de superfície e estruturas suspensas, nos termos do art. 3º, VI, da Lei[8].

21. O art. 14[9] estabelece que o compartilhamento da capacidade excedente da infraestrutura de suporte é *obrigatório*, exceto quando houver justificado motivo técnico para sua inviabilidade. Os parágrafos desse dispositivo impõem limites para preservar o patrimônio urbanístico, histórico e paisagístico, além de prever regulação específica para definir exceções à obrigatoriedade de compartilhamento. Desse modo, enquanto no art. 10 da Lei nº 11.934/2009 trata-se apenas de compartilhamento de torres num espaço de 500m, o art. 14 da Lei nº 13.116/2015 trata de todas as infraestruturas de suporte.

22. As leis são regulamentadas por atos normativos editados pela ANATEL, entre os quais se destaca a Resolução nº 683/2017, com suas respectivas alterações, que aprova o “Regulamento de Compartilhamento de Infraestrutura de Suporte à Prestação de Serviço de Telecomunicações”. A resolução reitera os termos da lei, estabelecendo que o compartilhamento da capacidade excedente é obrigatório quando solicitado por outra prestadora[10], salvo exceções técnicas expressamente previstas. A regra do compartilhamento de torres, aqui questionada, era reproduzida no art. 7º da Resolução, o qual foi revogado pela Resolução nº 752/2022.

23. Tais esclarecimentos são essenciais para delimitar o objeto da presente ação, que se restringe à análise da constitucionalidade do art. 12, II, da Lei nº 14.173/2021, dispositivo que revogou apenas o art. 10 da Lei nº 11.934/2009. O alcance da controvérsia, portanto, não envolve a extinção da obrigação de compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações de modo geral, mas apenas a supressão de uma regra específica e limitada.

24. Feitas essas considerações, passo à análise dos fundamentos do pedido cautelar.

III. FUNDAMENTOS DO PEDIDO CAUTELAR

III.1. ASPECTOS FORMAIS

25. A alteração em discussão, promovida pelo art. 12, II da Lei nº 14.173/2021, originou-se de emenda parlamentar ao projeto de lei de conversão da Medida Provisória nº 1.018/2020. Quanto ao processo legislativo, a requerente alega a existência de dois vícios: (i) ausência de pertinência temática da emenda legislativa com o conteúdo da MP nº 1.018/2020; e (ii) violação ao art. 2º da EC nº 8/1995, que veda a utilização de medida provisória para dispor sobre o regime de prestação de serviços de telecomunicações, e ao art. 246 da CF, que não permite a adoção de MP para regulamentar artigo da Constituição que tenha sido alterado por meio de emenda promulgada entre 01.01.1995 e 11.09.2001.

26. O Ministro Flávio Dino, ao apreciar o pedido cautelar, entendeu inexistir pertinência temática entre o art. 12, II, da Lei nº 14.173/2021 e o conteúdo da medida provisória, nos seguintes termos (grifos no original):

“Na espécie, a Medida Provisória nº 1.018/2020, posteriormente convertida na lei impugnada, dispunha sobre a **desoneração tributária** dos serviços de banda larga por satélite no Brasil, visando à ampliação do acesso dos usuários à internet, principalmente dos moradores de cidades afastadas dos grandes centros urbanos.

A MP em questão, originalmente, limitava-se à **redução de uma taxa** (Taxa de Fiscalização de Instalação — TFI) e **dois tributos** (Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública — CFRP; e Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional — Condecine), vinculados à fiscalização das redes de comunicação por satélite (VSAT), objetivando mitigar a transferência do preço ao consumidor final.

A emenda parlamentar, no entanto, longe de envolver tributação, modifica profundamente o modelo de exploração dos serviços de telecomunicações, vigente há muitos anos.

Desse modo, considerando que o compartilhamento de infraestruturas traduz assunto de máximo relevo para os

sistemas de telecomunicações, entendo plausível que a radical modificação operada no setor das telecomunicações, **mediante aparente ‘emenda jabuti’**, tenha ocorrido com possível prejuízo ao devido processo legislativo e ao princípio democrático, nos termos da jurisprudência desta Casa”.

