
OS DIFERENTES LICENCIAMENTOS REALIZADOS
PARA A INSTALAÇÃO DE ANTENAS (ESTAÇÕES
RÁDIO-BASE - ERBS) E A IMPOSSIBILIDADE DE O
PODER JUDICIÁRIO CONDICIONAR O DEFERIMENTO
DO LICENCIAMENTO REALIZADO PELA ANATEL AO
PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

*THE DIFFERENT LICENSES CARRIED OUT FOR THE
INSTALLATION OF ANTENNAS (RADIO BASE STATIONS) AND
THE INABILITY OF THE JUDICIAL AUTHORITY TO CONDITION
THE DEFENSE OF THE LICENSING ACHIEVED BY ANATEL TO
THE FIRST ENVIRONMENTAL LICENSE*

*Mariana Karam de Arruda Araújo
Procuradora Federal em exercício na PFE/Anatel
Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco
Especialista em Direito Público pela Universidade de Brasília (UnB)*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Distinção entre a competência da Anatel e a dos Municípios no licenciamento de ERBs; 2 Independência entre os licenciamentos de ERBs nas esferas federal e municipal; 3 Limites do controle jurisdicional em face do licenciamento de ERBs: impossibilidade de o Poder Judiciário condicionar o deferimento do licenciamento realizado pela Anatel ao prévio licenciamento ambiental na esfera municipal; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: Com a intensificação do uso dos diversos serviços de telecomunicações que utilizam radiofrequências, houve o aumento na demanda de instalação de Estações Rádio-Base, surgindo, assim, a necessidade de análise dos diferentes licenciamentos a que estão submetidos nos âmbitos federal e municipal. O presente estudo analisa as competências da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel no licenciamento de Estações Rádio-Base e busca demonstrar a distinção existente entre o licenciamento realizado pela Agência Reguladora federal e pelos Municípios, verificando se a relação entre eles é de independência ou interdependência. Também se pretende analisar os limites do controle jurisdicional realizado em face do licenciamento de Estações Rádio-Base a cargo da Anatel, especificamente no que tange à possibilidade ou não de se exigir, por decisão judicial, a prova de prévio licenciamento ambiental local para fins de deferimento do licenciamento pela Agência Reguladora.

PALAVRAS-CHAVE: Estações Rádio-Base. Procedimento de Licenciamento. Licenciamento Ambiental. Competência. Controle Jurisdicional. Princípio da Separação dos Poderes.

ABSTRACT: With the increase in the use of the various telecommunications services that use radio frequencies, there was an increase in the demand for the installation of Radio-Base Stations, thus arising the need to analyze the different licenses that are submitted at the federal and municipal levels. This study analyzes the competences of the National Telecommunications Agency - Anatel in the licensing of Radio-Base Stations and seeks to demonstrate the distinction between the licensing carried out by the Federal Regulatory Agency and the Municipalities, verifying whether the relationship between them is one of independence or interdependence. It is also intended to analyze the limits of the jurisdictional control carried out in view of the licensing of Radio-Base Stations by Anatel, specifically as to whether or not it is possible to require, by judicial decision, proof of previous local environmental licensing for the purpose of granting the permit by the Regulatory Agency.

KEYWORDS: Radio-Base Stations. Licensing Procedure. Environmental Licensing. Competence. Judicial Control. Principle of Separation of Powers.

INTRODUÇÃO

A instalação de antenas, denominadas tecnicamente de Estações Rádio-Base – ERBs, consiste em providência indispensável à prestação de serviços de telecomunicações, dentre os quais se destaca o Serviço Móvel Pessoal – SMP, na medida em que elas promovem a ligação entre a infraestrutura de telecomunicações e o receptor do usuário.

Com a intensificação do uso dos diversos serviços de telecomunicações nos últimos anos, principalmente os que utilizam radiofrequências, como os serviços de telefonia e banda larga móveis, houve o aumento na demanda de instalação de ERBs, seja no solo (Estações *Greenfield*), seja em pavimentos de cobertura de edifícios (Estações *Rooftop*).

