
DA INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 12 DA
LEI Nº 13.116/2015. APLICABILIDADE A
ÁREAS URBANAS E RURAIS

*INTERPRETATION OF ARTICLE 12 OF LAW N. 13.116 / 2015.
APPLICATION TO URBAN AND RURAL AREAS*

*Luciana Chaves Freire Félix
Procuradora Federal em Brasília-DF
Pós-Graduada em Direito Público, em Direito Processual Civil e em Direito
Administrativo*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Do objeto da Lei nº 13.116/2015; 2 Do artigo 12 da Lei nº 13.116/2015; 3 Da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: Este trabalho trata da aplicabilidade do artigo 12 da Lei nº 13.116/2015 a áreas urbanas e rurais. Assim é que o presente estudo, sem a pretensão de esgotar o assunto, discorre sobre a origem e interpretação do dispositivo. Por fim, destaca precedentes jurisprudenciais sobre a matéria.

PALAVRAS-CHAVE: Artigo 12. Lei nº 13.116/2015. Áreas Urbanas e Rurais.

ABSTRACT: This article addresses the applicability of article 12 of Law n. 13.166/2015 to urban and rural areas. Thus the present study, with no intention to deplete the issue, discusses the origin and interpretation of this legal article. Finally, the study highlights jurisprudential precedents regarding the subject.

KEYWORDS: Article 12. Law n. 13.116/2015. Urban and Rural Areas.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da aplicabilidade do artigo 12 da Lei nº 13.116/2015 a áreas urbanas e rurais.

Para tanto, apresenta uma breve descrição do objeto e das finalidades da Lei nº 11.116/2015, bem como das diretrizes que permearam sua edição.

Em seguida, o trabalho trata especificamente da interpretação do artigo 12 da Lei nº 13.116/2015. Nesse ponto, o objetivo principal do presente trabalho é demonstrar que, pelas regras de hermenêutica, seja pela interpretação literal, lógica (ou racional) e teleológica, o artigo 12 da Lei nº 13.116/2015 é aplicável tanto a áreas urbanas quanto a áreas rurais.

Por derradeiro, são colacionados precedentes jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal que tratam da matéria.

1 DO OBJETO DA LEI Nº 13.116/2015

A Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015 (Lei nº 13.116/2015), nos termos de sua ementa, “estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações e altera as Leis nºs 9.472, de 16 de julho de 1997, 11.934, de 5 de maio de 2009, e 10.257, de 10 de julho de 2001”.

Verifica-se, de início, que não há qualquer indicativo em sua ementa, tampouco dispositivo na Lei que indistintamente restrinja sua aplicação a determinadas áreas.

Inclusive, a *Lei nº 13.116/2015 teve sua ementa alterada durante a tramitação de seu Projeto de Lei*. A Lei nº 13.116/2015 teve origem no Projeto de Lei do Senado nº 293, de 2012, cuja redação final da ementa enviada à Câmara dos Deputados era a seguinte:

Estabelece normas gerais de política urbana e de proteção à saúde e ao meio ambiente associadas à implantação e ao compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações.

(grifos acrescidos)

Na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei recebeu o nº 5.013/2013, tendo recebido nova ementa, tendo sido esta a ementa final constante da Lei nº 13.116/2015:

Estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações e altera as Leis nºs 9.472, de 16 de julho de 1997, 11.934, de 5 de maio de 2009, e 10.257, de 10 de julho de 2001.

(grifos acrescidos)

Verifica-se, portanto, a nítida intenção do legislador de estabelecer *normas gerais* para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações, sem restringi-las a áreas urbanas.

Nesse sentido, vale transcrever a manifestação do Relator do Projeto, Deputado Edson Santos, na Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a tratar da matéria:

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

Ademais, há de se considerar as diretrizes que permearam a edição da Lei, as quais também restaram estampadas em sua própria ementa, no sentido de estabelecer normas gerais para implantação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações, de modo a uniformizá-las em todo o país, seja em áreas urbanas seja em áreas rurais - não foi feita qualquer diferenciação nesse ponto.

Nesse sentido, vale transcrever o disposto no artigo 1º da Lei nº 13.116/2015:

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.

§ 2º Não estão sujeitos aos dispositivos previstos nesta Lei:

I - as infraestruturas de telecomunicações destinadas à prestação de serviços de interesse restrito em plataformas off-shore de exploração de petróleo;

II - os radares militares e civis com propósito de defesa ou controle de tráfego aéreo, cujo funcionamento deverá obedecer à regulamentação específica;

III - as infraestruturas de radionavegação aeronáutica

e as de telecomunicações aeronáuticas, fixas e móveis, destinadas a garantir a segurança das operações aéreas, cujo funcionamento deverá obedecer à regulamentação específica.

§ 3º Aplicam-se de forma complementar as legislações estaduais e distrital, resguardado o disposto no art. 24, § 4º, da Constituição Federal.

(grifos acrescentados)

Verifica-se que, além de a Lei nº 13.116/2015 estabelecer normas gerais aplicáveis ao licenciamento, instalação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações, ela tem o propósito de torná-lo compatível com o desenvolvimento socioeconômico do país, de modo a atender às metas sociais, econômicas e tecnológicas. Tal desenvolvimento deve abranger o país como um todo, seja áreas urbanas ou áreas rurais.