27. O relator também entendeu, em seu voto, que a causa em discussão “diz respeito à regulamentação dos serviços de telecomunicações, mais precisamente ao compartilhamento da infraestrutura necessária à prestação do serviço (torres e antenas) entre as empresas concessionárias”. Entende que, pela natureza do tema, incide a vedação do art. 2º da EC nº 08/1995, tendo em vista se tratar de matéria essencial à organização e à prestação dos serviços de telecomunicações, com fundamento no art. 21, XI da Constituição[11].

28. Com a devida vênia ao entendimento do relator, peço licença para divergir de suas conclusões. *Em primeiro lugar*, divirjo quanto à ocorrência de contrabando legislativo. Tal prática, rechaçada por esta Corte, consiste na inserção por emenda parlamentar de matéria estranha à disciplinada (i) em medida provisória submetida ao processo de conversão em lei ou (ii) em projeto de lei de iniciativa privativa de outro Poder. Exige-se, assim, relação de pertinência material ou de afinidade lógica com o objeto veiculado na proposição legislativa[12], a fim de assegurar a observância do devido processo legislativo e do princípio democrático, com o mais amplo debate na aprovação das matérias.

29. Não obstante o acerto deste Tribunal em não admitir os “jabutis”, a verdade é que ainda não se delineou, na jurisprudência, um critério preciso para identificar as hipóteses em que ele ocorre. Tampouco a doutrina traz elementos decisivos para dar segurança ao legislador e nortear a atuação do Poder Judiciário. Assim, a caracterização do que sejam acréscimos impertinentes ainda se encontra em construção, fora das zonas de certeza positiva e negativa.

30. No caso concreto, considero que há pertinência temática entre a MP nº 1.018/2020 e a emenda parlamentar que deu origem ao dispositivo impugnado. Na exposição de motivos da MP, afirma-se que o seu objetivo originário era ampliar o acesso à internet em banda larga via satélite no território nacional[13]. A alteração implementada pelo

dispositivo impugnado, ao revogar o art. 10 da Lei nº 11.934/2009, segue o mesmo propósito de ampliação do acesso a serviços de telecomunicações, porém com foco na implementação do 5G no país.

31. De acordo com as informações prestadas pela Câmara dos Deputados (doc. 35), ao tratar da proposta de inclusão do art. 12, II, no texto a ser levado a deliberação, o relator do projeto afirmou o seguinte:

“Sugerimos ainda a revogação do art. 10 da Lei nº 11.934/2009. Esse artigo trata do compartilhamento, pelas prestadoras de serviços de telecomunicações, de torres separadas por menos de 500 (quinhentos) metros de distância. Esse artigo era importante quando as estruturas de irradiação das prestadoras faziam uso de grandes torres, o que já não é mais uma realidade. Ademais, o 5G exigirá um significativo aumento da densidade de antenas, com estações muito pequenas operando em baixa potência. Essa realidade contrasta com o cenário previsto pelo art. 10, o qual, em vez de proteger a sociedade contra irradiações insalubres, passa a ser um entrave à expansão da infraestrutura. Por esses motivos propomos a revogação do referido artigo”.

32. O conceito de telecomunicações abrange serviços de “transmissão, emissão ou recepção de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza, por fio, rádio, eletricidade, meios óticos ou qualquer outro processo eletromagnético”, nos termos do art. 4º da Lei nº 4.117/1962. Assim, não me parece haja plausibilidade jurídica na alegação de contrabando legislativo, tendo em vista que o objeto da emenda parlamentar e o objeto da medida provisória diziam respeito aos serviços de telecomunicações. Além disso, havendo dúvida razoável quanto à existência ou não de pertinência temática, cabe a esta Corte ser deferente à posição adotada pelo Poder Legislativo.