É diante desse quadro que vem à tona a crescente necessidade de licenciamento de ERBs pelo Poder Público, surgindo como desafio, neste processo de licenciamento, a necessidade de compatibilização dos diversos interesses envolvidos, tais como os urbanísticos, paisagísticos, ambientais, os relativos à segurança e à saúde pública, bem como os ligados ao funcionamento do próprio setor e ao desenvolvimento socioeconômico do país.

De fato, sem a infraestrutura adequada, não é possível a prestação dos serviços de telecomunicações, pois é por meio dela que ocorre o transporte da informação, seja voz ou dados. Por isso é importante o emprego de todos os esforços, municipais, estaduais e federais, para que a infraestrutura esteja presente em todo o país.

Tomando como ponto de partida o referido contexto, este artigo pretende analisar as diferentes competências envolvidas no processo de licenciamento de ERBs, buscando esclarecer os aspectos envolvidos nos distintos licenciamentos dessas infraestruturas, que estão a cargo da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel e dos Municípios, os quais são realizados com enfoques diversos e devem respeitar a esfera de atuação de cada ente público.

Será realizada, assim, uma análise do tema à luz do ordenamento jurídico vigente, buscando delimitar a atuação da Anatel no licenciamento de ERBs, e fazendo, ao final, considerações sobre os limites do controle jurisdicional a que esse tipo de procedimento pode ser submetido, analisando especificamente se a relação entre o licenciamento realizado pela Anatel e o licenciamento ambiental realizado no âmbito municipal é de in(ou inter)dependência.

1 DISTINÇÃO ENTRE A COMPETÊNCIA DA ANATEL E A DOS MUNICÍPIOS NO LICENCIAMENTO DE ERBS

Inicialmente, convém registrar que compete à União legislar sobre telecomunicações, bem como explorar os serviços de telecomunicações, seja diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, conforme dispõe o art. 21, inc. XI e o art. 22, inc. IV, ambos da Constituição Federal de 1998.

Por sua vez, cabe à Anatel organizar a exploração dos serviços de telecomunicações, mediante regulamentação e outorga para terceiros prestarem tais serviços, conforme prescreve o art. 1º da Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997 - LGT).

Os Municípios, por seu turno, têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local e promover a adequada ocupação do solo urbano, de acordo com o que dispõe o art. 30, incs. I e VIII, da Constituição Federal de 1998.

Diante desse contexto, observa-se, no que toca aos serviços de telecomunicações, que há uma distinção entre as competências da ANATEL e dos Municípios, o que se reflete nos limites de atuação dos referidos entes públicos diante dos licenciamentos por eles realizados em face da instalação de ERBs.

As ERBs, cumpre registrar, são uma espécie do gênero estação de telecomunicações, utilizada para a operação das redes de telefonia celular.

Como explicita o art. 3º, inc. XVI da Resolução ANATEL nº 477, de 07/08/2007, a ERB pode ser entendida como uma estação de radiocomunicações de base do Serviço Móvel Pessoal (SMP), usada para radiocomunicação com Estações Móveis.

Enquanto a Anatel realiza, com exclusividade, o licenciamento de ordem técnica para o funcionamento dessas estações de radiocomunicação e fiscaliza sua operação, cabe aos Municípios zelar pelo adequado ordenamento territorial para a instalação das infraestruturas de suporte dessas estações de telecomunicações e efetuar a fiscalização daí decorrente.

Assim, a competência da Anatel relativa ao licenciamento de ERBs reporta-se aos aspectos técnicos dos equipamentos de telecomunicações relacionados à exploração do serviço.

Além disso, cabe à Anatel verificar os limites de exposição humana à radiação não ionizante (RNI) no licenciamento das ERBs a seu cargo. A Anatel possui regulamentação específica sobre o tema (Regulamento sobre a Avaliação da Exposição Humana a Campos Elétricos, Magnéticos e Eletromagnéticos Associados à Operação de Estações Transmissoras de Radiocomunicação, aprovado pela Resolução ANATEL nº 700, de 28 de

setembro de 2018), contemplando importantes práticas e recomendações internacionais, que, inclusive, encontram-se alinhadas com as orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS). Desse modo, todas as ERBs devem atender os procedimentos de avaliação e os limites estabelecidos pela Anatel de exposição humana à RNI.