De se salientar, ainda, que o §2º do artigo 1º da Lei nº 13.116/2015, que estabelece as hipóteses em que ela não é aplicável, não elenca, dentre elas, as áreas rurais.

Ainda sobre os objetivos da Norma, vale transcrever o artigo 2º da Lei nº 13.116/2015, *verbis*:

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

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

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

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

IV - à precaução contra os efeitos da emissão de radiação não ionizante, de acordo com os parâmetros definidos em lei; e

V - ao incentivo ao compartilhamento de infraestrutura de redes de telecomunicações.

(grifos acrescentados)

Nesse ponto, aliás, a Lei nº 13.116/2015 está em consonância com a própria Lei Geral de Telecomunicações – Lei nº 9.472/1997 (LGT), em seu artigo 2º. Vejamos:

Art. 2º O Poder Público tem o dever de:

I - garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas;

II - estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público em benefício da população brasileira;

III - adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários;

IV - fortalecer o papel regulador do Estado;

V - criar oportunidades de investimento e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em ambiente competitivo;

VI - criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do País.

Como já salientado, as metas e políticas públicas direcionam-se ao desenvolvimento do País como um todo, o que engloba áreas urbanas e rurais.

Dessa feita, a primeira premissa a ser estabelecida é a de que *a Lei nº 13.116/2015 é aplicável a áreas urbanas e rurais, salvo nos casos de dispositivos que especifica e expressamente restrinjam sua aplicação a áreas urbanas.*

2 DO ARTIGO 12 DA LEI Nº 13.116/2015

Passemos a analisar especificamente o artigo 12 da Lei nº 13.116/2015, *verbis*:

Art. 12. Não será exigida contraprestação em razão 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, excetuadas aquelas cujos contratos decorram de licitações anteriores à data de promulgação desta Lei.

§ 1º O disposto no caput não abrange os custos necessários à instalação, à operação, à manutenção e à remoção da infraestrutura e dos equipamentos, que deverão ser arcados pela entidade interessada, e não afeta obrigações indenizatórias decorrentes de eventual dano efetivo ou de restrição de uso significativa.

§ 2º O direito de passagem será autorizado pelos órgãos reguladores sob cuja competência estiver a área a ser ocupada ou atravessada.

Da interpretação literal do dispositivo, verifica-se que não há qualquer restrição de sua aplicação às áreas urbanas. Nesse ponto, aliás, verifica-se que, nos casos em que o legislador quis restringir a aplicação de dispositivos às áreas urbanas, o fez expressamente. A bem da verdade, verifica-se que apenas nos dispositivos abaixo há menção expressa a áreas urbanas:

Art. 5º O licenciamento para a instalação de infraestrutura e de redes de telecomunicações *em área urbana* obedecerá ao disposto nesta Lei e será pautado pelos seguintes princípios:

I - razoabilidade e proporcionalidade;

II - eficiência e celeridade;

III - integração e complementaridade entre as atividades de instalação de infraestrutura de suporte e de urbanização;

IV - redução do impacto paisagístico da infraestrutura de telecomunicações, sempre que tecnicamente possível e economicamente viável.

Art. 6º A instalação de infraestrutura de rede de telecomunicações *em área urbana* não poderá:

I - obstruir a circulação de veículos, pedestres ou ciclistas;

II - contrariar parâmetros urbanísticos e paisagísticos aprovados para a área;

III - prejudicar o uso de praças e parques;

IV - prejudicar a visibilidade dos motoristas que circulem em via pública ou interferir na visibilidade da sinalização de trânsito;

V - danificar, impedir acesso ou inviabilizar a manutenção, o funcionamento e a instalação de infraestrutura de outros serviços públicos;

VI - pôr em risco a segurança de terceiros e de edificações vizinhas;

VII - desprezar as normas relativas à Zona de Proteção de Aeródromo, à Zona de Proteção de Heliponto, à Zona de Proteção de Auxílios à Navegação Aérea e à Zona de Proteção de Procedimentos de Navegação Aérea, editadas pelo Comando da Aeronáutica.

Art. 7º As licenças necessárias para a instalação de infraestrutura de suporte *em área urbana* serão expedidas mediante procedimento simplificado, sem prejuízo da manifestação dos diversos órgãos competentes no decorrer da tramitação do processo administrativo.

[...]

Art. 10. A instalação, *em área urbana*, de infraestrutura de redes de telecomunicações de pequeno porte, conforme definido em regulamentação específica, prescindirá da emissão das licenças previstas no art. 7o.

(grifos acrescidos)

Importa mencionar, ainda, que o artigo 12 está inserido no Capítulo II - “*Da Instalação de infraestrutura e de redes de telecomunicações*”. Nesse ponto, verifica-se que o próprio título do Capítulo não faz qualquer diferenciação entre área urbana e rural, assim como não o fez a ementa da Lei nº 13.116/2015 e o próprio artigo 1º, que trata de sua abrangência.