33. *Em segundo lugar*, não vejo, em análise sumária, afronta ao art. 2º da EC nº 8/1995 ou ao art. 246 da Constituição. Como expus em considerações preliminares, entendo que o alcance do dispositivo questionado é restrito e não constitui “núcleo essencial” da organização dos serviços de telecomunicações. O dispositivo revogado pelo art. 12, II, da Lei nº 14.173/2021 disciplinava **apenas** o compartilhamento obrigatório

de *torres* num espaço de 500 metros. Mesmo com a revogação desse dispositivo, subsistem as previsões legais que definem as regras gerais de compartilhamento de todo o tipo de infraestrutura de suporte – não apenas, mas inclusive das torres –, notadamente o art. 73 da Lei Geral de Telecomunicações e o art. 14 da Lei Geral das Antenas. Assim, o compartilhamento da capacidade excedente da infraestrutura, quando solicitado, é obrigatório, a menos que haja inviabilidade técnica. Nesse sentido, inclusive, entende a Advocacia-Geral da União (doc. 38, fls. 5) [\[14\]](#).

34. Entendo que é necessário considerar o entendimento mais recente desta Suprema Corte quanto à matéria. Recentemente, no julgamento das ADIs 6.921 e 6.931 (Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 07.02.2024), entendeu-se que o art. 2º da EC nº 8/1995 deve ser interpretado de maneira *restritiva*. Destaco o seguinte trecho do voto do Relator:

“Considerando que o constituinte veio, por meio da EC 32/2001, a estabelecer limitações materiais explícitas à edição de MPs, no art. 62 da CF, nas quais não se encontra hipótese especificamente relacionada ao tema em discussão, impõe-se uma interpretação restritiva da regra especial estabelecida pela EC 8/1995.

Nem toda matéria relacionada a telecomunicações está interdita ao tratamento via medida provisória, mas apenas as proposições que tratem diretamente da regulamentação do art. 21, XI, da CF, que, como visto, trata da exploração direta ou indireta de serviços públicos de telecomunicações, tal como regidos pela Lei Geral de Telecomunicações.

A Emenda nº 8 vedou a edição de medida provisória para competência de explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações. Veio no mesmo estilo das 6 e 7 e, depois, sobreveio a Emenda nº 32, que não repetiu essa vedação. Apenas ficaram as proposições que tratassem diretamente da regulamentação do art. 21, XI, que trata da exploração direta ou indireta. É um tema de regra geral. É uma regra geral de telecomunicações. Não se trata de toda a matéria referente a telecomunicações.

(...)

Uma compreensão excessivamente ampliada dessa vedação, a ponto de não se admitir o uso de medidas

provisórias para qualquer tema relacionado a telecomunicações (e todos os demais que sofreram alteração no texto constitucional entre 1995 e 2001), pode ter o efeito de ampliar muito o que o próprio legislador constituinte não quis ao estabelecer uma restrição em contexto muito específico, sem pertinência com a matéria em julgamento”.

35. Na linha do que entendeu o Plenário desta Corte, a revogação da regra específica e limitada de compartilhamento aqui em discussão não importa alteração relevante na competência federal prevista no art. 21, XI, da Constituição. A conclusão só seria diversa se o dispositivo impugnado tivesse determinado a revogação do modelo de compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações de forma geral, o que, repito, não me parece ter ocorrido.

III.2. ASPECTOS MATERIAIS

36. O relator reconheceu a plausibilidade da alegação de vício de inconstitucionalidade material do dispositivo questionado, com base na proteção do direito dos usuários dos serviços de telecomunicações (art. 175 da Constituição), bem como no princípio da proibição ao retrocesso ambiental. A preocupação manifestada no voto do Ministro Relator é legítima e, da mesma forma, entendo que ela teria plena aplicabilidade caso o dispositivo impugnado resultasse na abolição do compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações no Brasil. No entanto, conforme já explorado no voto, o dispositivo em questão não parece produzir esse efeito.