Nessa toada, a operação das ERBs é licenciada pela Anatel seguindo o disposto na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, na Lei nº 11.934, de 5 de maio de 2009, e em regulamentos da Agência. Esse licenciamento a cargo da Anatel autoriza que os equipamentos ativos da estação emitam radiofrequências e depende de análise técnica prévia para assegurar que os parâmetros da estação são adequados aos limites da legislação e da regulamentação.

Já o licenciamento a cargo dos Municípios se reporta aos aspectos ambientais, paisagísticos e urbanísticos, ligados à ocupação do solo.

Cabe aos Municípios realizar o licenciamento das infraestruturas físicas, como por exemplo as torres em que os equipamentos emissores de radiofrequências são instalados, seguindo, neste mister, os regramentos gerais da Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015, (Lei das Antenas) e a legislação local específica de ocupação do solo, a qual pode exigir ou não licenciamento ambiental, tal qual ocorre para qualquer construção civil. Trata-se, assim, no âmbito municipal, do licenciamento da estrutura física de instalação.

Também quanto aos aspectos relacionados à proteção contra descargas elétricas e níveis de ruído emitido, cada prestadora deve seguir as especificações do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) e do Código de Posturas Municipais, conforme respectivas competências, visto que a atuação da Anatel, conforme explicitado, limita-se aos aspectos técnicos de operação dos equipamentos de telecomunicações referentes à exploração do serviço, o que também inclui a questão referente aos limites estabelecidos para a exposição humana à RNI, como já explicitado.

Vê-se, portanto, que há competências distintas no que tange ao licenciamento das estações de telecomunicações a cargo da Anatel e dos Municípios, as quais devem ser respeitadas pelos entes envolvidos nos respectivos procedimentos.

Nesse sentido, a Lei nº 13.116/2015 (Lei das Antenas) determina que cabe exclusivamente ao ente federal a regulamentação e a fiscalização dos aspectos técnicos das redes e dos serviços de telecomunicações, vedando expressamente a realização de tal mister pelos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Além disso, a Lei das Antenas estatui que compete somente à Anatel a fiscalização quanto aos limites de exposição humana aos campos elétricos,

magnéticos e eletromagnéticos estabelecidos em lei e na regulamentação específica.

Ao mesmo tempo, a referida Lei exorta os entes federados a promover a conciliação entre as normas ambientais, de ordenamento territorial e de telecomunicações, de modo que cada um, dentro dos limites de sua competência, contribua para o bom funcionamento da infraestrutura de telecomunicações.

Nesse sentido, têm-se os seguintes dispositivos da Lei das Antenas:

Art. 4º A aplicação das disposições desta Lei rege-se pelos seguintes pressupostos:

[...]

II - a regulamentação e a fiscalização de aspectos técnicos das redes e dos serviços de telecomunicações é competência exclusiva da União, sendo vedado aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal impor condicionamentos que possam afetar a seleção de tecnologia, a topologia das redes e a qualidade dos serviços prestados;

[...]

VII - aos entes federados compete promover a conciliação entre as normas ambientais, de ordenamento territorial e de telecomunicações;

[...]

Art. 18. As estações transmissoras de radiocomunicação, incluindo terminais de usuário, deverão atender aos limites de exposição humana aos campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos estabelecidos em lei e na regulamentação específica.

§ 1º A fiscalização do atendimento aos limites legais mencionados no caput é de competência do órgão regulador federal de telecomunicações.

§ 2º Os órgãos estaduais, distritais ou municipais deverão oficiar ao órgão regulador federal de telecomunicações no caso de eventuais indícios de irregularidades quanto aos limites legais de exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos.

Diante desse contexto, leis municipais relacionadas à implantação de infraestrutura de suporte a serviços de telecomunicações não devem versar sobre requisitos de operação das estações de radiocomunicação, tampouco sobre limites de exposição à RNI, atendo-se a regras de caráter urbanístico, paisagístico e/ou ambiental.