Outrossim, como já salientado, há também de se levar em consideração as *diretrizes* que permearam a edição da Lei nº 13.116/2015, bem como suas *finalidades*. Nesse sentido, a *interpretação lógica (ou racional) e teleológica* da Norma e do próprio artigo 12 também indica que ele é aplicável indistintamente, seja em áreas urbanas, seja em áreas rurais.

Sobre a interpretação *lógica (ou racional)*, vale transcrever a lição de Caio Mário da Silva Pereira (2000, p. 127):

É já um processo mais complexo, tendo em vista mais do que a disposição na sua expressão vocabular, porém, na comparação com outras disposições existentes, na razão que ditou o preceito, na transformação por que passou o direito com a promulgação da lei, nas condições ambientais que a inspiraram. Pesquisa-se a razão da norma, e verifica-se o que se pretendeu obter com a sua votação.

No que se refere à interpretação *teleológica*, César Fiusa (2006, p. 91) a define como “aquela que busca a finalidade da Lei, seus objetivos”.

Em suma, verifica-se que, pelas regras de hermenêutica, seja pela interpretação literal, lógica (ou racional) e teleológica, o artigo 12 da Lei nº 13.116/2015 é aplicável tanto a áreas urbanas quanto a áreas rurais.

Ainda sobre questões atinentes à hermenêutica, cumpre destacar o princípio hermenêutico segundo o qual o *intérprete não deve fazer distinções, quando a lei não as faz*. Nesse sentido, vale transcrever os seguintes trechos do Parecer nº 522/2016/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU:

27. Desta forma, ratifica-se o exarado pela Procuradoria Federal Especializada do DNIT, no Parecer nº 00073/2016/PFE-DNIT/PGF/AGU (doc. 1024960), quando esta aduz que o legislador, quando quis restringir o alcance da norma, o fez expressamente; bem como

a aplicação de regra hermenêutica segundo a qual o intérprete não deve fazer distinções quando a lei não as faz. Acerca deste princípio hermenêutico, numerosos são os julgados dos tribunais pátrios neste sentido, observe-se:

“STJ

“É clássica a regra hermenêutica segundo a qual onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir.” (REsp 1287915/BA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/09/2012, DJe 11/09/2012).

Tribunal Regional Federal da 5ª Região

“Se a norma em discussão não fez qualquer ressalva nesse sentido, não caberia ao intérprete fazê-lo, haja vista o princípio hermenêutico de que não cabe ao aplicador do direito efetivar distinções não realizadas pelo próprio texto normativo. Precedentes desta Corte de Justiça.” (TRF 5ª Região, AG 00000320920124050000, 2ª Turma, Relator: Desembargador Federal Francisco Wildo. DJE - Data: 29/03/2012 - Página: 509).

Tribunal Regional Federal da 2ª Região

“Não cabe ao intérprete da norma fazer distinções e/ou restrições onde a mesma não o faz de forma expressa.” (TRF 2ª Região, APELRE 201250010019842, Segunda Turma Especializada, Relator: Desembargador Federal MESSOD AZULAY NETO, E-DJF2R - Data: 11/07/2013).

Tribunal Regional Federal da 1ª Região

“ Não cabe ao aplicador ou intérprete da lei efetuar distinções que não foram eleitas pelo legislador.” (TRF 1ª Região, APELAÇÃO CIVEL – 00268599120144013300, Sétima Turma, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL HERCULES FAJOSSES, e-DJF1 DATA: 22/01/2016 PAGINA).”

Dessa feita, não há como se restringir a aplicabilidade do artigo 12 da Lei nº 13.116/2015 a áreas urbanas, se a própria Lei não o fez expressamente.

Importa salientar ainda que eventual entendimento no sentido de que o artigo 12 da Lei nº 13.116/2015 seria aplicável apenas a áreas urbanas poderia implicar a interpretação de que a Lei como um todo também se aplicaria apenas a áreas urbanas, o que não faria sentido, ao menos, no setor de telecomunicações.

É que a Lei nº 13.116/2015 traz importantes regras ao setor, as quais, caso aplicadas apenas às áreas urbanas, restringiriam o alcance dos objetivos almejados pela própria norma.

Por exemplo, a Lei nº 13.116/2015 trata do compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações em seu capítulo II. A finalidade do compartilhamento consiste na utilização da infraestrutura construída para um determinado serviço público igualmente para o suporte de outro, com vistas à diluição dos custos pelas várias atividades e reduzir os valores cobrados dos usuários, contribuindo para a modicidade tarifária. E não é só, o compartilhamento gera eficiência na utilização da propriedade e elimina as principais barreiras para a entrada de novos agentes no mercado.

Pois bem, não faria sentido que as normas atinentes ao compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações estivessem adstritas às áreas urbanas, sob pena de até mesmo, como salientado, restringir o alcance das finalidades contidas na própria Lei nº 13.116/2015.

Aliás, importa consignar que a área rural, a bem da verdade, representa porção significativa do território brasileiro, por onde passa infraestrutura de telecomunicações. Ou seja, representa grande impacto para o setor, razão pela qual as diretrizes a serem alcançadas pela norma também a ela se endereçam. Sem dúvida, a finalidade da lei é expandir a infraestrutura de telecomunicações no país, sobretudo, em localidades mais carentes, que, em muitos casos, se encontram em áreas rurais.