37. Como já mencionado, a revogação do art. 10 da Lei nº 11.934/2009, objeto da presente ação, não compromete a obrigação geral de compartilhamento de infraestrutura. A regra tinha caráter complementar e, de acordo com as informações prestadas nos autos, previa um critério espacial que se tornou tecnicamente inadequado diante dos avanços tecnológicos e das novas demandas do setor, em especial com a implantação da tecnologia 5G. Nesse sentido, destaco a Nota Informativa nº 1446/2024, do Ministério das Comunicações (doc. 38, fls. 6), que afirma que, para que a tecnologia do 5G fosse implantada no país, era necessário ajustar as regras existentes. Veja-se:

"11. A implantação da tecnologia 5G ocupa espectros de radiofrequência em faixas mais altas que os das tecnologias anteriores, o que implica em um menor alcance do sinal propagado, gerando células com raio de cobertura menor. Tal situação gera custos mais elevados para a implantação da rede e infraestrutura em comparação às tecnologias já implantadas. Nesse contexto, a restrição imposta pelo art. 10 da Lei nº 11.934, de 5 de maio de 2009, é especialmente prejudicial, impedindo na prática a implantação de novas infraestruturas com vistas à adequada cobertura do serviço, que demandará células cada vez menores.

12. Nesse sentido, segundo a Anatel, a implantação do 5G vai exigir um aumento substancial na quantidade e densidade de estações rádio base (ERB) para garantir o acesso a essa tecnologia dentro dos próximos anos. (...)”

38. Na manifestação da Conexis (doc. 28, fls. 27), entidade admitida como *amicus curiae*, é pontuado que os equipamentos atrelados à infraestrutura do 5G, apesar de exigirem maior número, são de “menor tamanho e alcance, o que justificou a eliminação do critério puramente geográfico que definia a obrigação de distanciamento anterior”. Destaca-se que, no momento da realização do leilão do 5G pela ANATEL, em 2021, o Brasil tinha cerca de 103 mil antenas instaladas. No entanto, para implantação dessa tecnologia, seriam necessárias “515 mil e 1 milhão de antenas”.

39. Tal aspecto chegou a ser abordado no julgamento da ADI 6.482 (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 18.02.2020), em que se reconheceu a constitucionalidade do art. 12 da Lei Geral das Antenas. O dispositivo vedava a cobrança, pelos municípios e pelo Distrito Federal, do direito de passagem em vias públicas, faixas de domínio e outros bens públicos de uso comum. No voto condutor, o Ministro relator entendeu que as normas do setor de telecomunicações devem incentivar investimentos e a expansão da infraestrutura de redes. Nesse sentido, admitir a cobrança pelo direito de passagem impactaria a expansão, que seria “determinante para o desenvolvimento econômico nacional nos próximos anos”.

40. Na linha do que se decidiu nesse julgamento, a imposição de regras rígidas e desatualizadas pode gerar distorções no setor, inibindo a sua expansão. Deve-se buscar um equilíbrio entre o incentivo à

concorrência e a necessidade de expansão da infraestrutura, evitando que regras excessivamente restritivas resultem em barreiras artificiais ao desenvolvimento do setor. As informações fornecidas nos autos, até o momento, demonstram que houve, tanto no âmbito do Poder Legislativo, quanto do Poder Executivo, justificativas técnicas que embasaram a opção pela revogação da regra do art. 10 da Lei nº 11.934/2009.

41. Quanto ao interesse dos usuários, também entendo que a análise da questão deve considerar a essencialidade dos serviços de telecomunicações. Sob essa premissa, o projeto de implantação do 5G prevê que a rede alcance a totalidade dos municípios brasileiros até 2029^[15]. Para que isso seja possível, foram promovidas reformas regulatórias antes da realização do leilão para adequação dos marcos, em prol da expansão e melhoria da infraestrutura. As alterações normativas realizadas, incluindo a ora debatida, inserem-se no conjunto de medidas indispensáveis à expansão da infraestrutura de telecomunicações no país, com o objetivo de ampliar a disponibilidade do acesso às redes e de promover a universalização dos serviços.