Ocorre que diversos Municípios têm editado leis para regulamentar a instalação de estações de telecomunicações e respectiva infraestrutura, sob a alegação de danos ou riscos à saúde humana decorrentes da exposição a campos eletromagnéticos. Nessas leis, comumente, são definidas distâncias mínimas que as estações devem guardar de determinadas áreas, tais como residências, hospitais, escolas, etc. Esse tipo de especificação, entretanto, como visto, constitui matéria de telecomunicações, de competência exclusiva da esfera federal, a cargo do licenciamento de ERBs realizado pela Anatel, não cabendo aos municípios disciplinarem o tema. A legislação municipal deve restringir-se aos aspectos de segurança relacionados à ocupação do solo.

Da mesma forma, em respeito à competência municipal, o licenciamento de ERBs realizado pela Anatel não trata de questões como o licenciamento urbano de infraestruturas de suporte a telecomunicações (art. 3º, VI, da Lei nº 13.116/2015), atendimento às normas de engenharia civil, análise de impacto da construção sobre o solo, nível de ruído sonoro emitido pelas estações e equipamentos, além de aspectos visuais. Esses pontos podem ser discutidos no âmbito municipal ou do direito privado, conforme o caso.

Têm-se, portanto, competências distintas no que tange ao licenciamento de ERBs a cargo da Anatel e dos Municípios. No que toca à fiscalização, cabe a cada órgão ou ente verificar o cumprimento das normas a que se sujeita.

2 INDEPENDÊNCIA ENTRE OS LICENCIAMENTOS DE ERBS NAS ESFERAS FEDERAL E MUNICIPAL

A Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997 - LGT) possui dispositivo que demonstra a necessidade de observância pela prestadora do serviço de telecomunicações, não apenas das normas federais ali esposadas, mas também das normas municipais, estaduais ou do Distrito Federal relativas à construção civil e à instalação de cabos e equipamentos em logradouros. De fato, assim dispõe o art. 74 da LGT:

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.

O Regulamento de Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução ANATEL nº 73, de 25 de novembro de 1998, reforça esse entendimento nos seguintes dispositivos:

Art. 38. Caberá à prestadora quando da instalação 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;

Por sua vez, a Lei nº 13.116/2015 (Lei das Antenas) também diferenciou as competências da União, Estados, Municípios e Distrito Federal em matéria relativa aos serviços de telecomunicações, como anteriormente esposado, notadamente em seus arts. 4º, incs. II e VII e art. 18, §§1º e 2º.

As normas acima citadas explicitam a necessidade de adoção de diligências pela prestadora do serviço de telecomunicações para atender os regramentos locais e federal, bem como expõem a necessidade de respeito pelos entes federados das diferentes competências previstas legalmente, do que decorre, por exemplo, que o licenciamento de ERBs feito pelo Município deve observar as normas ambientais e de ordenamento territorial, não cabendo adentrar na análise de atendimento a limites de RNI, o que é feito pela Anatel, como já analisado.

Na mesma linha, em face da separação de competências e da distinção do objeto das licenças, o licenciamento da operação de ERB pela Anatel não torna dispensável o licenciamento a cargo do Município (inclusive quanto a aspectos ambientais), nem o licenciamento pelo Município torna dispensável aquele realizado pela Anatel, tratando-se, pois, de licenças distintas e independentes, que devem ser providenciadas pela empresa prestadora do serviço, sob pena das sanções cabíveis.

De fato, tem-se que os licenciamentos realizados diante de ERBs pelos Municípios e pela ANATEL são diversos, nem sempre concomitantes, independentes em suas conclusões, fiscalizações e eventuais sanções, inexistindo qualquer embasamento legal que condicione o deferimento do licenciamento técnico a cargo da Anatel à prova de prévio licenciamento na esfera municipal.

São, assim, licenças distintas e independentes entre si, uma embasada em competência municipal, a referente à estrutura física e outra em competência federal, referente à operação das estações de radiocomunicações.

A partir dessa diferenciação, percebe-se que os referidos licenciamentos não podem ser exigidos numa relação de interdependência, colocando-se um como requisito prévio para o deferimento do outro, na medida em que se reportam a análises distintas, feitas por entes competentes

diversos. Não bastassem tais aspectos, o ordenamento jurídico vigente não exige que o licenciamento municipal referente a aspectos urbanísticos, paisagísticos e/ou ambiental seja condição prévia para o deferimento do licenciamento realizado pela Anatel.