É que, no direito das telecomunicações, a universalização é uma das metas regulatórias basilares para concretização de direitos fundamentais. Dessa maneira, visa-se com a universalização dos serviços de telecomunicações em regime público concretizar direitos fundamentais a eles atinentes, de modo a garantir tratamento isonômico a seus usuários. *Nesse sentido, vale citar a lição de Márcio Iorio Aranha (2013, p. 205/208):*

A universalização, como meta regulatória, é o instituto de regime jurídico regulatório mais sensível à afirmação de dependência entre regulação e concretização de direitos fundamentais no conjunto de produções normativas e administrativas de diuturna reconfiguração do ambiente regulado.

[...]

A universalização dos serviços de telecomunicações em regime público é o termo utilizado no direito regulatório para denotar a meta voltada à concretização do clássico princípio da generalidade na organização do serviço público aplicável às concessões e permissões em geral. Esse princípio é uma manifestação do princípio da igualdade na dinâmica

de organização do setor. A universalização, portanto, significa que a normatização e administração estatais devem ser elaboradas e reelaboradas para garantia de tratamento isonômico dos usuários dos serviços de telecomunicações.

[...]

Um dos efeitos mais conhecidos da universalização encontra-se na orientação à expansão geográfica dos serviços de telecomunicações e, regime público – à zona rural, às zonas fronteiriças, às zonas de baixo interesse econômico, às pequenas localidades –, mas o termo abarca outros conteúdos, como a expansão da base de usuários – ampliação do acesso individualizado, ampliação do número de usuários por habitantes do país – a expansão de acesso a uma maior diversidade de utilidades – atualmente, acesso à internet em banda larga –, a oferta de serviços em condições especiais conforme as especificidades dos usuários – acesso ao juridicamente pobre, ao habitante da zona rural, ao portador de deficiência física –, a oferta de serviços em ambientes de relevante interesse público – escolas, universidades, bibliotecas, hospitais, postos de saúde, instituições de assistência social –, a oferta de serviços para acesso às atividades de relevante interesse público – aplicações educacionais, aplicações médicas –, ou mesmo a oferta de facilidades ou de intercomunicação a serviços de interesse público – defesa civil, serviço público de resgate a vítimas de sinistros, serviço público de remoção de doentes, corpo de bombeiros, polícia militar e civil.

A LGT anuncia, como obrigação de universalização “as que objetivam possibilitar o acesso a qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviços de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição socioeconômica, bem como as destinadas a permitir a utilização das telecomunicações e, serviços essenciais de interesse público” (LGT, art. 79, §1º), detalhando-as como aquelas referentes “a disponibilidade de instalações de uso coletivo ou individual, ao atendimento de deficientes físicos, de instituições de caráter público ou social, bem como de áreas rurais ou de urbanização precária e de regiões remotas” (LGT, art. 80, *caput*).

Nesse ponto, aliás, cumpre transcrever trechos da Nota Técnica nº 608/2016/SEI-MC, no sentido de que restringir a incidência do artigo 12 aos trechos de faixas de domínio rodoviárias que porventura atravessassem áreas urbanas significaria fazer letra morta desse dispositivo legal, *verbis*:

[...]

16. Para além das minúcias redacionais, ressalta-se que a Lei Geral de Antenas foi elaborada sob as diretrizes de harmonização das normas para a implantação de infraestrutura de redes de telecomunicações em todo o país, com vistas à promoção da qualidade do serviço prestado ao cidadão, por meio da simplificação da implantação de infraestrutura, diante das patentes dificuldades sofridas pelo setor, que é excessivamente onerado. Nesse sentido, pode-se afirmar que o art. 12 da Lei, que, consoante afirmado acima, não possui seu âmbito restrito às áreas urbanas, ao vedar a exigência de contraprestação em razão do direito de passagem em vias públicas, em faixas de domínio e em outros bens públicos de uso comum do povo, constitui-se em um dispositivo nevrálgico da Lei nº 13.116/2015, mormente devido a três razões.

17. Em primeiro lugar, porque a cobrança pelo direito de passagem, que, hoje ocorre em todos os estados brasileiros, seja pelo Poder Público, seja por concessionárias de exploração de infraestrutura e áreas públicas, de fato, encarece o preço do serviço para o usuário final, quando não inviabiliza a expansão de redes de telecomunicações para o acesso à Internet em banda larga tanto em área urbana, quanto em área rural.

18. Em área urbana, a cobrança de contraprestação pela ocupação de vias públicas por dutos e caixas de passagem destinados à implantação de redes de telecomunicações tem causado grande obstáculo à expansão de redes metropolitanas, especialmente aquelas baseadas em fibra ótica e a instalação de torres de telefonia celular. As redes metropolitanas baseadas em fibra ótica possibilitam a oferta de serviços de alta capacidade e de maior valor agregado para domicílios, empresas, instituições públicas e da sociedade civil. As torres de telefonia celular têm por objetivo melhorar a cobertura e a qualidade do serviço, demanda socialmente pujante, conforme se lê diuturnamente na imprensa.