42. Em relação à vedação ao retrocesso ambiental, a consultoria jurídica junto ao Ministério das Comunicações pontua que o espaçamento referido no art. 10 da Lei nº 11.934/2009 “não contribui para um maior nível de segurança da população em termos de exposição à radiação eletromagnética”. Nesse ponto, apresenta dados técnicos que indicam o cumprimento pela ANATEL dos parâmetros da Comissão Internacional de Proteção Contra Radiação Não Ionizante (ICNIRP), recomendados pela Organização Mundial de Saúde.

43. O aparato regulatório vigente, ao conferir à ANATEL a prerrogativa de definir as condições do compartilhamento, visa também a evitar abusos regulatórios que possam prejudicar o funcionamento eficiente do setor. A manutenção de restrições desnecessárias à instalação de novas infraestruturas ou a imposição de condições arbitrárias para o seu compartilhamento compulsório podem gerar impactos negativos, como a concentração de mercado, o aumento dos custos operacionais e até mesmo a limitação do acesso. Não havendo indícios de risco à saúde dos usuários e da população decorrentes da mudança implementada pelo dispositivo questionado, que também foi incorporada à regulamentação da ANATEL, não identifiquei prejuízo na manutenção da norma

impugnada.

44. Quanto ao aspecto de uso do solo e de ocupação dos espaços urbanos e rurais, o art, 14, §§ 1º e 3º, da Lei nº 13.116/2015 garantem a tutela ao meio-ambiente de forma expressa e estabelecem salvaguardas suficientes para tutelar as preocupações externadas pela requerente. Confira-se na íntegra:

Art. 14. É obrigatório o compartilhamento da capacidade excedente da infraestrutura de suporte, exceto quando houver justificado motivo técnico.

§ 1º A obrigação a que se refere o caput será observada de forma a não prejudicar o patrimônio urbanístico, histórico, cultural, turístico e paisagístico.

§2º (...)

§ 3º A construção e a ocupação de infraestrutura de suporte devem ser planejadas e executadas com vistas a permitir seu compartilhamento pelo maior número possível de prestadoras.

45. Por fim, vale destacar que o dispositivo questionado entrou em vigor em junho de 2021, tendo esta ação sido proposta mais de três anos depois de iniciada a sua vigência. Ao que consta dos autos, o dispositivo questionado foi parte de uma série de medidas necessárias à modernização do sistema de telecomunicações, com vistas à implantação do 5G. Dessa maneira, por não identificar a presença dos requisitos da plausibilidade jurídica das alegações e do perigo na demora, entendo que a manutenção da vigência do art. 12, II da Lei nº 14.173/2021 é a medida mais prudente, especialmente diante dos potenciais impactos à continuidade da expansão e modernização dos serviços de telecomunicações.

IV. CONCLUSÃO

46. Diante do exposto, pedindo vênias ao relator, manifesto-me pelo **não referendo** da medida cautelar.

47. É como voto.

[1] Art. 10. É obrigatório o compartilhamento de torres pelas prestadoras de serviços de telecomunicações que utilizam estações transmissoras de radiocomunicação, conforme definição constante do art. 73 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, nas situações em que o afastamento entre elas for menor do que 500 (quinhentos) metros, exceto quando houver justificado motivo técnico.

§1º O disposto no caput deste artigo não se aplica à utilização de antenas fixadas sobre estruturas prediais, das harmonizadas à paisagem e tampouco das instaladas até 5 de maio de 2009.

§2º O órgão regulador federal de telecomunicações estabelecerá as condições sob as quais o compartilhamento poderá ser dispensado devido a motivo técnico.

[2] Art. 12. Ficam revogados os seguintes dispositivos: (...)

II - art. 10 da Lei nº 11.934, de 5 de maio de 2009.

[3] Art. 73. As prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo terão direito à utilização de postes, dutos, condutos e servidões pertencentes ou controlados por prestadora de serviços de telecomunicações ou de outros serviços de interesse público, de forma não discriminatória e a preços e condições justos e razoáveis.