3 LIMITES DO CONTROLE JURISDICIONAL EM FACE DO LICENCIAMENTO DE ERBS: IMPOSSIBILIDADE DE O PODER JUDICIÁRIO CONDICIONAR O DEFERIMENTO DO LICENCIAMENTO REALIZADO PELA ANATEL AO PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA ESFERA MUNICIPAL.

A Lei nº 13.116/2015 (Lei das Antenas), ao se reportar ao licenciamento necessário para a infraestrutura de suporte em área urbana, assim estabelece em seu art. 7º, *caput* e §10:

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.

[...]

§ 10. O processo de licenciamento ambiental, quando for necessário, ocorrerá de maneira integrada ao procedimento de licenciamento indicado neste artigo.

Os referidos dispositivos legais, como já ressaltado, reportam-se especificamente ao licenciamento de infraestrutura de suporte em área urbana, o qual é realizado na esfera municipal. De fato, como esclarece o art. 3º, inc. VI da referida lei:

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;

Desse modo, as referidas normas prescrevem que o licenciamento das infraestruturas físicas das redes de telecomunicações realizado pelos Municípios deverá observar um procedimento simplificado, sem prejuízo da manifestação dos diversos órgãos competentes no decorrer da tramitação do correspondente processo administrativo, devendo, inclusive, o eventual processo de licenciamento ambiental, quando for necessário, ocorrer também de forma integrada ao requerimento de licença formulado no âmbito municipal.

Ao se analisar os referidos dispositivos legais, constata-se que eles longe estão de criar uma condicionante sequer prevista em qualquer lei federal ou regulamento, que venha a obrigar a Anatel a exigir a prova de licenciamento ambiental antes de deferir o licenciamento de ERBs que se encontra a seu cargo, o qual toma por base requisitos técnicos específicos, que não englobam o licenciamento ambiental local.

Nesse contexto, cumpre ressaltar que, ainda que o já citado art. 4º, inciso VII da Lei nº 13.116/2015 preveja que os entes federados devem promover a conciliação entre as normas ambientais (licenciamento municipal), de ordenamento territorial (licenciamento municipal) e de telecomunicações (licença para funcionamento de estação de telecomunicações emitida pela Anatel), inexistente norma no sentido de que o licenciamento ambiental local deve ser requisito para o deferimento do licenciamento de ERBs sob competência da Anatel.

Sobre o ponto aqui enfrentado, há que se destacar o veto legislativo realizado ao inciso II do artigo 13 da Lei nº 13.116/2015, o qual previa que, caso o Poder Público Municipal não expedisse as licenças necessárias para a instalação de infraestrutura de suporte em área urbana no prazo definido pelo artigo 7º da Lei, caberia à Anatel fazê-lo. O referido veto buscou assegurar o pacto federativo e as competências locais do licenciamento urbano, inclusive aspectos ambientais, o qual não pode ser transferido para a análise do órgão regulador federal, que defere um outro tipo de licença, baseada em pressupostos técnicos distintos, de operação da própria estação e não da instalação em solo urbano de torres, postes ou outras construções.

Diante desse quadro, exigir o licenciamento ambiental como condicionante prévia ao deferimento do licenciamento de ERBs realizado pela Anatel representaria uma ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes, protegido constitucionalmente (art. 2º da CF/88), bem como às competências da Anatel fixadas na Constituição e na LGT.

Sobre o Princípio da Separação dos Poderes, tem-se que ele ilustra a existência de uma diferenciação entre atribuições e competências conferidas às diferentes estruturas – ou Poderes – que compõem o Estado, a saber, a legislativa, a executiva e a judiciária. Reconhece-se, atualmente, que não existe uma divisão rígida entre os Poderes que compõem o Estado, mas sim uma separação funcional, em que se atribui a cada um dos Poderes uma função principal ou preponderante, ao lado de outras secundárias.