19. Em conjunto com a dificuldade de obtenção de licenciamento urbano, a cobrança de contraprestação tem sido apontada por prestadores de serviços de telecomunicações como um dos principais gargalos para a expansão de infraestrutura e para o aumento da competição na prestação do serviço de banda larga (ou Serviço de Comunicação Multimídia - SCM). Isso atinge especialmente as cidades de médio e grande porte, com prejuízo para a oferta de serviços de alta capacidade e de maior impacto na produtividade e na renda.

20. Em área rural, o cenário é análogo. A medida de vedação à exigência de contraprestação pelo direito de passagem prevista no art. 12 tem como consequência a facilitação da expansão de infraestrutura de

telecomunicações de transporte de dados para as regiões mais carentes do país. Redes de Transportes baseadas em fibra ótica comumente se utilizam da faixa de domínio à margem de obras de infraestrutura, incluindo ilhas de transmissão de energia elétrica, redes de distribuição de petróleo e gás, ferrovias e rodovias. Como no caso das áreas urbanas, a histórica cobrança de valores muito significativos, em função da área ocupada pela infraestrutura de telecomunicações tem representado óbice significativo à prestação de serviços de telecomunicações com destaque para o acesso à Internet. As regiões mais afetadas são justamente as mais carentes, em que a expansão de infraestrutura e a operação dos serviços não se remuneram - já que as receitas auferidas não fazem face aos custos incorridos. Na prática, em função da cobrança de direito de passagem, muitas localidades permanecem atendidas somente por serviços prestados via satélite ou por rádios de baixa capacidade de tráfego de dados.

21. A título de ilustração, o custo mensal com esse tipo de cobrança eferente a uma rede de fibra ótica de 100 Km que percorra as margens de uma rodovia, em áreas urbanas, ou rurais, ligando um município a outro, por exemplo, pode variar de R\$ 12.000,00, em rodovias estaduais sergipanas, a R\$ 120.000,00, em rodovias federais concedidas no Estado do Rio de Janeiro. O impacto no custo do serviço para o usuário final é significativo e, em muitos casos, o município a ser atendido por essa rede não gera uma receita capaz de suplantar essa cobrança, inviabilizando a própria implantação da rede. Não se pode olvidar que a implantação da rede em si já implica custos significativos (de R\$ 80.000,00 a R\$ 310.000,00 por quilômetro, a depender do perfil do terreno), além dos custos operacionais, que têm que ser recuperados ao longo da vida útil da infraestrutura, e da carga tributária de cerca de 50%, a mais alta do mundo para o setor.

22. Restringir a incidência do art. 12 aos trechos de faixas de domínio de rodoviárias que porventura atravessassem áreas urbanas significaria fazer letra morta desse dispositivo legal. Dos cerca de 125 mil Km de rodovias federais existentes e analisadas por este Departamento, apenas 16 mil Km (13%) de sua extensão estão localizados em áreas urbanas, conforme se observa da figura 1. Ou seja, praticamente se aniquila a eficácia do art. 12.

[...]

(grifos acrescidos)

Consoante explicitado na aludida Nota Técnica, a aplicabilidade do artigo 12 da Lei nº 13.116/2015 a áreas rurais facilita a expansão de

infraestrutura de telecomunicações para as regiões mais carentes do país, medida esta salutar para o desenvolvimento socioeconômico do país.

No mesmo sentido, vale transcrever entendimento da área técnica da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL quanto ao tema:

Informe nº 144/2016/SEI/PRRE/SPR:

3.7. De início, é importante lembrar que o primordial objetivo da Lei nº 13.116/2015 é o de uniformizar, em todo o país, os regramentos aplicáveis à instalação de infraestruturas de suporte às redes de telecomunicações, bem como desonerar e desburocratizar os procedimentos associados, com vistas a viabilizar a expansão dessas redes e a massificação do acesso aos serviços.

3.8. À luz desse propósito, há que se reconhecer a necessidade de se fazer uso de vias públicas, faixas de domínio e outros bens públicos para efeitos de instalação e operação de redes de telecomunicações para a prestação de serviços de interesse coletivo à população em geral.

3.9. Contudo, quando tal uso é onerado (somando-se à já elevada carga tributária a que se sujeita o setor de telecomunicações no Brasil), reduz-se a viabilidade econômica do negócio para a prestadora de serviço de telecomunicações, podendo ensejar ora o não provimento do serviço em algumas áreas, ora a prestação de serviços (ainda que com infraestrutura deficiente) com custos mais elevados para o consumidor.

3.10. Nesse cenário, vale lembrar que a cobertura de áreas rurais e de estradas e rodovias já foi identificada pela Anatel como relevante desafio de rentabilidade, tendo se buscado mecanismos regulatórios para estimular essa cobertura, em linha com as políticas públicas estabelecidas pelo Governo Federal.

3.11. A interpretação de que seria exigível “contraprestação em razão do direito de passagem em vias públicas, em faixas de domínio e em outros bens públicos de uso comum do povo” em ambientes rurais contrapõe-se a essa política e à lógica da Lei nº 13.116/2015, ao trazer mais um desincentivo aos investimentos privados tão necessários para a massificação do acesso a serviços de telecomunicações com qualidade e preços adequados.