Parágrafo único. Caberá ao órgão regulador do cessionário dos meios a serem utilizados definir as condições para adequado atendimento do disposto no *caput*.

[4] Conforme informações prestadas pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Comunicações (doc. 39, fls. 7): *“17. Além disso e mais importante, é preciso destacar que a revogação do art. 10 da Lei nº 11.934, de 2009, não resultou na abolição da obrigação de compartilhamento de torres de telecomunicações (ou outras infraestruturas de suporte). Isso porque permaneceu em vigor a regra mais geral prevista no art. 73 da lei nº 9.472, de 1997, e no art. 14 da Lei nº 13.116, de 2015, conhecida como Lei de Antenas”*.

[5] Art. 1º Esta Lei 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.

[6] A ANATEL esclarece, em seu portal oficial, o escopo da sua responsabilidade em relação às estruturas de telecomunicações,

diferenciando, de modo didático, o conceito de *torres* do de *antenas*, da seguinte forma: “*Esclarecemos que as antenas são equipamentos que compõem as Estações de Telecomunicações dos Serviços de Telecomunicações e as Torres são modalidades de infraestrutura de suporte a estações de telecomunicações (transmissoras de radiocomunicação) com configuração vertical*”. Informações disponíveis em:

<https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/outorga/telefoniamovel/responsabilidade-da-anatel-em-relacao-a-estruturas-de-telecomunicacoes-torres-antenas-etc>
<https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/outorga/telefoniamovel/responsabilidade-da-anatel-em-relacao-a-estruturas-de-telecomunicacoes-torres-antenas-etc>.

[7] 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.

§ 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.

[8] Art. 3º Para os fins desta Lei, adotam-se as seguintes definições: (...)

VI - infraestrutura de suporte: meios físicos fixos utilizados para dar suporte a redes de telecomunicações, entre os quais postes, torres, mastros, armários, estruturas de superfície e estruturas suspensas;

[9] Art. 14. É obrigatório o compartilhamento da capacidade excedente da infraestrutura de suporte, exceto quando houver justificado motivo técnico.

§1º A obrigação a que se refere o *caput* será observada de forma a não prejudicar o patrimônio urbanístico, histórico, cultural, turístico e paisagístico.

§2º As condições sob as quais o compartilhamento poderá ser dispensado serão determinadas em regulamentação específica.

§3º A construção e a ocupação de infraestrutura de suporte devem ser planejadas e executadas com vistas a permitir seu compartilhamento pelo maior número possível de prestadoras.

§4º O compartilhamento de infraestrutura será realizado de forma não discriminatória e a preços e condições justos e razoáveis, tendo como referência o modelo de custos setorial.

[10] Resolução nº 683/2017, art. 5º É obrigatório o compartilhamento da capacidade excedente da infraestrutura de suporte quando solicitado

por prestadora de serviço de telecomunicações, exceto se houver justificado motivo técnico, nos termos da Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015.

[11] 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;

[12] Nesse sentido, cf. ADI 1.050, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 01.08.2018; ADI 4.433, Rel. Min. Rosa Weber, j. em 18.06.2015; e ADI 2.887, Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 04.02.2004.

[13] Conforme trecho da exposição de motivos: “A medida proposta é relevante, pois permite ampliar o acesso à internet em banda larga via satélite no território nacional, que possui mais de 8,5 milhões de quilômetros quadrados, especialmente para a população residente em áreas rurais, remotas ou geograficamente desafiadoras”.

[14] “30. O modelo de compartilhamento de infraestrutura, ao contrário do que faz supor a parte autora, não foi abolido com a revogação do art. 10 da Lei nº 11.934/2009. Permanecem em vigor as regras mais gerais previstas no art. 73 da Lei nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações) e no art. 14 da Lei nº 13.116/2015 (Lei Geral das Antenas)”.

[15] Informações oficiais da ANATEL, disponíveis em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/5g-completa-dois-anos-de-implantacao-no-brasil> <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/5g-completa-dois-anos-de-implantacao-no-brasil>.