3.12. Há ainda que se observar que não são apenas as grandes prestadoras de serviços de telecomunicações as afetadas, mas também os pequenos provedores, que sabidamente possuem maiores dificuldades para negociar as condições de remuneração pelo direito de passagem.

3.13. Tem-se como resultado a já mencionada gravosa consequência para a coletividade: a não implantação de infraestruturas em ambientes rurais, normalmente já pouco atendidos por redes de telecomunicações, inviabilizando o acesso de parcela relevante da população às comunicações (36% da população brasileira em 2015, segundo pesquisa realizada em parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, o Ministério do Planejamento e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES) e o encarecimento dos serviços nos locais onde tal infraestrutura for implantada, sujeitando consumidores que tradicionalmente tendem a possuir menor poder aquisitivo a planos de serviço com preços mais elevados.

3.14. Do ponto de vista do próprio poder público, cabe ainda apontar que a onerosidade do direito de passagem implica custos administrativos, no sentido em que a multitudine de atores envolvidos potencializa a necessidade frequente de condução de procedimentos de arbitragem para fins de se determinar os valores a serem pagos por esse direito.

3.15. Assim, parece claro que a interpretação pela aplicabilidade do art. 12 da Lei nº 13.116/2015 apenas a áreas urbanas se traduz em risco concreto à massificação do acesso às telecomunicações no Brasil, ao retirar da citada Lei um de seus mais importantes mecanismos para viabilizar o atendimento da população que se encontra afastada dos principais centros urbanos.

3.16. Por fim, no que se refere às potenciais consequências da aplicação de outros dispositivos da Lei, atinentes ao setor de telecomunicações, apenas a infraestruturas localizadas em ambientes urbanos, vislumbra-se que a principal questão a se apontar seria a manutenção de um ambiente de insegurança jurídica para as prestadoras, abrindo margem para o estabelecimento de procedimentos diversos que podem implicar em regras insustentáveis e custos imprevisíveis ao setor, acarretando, em última instância, na inviabilidade de investimentos ou em serviços de menor qualidade e maiores preços aos consumidores.

De fato, há de se considerar que o objetivo primordial da Lei nº 13.116/2015 é uniformizar, em todo o país, os regramentos aplicáveis à instalação de infraestruturas de suporte às redes de telecomunicações, de modo a viabilizar a expansão dessas redes e a massificação do acesso aos serviços.

E o artigo 12 da Lei nº 13.116/2015 constitui-se justamente em importante mecanismo para viabilizar o atendimento da população que se

encontra afastada dos principais centros urbanos. Dessa maneira, restringir a aplicabilidade do artigo 12 da Lei nº 13.116/2015 apenas a áreas urbanas prejudicaria a própria massificação do acesso às telecomunicações no Brasil.

Em relação ao conteúdo do artigo 12 da Lei nº 13.116/2015, observa-se que também não qualquer faria sentido que fosse aplicado apenas a áreas urbanas. Não haveria razão para que, em áreas urbanas, não fosse exigida contraprestação ao direito de passagem, e, em áreas rurais, tal contraprestação fosse permitida.

O dispositivo, aliás, é bem completo em relação à *regra* (“Não será exigida contraprestação em razão 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”) e *respectiva exceção* (“exceções aquelas cujos contratos decorram de licitações anteriores à data de promulgação desta Lei”), bem como em relação à sua *abrangência* (§ 1º “O disposto no *caput* não abrange os custos necessários à instalação, à operação, à manutenção e à remoção da infraestrutura e dos equipamentos, que deverão ser arcados pela entidade interessada, e não afeta obrigações indenizatórias decorrentes de eventual dano efetivo ou de restrição de uso significativa”). Não cabe, portanto, ao intérprete restringir sua aplicação, se o próprio dispositivo não o fez expressamente.

3 DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento pela impossibilidade de cobrança em face de concessionária de serviço público pelo uso de solo, subsolo ou espaço aéreo para a implantação de dutos e cabos de telecomunicações. Nesse sentido, vale citar o seguinte precedente:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL; BENS PÚBLICOS. USO DE SOLO, SUBSOLO E ESPAÇO AÉREO POR CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO (IMPLANTAÇÃO DE DUTOS E CABOS DE TELECOMUNICAÇÕES, P. EX.).

COBRANÇA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Cinge-se a controvérsia no debate acerca da legalidade da exigência de valores pela utilização de faixas de domínio das rodovias sob administração do DER para passagem de dutos e cabos de telecomunicações ou de outros serviços públicos essenciais prestados pela recorrente.

2. É pacífico o entendimento desta Corte Superior no sentido de que a cobrança em face de concessionária de serviço público pelo uso de solo, subsolo ou espaço aéreo é ilegal (seja para a instalação de postes, dutos ou linhas de transmissão, p. ex.) porque (i) a utilização, neste caso, reverte em favor da sociedade - razão pela qual não cabe a fixação de preço público - e (ii) a natureza do valor cobrado não é de taxa, pois não há serviço público prestado ou poder de polícia exercido. Precedentes.

3. Recurso especial provido.

(REsp 1246070/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/05/2012, DJe 18/06/2012)

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento pela impossibilidade de cobrança de retribuição pecuniária pela instalação de equipamentos necessários à prestação de serviço público em faixas de domínio de vias públicas, a não ser que a referida instalação resulte em extinção de direitos - sem fazer qualquer distinção quanto ao direito de passagem em áreas urbanas e em áreas rurais, *verbis*:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. COBRANÇA DE RETRIBUIÇÃO PECUNIÁRIA PELA INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS NECESSÁRIOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. BEM PÚBLICO DE USO COMUM DO POVO. INCONSTITUCIONALIDADE DECORRENTE DA VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 22, IV, DA CF/88). PRECEDENTE DO PLENÁRIO: RE 581.947/RO. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 581.947/RO, rel. Min. Eros Grau, DJe 27.08.2010, firmou o entendimento de que o Município não pode cobrar indenização das concessionárias de serviço público em razão da instalação de equipamentos necessários à prestação do serviço em faixas de domínio público de vias públicas (bens públicos de uso comum do povo), a não ser que a referida instalação resulte em extinção de direitos. 2. O Município do Rio de Janeiro, ao instituir retribuição pecuniária pela ocupação do solo para a prestação de serviço público de telecomunicações, invadiu a competência legislativa privativa da União (art. 22, IV, da CF/88). Precedente. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 494163 AgR, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 22/02/2011, DJe-048 DIVULG 14-03-2011 PUBLIC 15-03-2011 EMENT VOL-02481-01 PP-00178)

(grifos acrescidos)

1) Embargos de Declaração. Repercussão Geral. Cobrança de taxa pelo uso de bens municipais. Delimitação da controvérsia jurídica. 2) *In casu*, todo o litígio 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. 3) Embargos de Declaração conhecidos e providos, sem efeitos infringentes, para esclarecer que o decism dispõe sobre a impossibilidade de cobrança de taxa, espécie de tributo, pelos municípios em razão do uso do espaço público municipal.

(RE 581947 ED, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-054 DIVULG 18-03-2014 PUBLIC 19-03-2014)

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE DA TAXA POR USO E OCUPAÇÃO DE SOLO PELAS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO. PRECEDENTE. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

(AI 663090 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 14/06/2011, DJe-125 DIVULG 30-06-2011 PUBLIC 01-07-2011 EMENT VOL-02555-04 PP-00657)

No bojo do Voto da Ministra Relatora Ellen Grace, constante do RE 494163, além de ter restado consignado que o Município, ao instituir retribuição pecuniária pela ocupação do solo para prestadores de serviços de telecomunicações, invadiu a competência privativa da União (artigo 22, inciso V, da Constituição Federal), destacou que a instalação dos equipamentos de que se trata não compromete o uso comum dos bens públicos em questão, inexistindo prejuízo que justifique o recebimento pelo Município de qualquer indenização. Destacou-se, ainda, que se trata de direito restritivo vinculado que possibilita ao prestador, instrumentando sua atuação, o pleno cumprimento do dever-poder, que o vincula, de prestar o serviço público.

Como é sabido, o Brasil é um Estado Federativo, sendo seus componentes a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, e cada um desses componentes possui suas respectivas competências delineadas na Constituição.

Dessa maneira, deve haver uma lealdade federativa nas relações entre os entes federativos, de modo a preservá-las e a manter o pacto federativo e as competências constitucionalmente fixadas. Nesse ponto, vale citar os apontamentos de Patrícia Tiana Pacheco Lamarão, no artigo intitulado “O Princípio da lealdade federativa como cláusula geral nas relações Federativas” (2011):

O art. 1º da Constituição Federal dispõe que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal e, complementando-o, o art. 18 define que a organização político-administrativa da República compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. Destes dispositivos extrai-se o princípio federativo que sustenta a necessária harmonia que deve permear as relações entre as unidades políticas com vistas a manter a aliança indissolúvel entre os entes que compõem a federação.

Dessa necessária harmonia para a manutenção da “união indissolúvel”, podemos extrair o dever de lealdade entre as unidades federadas, que no exercício de suas competências autônomas devem observar obrigações e limitações que possibilitem a manutenção da federação.

Nota-se portanto que o princípio da lealdade federativa se apresenta como uma *conditio sine qua non* que deve ser observada para a preservação da federação.

Do mesmo modo, podemos verificar o princípio da lealdade federativa como fundamento necessário do próprio princípio da autonomia, pois não há como as unidades federadas exercerem a autonomia preconizada no art. 18 da Constituição sem que haja um dever mútuo de reconhecimento das competências de cada uma, e a obrigação de que cada ente observe o conjunto de limitações que lhes são impostas.

[...]

Citem-se, ainda, os ensinamentos de José Afonso da Silva (2000, p. 114), que apesar de se referirem à harmonia entre os poderes, aplicam-se, *mutatis mutandis*, à harmonia entre os entes federativos:

A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas no trato recíproco e nos respeitos às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um ente em detrimento do outro e especialmente dos governados.

Quanto à competência municipal, no que se refere aos serviços de telecomunicações, importa destacar que ela está relacionada a aspectos urbanísticos. Nesse sentido, vale transcrever, além da previsão constitucional, constante do artigo 22, inciso V, o artigo 74 da Lei

Geral de Telecomunicações e o artigo 37 do Regulamento dos Serviços de Telecomunicações, anexo à Resolução nº 73, de 25 de novembro de 1998, *verbis*:

Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

IV - águas, energia, informática, *telecomunicações* e radiodifusão;

Lei Geral de Telecomunicações

Art. 74. A concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações não isenta a prestadora do atendimento às normas de engenharia e às leis municipais, estaduais ou do Distrito Federal *relativas à construção civil e à instalação de cabos e equipamentos em logradouros públicos*.

Regulamento dos Serviços de Telecomunicações

Art. 38. Caberá à prestadora quando da instalação de estação de telecomunicações:

I - dispor de projeto técnico, que permanecerá em seu poder, devendo mantê-lo atualizado e, a qualquer tempo, disponível à Agência;

II - informar, por intermédio de resumo do projeto devidamente avaliado por profissional habilitado, a intenção de promover a instalação ou alteração de características técnicas de estação de telecomunicações;

III - observar as posturas municipais e outras exigências legais pertinentes, quanto a edificações, torres e antenas, bem como a instalação de linhas físicas em logradouros públicos;

IV - assegurar que a instalação de suas estações está em conformidade com a regulamentação pertinente;

V - obter a consignação da radiofrequência necessária.

(grifos acrescentados)

Dessa maneira, as prestadoras de serviços de telecomunicações devem cumprir as normas de engenharia e as leis municipais, estaduais ou do Distrito Federal, sendo que as normas municipais, nesse ponto, referem-se a edificações, construção civil, torres, antenas e instalação

de cabos e equipamentos em logradouros públicos. Enfim, referem-se a *aspectos urbanísticos*.

Portanto, a questão atinente à implantação e ao compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações propriamente ditas são matérias de competência privativa da União.

Assim é que foi editada a Lei nº 13.116/2015, que estabelece justamente normas gerais para implantação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações, e estabelece, especificamente no que se refere ao objeto do presente trabalho, em seu artigo 12, que não será exigida contraprestação em razão 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, excetuadas aquelas cujos contratos decorram de licitações anteriores à data de promulgação desta Lei.

Trata-se, portanto, de matéria de *lei federal*, tendo sido editada norma que trata da questão (Lei nº 13.116/2015), nos termos explicitados no presente trabalho.

4 CONCLUSÃO

Em vista do exposto neste presente trabalho, conclui-se que a Lei nº 13.116/2015 estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações, de modo a uniformizá-las em todo o país, seja em áreas urbanas seja em áreas rurais.

Além de a Lei nº 13.116/2015 estabelecer normas gerais aplicáveis ao licenciamento, instalação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações, ela tem o propósito de torná-lo compatível com o desenvolvimento socioeconômico do país, de modo a atender às metas sociais, econômicas e tecnológicas. Tal desenvolvimento deve abranger o país como um todo.

Dessa feita, a Lei nº 13.116/2015 é aplicável a áreas urbanas e rurais, salvo nos casos de dispositivos que específica e expressamente restrinjam sua aplicação a áreas urbanas.

Nesse viés, especificamente no que se refere ao artigo 12 da Lei nº 13.116/2015, *conclui-se que, pelas regras de hermenêutica, seja pela interpretação literal, lógica (ou racional) e teleológica, o dispositivo é aplicável tanto a áreas urbanas quanto a áreas rurais.*

Como destacado no presente trabalho, *a área rural, a bem da verdade, representa porção significativa do território brasileiro, por onde passa infraestrutura de telecomunicações. Ou seja, representa grande impacto para o setor, razão pela qual as diretrizes a serem alcançadas pela norma também a*

ela se endereçam. Sem dúvida, a finalidade da lei é expandir a infraestrutura de telecomunicações no país, sobretudo, em localidades mais carentes, que, em muitos casos, se encontram em áreas rurais.

Nesse sentido, restringir a aplicabilidade do dispositivo a áreas urbanas restringiria o próprio alcance das finalidades contidas na Lei nº 13.116/2015.

Por fim, verifica-se que o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal firmaram entendimento pela impossibilidade de cobrança de retribuição pecuniária pela instalação de equipamentos necessários à prestação de serviço público em faixas de domínio de vias públicas, sem fazer qualquer distinção quanto ao direito de passagem em áreas urbanas e em áreas rurais.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Marcio Iorio. *Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório*. Scotts Valley, CA: CreateSpace, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Agências Reguladoras e Poder Normativo. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 9, fev/mar./abr. 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-9-FEVEREIRO-2007-JOSE%20CARVALHO.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2015.

FIUSA, César. *Direito Civil. Curso Completo*. 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

LAMARÃO, Patrícia Tiana Pacheco. O princípio da lealdade federativa como cláusula geral nas relações federativas. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2899, 9 jun. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/19294/o-principio-da-lealdade-federativa-como-clausula-geral-nas-relacoes-federativas>.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 17 ed. revisada e atualizada. Sao Paulo: Malheiros, 2000.