A feição moderna do princípio da separação dos poderes enfatiza a necessidade de controle, fiscalização e coordenação recíprocos dos diferentes órgãos do Estado Democrático de Direito (KRELL, 2004, p. 40), o que resulta no que se convencionou chamar de sistema de “freios e contrapesos”, evitando-se que um Poder possa extrapolar suas competências

de modo a suplantar os demais. Exemplo relevante da manifestação do sistema de freios e contrapesos previsto na Constituição Federal de 1988 (decorrente de seu art. 5º, inciso XXXV) consiste na possibilidade de controle jurisdicional dos atos administrativos, evitando que a função executiva seja desempenhada em contrariedade ao direito.

Sobre o controle jurisdicional empreendido em face da atuação da Administração Pública, José dos Santos Carvalho Filho (CARVALHO FILHO, 2008, p. 895) o define como “o poder de fiscalização que os órgãos do Poder Judiciário exercem sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário”. Ao se reportar aos limites do controle jurisdicional, o referido doutrinador assim leciona (CARVALHO FILHO, 2008, p. 900):

O controle judicial sobre os atos da Administração é exclusivamente de legalidade. Significa dizer que o Judiciário tem o poder de confrontar qualquer ato administrativo com a lei ou com a Constituição e verificar se há ou não compatibilidade normativa. Se o ato for contrário à lei ou à Constituição, o Judiciário declarará a sua invalidação de modo a não permitir que continue produzindo efeitos ilícitos.

Nessa toada, é importante destacar que o controle jurisdicional da atividade administrativa não pode representar uma “judicialização administrativa”, suprimindo totalmente as competências decisórias da Administração Pública por causa da atuação do Poder Judiciário (BINENBOJM, 2008, p. 18).

É propriamente diante desse contexto, que se verifica que o Poder Judiciário não pode instituir, por meio de decisão judicial, em sede de Ação Civil Pública, por exemplo, um requisito não previsto no ordenamento jurídico para o deferimento do licenciamento realizado pela Anatel para o funcionamento de ERBs, qual seja: o prévio deferimento do licenciamento ambiental municipal da estrutura física da estação de radiocomunicação.

Conforme dispõe o art. 225 da Constituição Federal de 1988, o meio ambiente é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Conforme esclarece Édis Milaré (MILARÉ, 2015, p. 787): “Por ser de todos e de ninguém em particular, inexistente direito subjetivo à sua utilização, que, por conseguinte, só pode legitimar-se mediante ato próprio de seu direto guardião – o Poder Público”

O art. 225, § 1º, inciso, IV, da Constituição Federal de 1988, estabelece, para as obras que causem danos ambientais, a exigência

prévia de elaboração de estudo de impacto ambiental. O art. 10 da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) estabelece que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidoras, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão local competente. Infere-se, portanto, que o licenciamento ambiental deve ser conduzido quando se estiver diante de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

Ocorre que, se não há lei federal ou regulamento que determine à Anatel, em seu procedimento de licenciamento de ERBs, que se exija e verifique previamente a regularidade do licenciamento ambiental local eventualmente incidente no caso, não se pode criar tal obrigação por meio de decisão judicial.

Tal controle jurisdicional diante do licenciamento de ERBs realizado pela Anatel também não se sustenta especialmente ao se considerar que ele acabará por transferir para a Agência Reguladora uma análise que foge às suas competências técnicas e regulatórias: como exigir que este ente federal dê a palavra final sobre a regularidade ou não de um licenciamento ambiental de ERB, o qual é regido por normas locais e variadas em seu teor, a depender de cada Município e Estado da Federação? Isso não transferirá a responsabilidade de uma conclusão a cargo de um ente local para um ente federal, que não possui competência para tanto?

Como acima demonstrado, os licenciamentos realizados pelos Municípios e pela ANATEL em face da instalação de ERBs são distintos, nem sempre concomitantes, independentes em suas conclusões, fiscalizações e eventuais sanções, inexistindo qualquer embasamento legal que condicione o deferimento do licenciamento técnico a cargo da Anatel à prova de prévio licenciamento ambiental.

O que se tem no caso são proteções distintas, feitas por entes distintos, com competências específicas. Se eventualmente houver alguma falha nesta proteção, ela deverá ser comprovada diante de um caso concreto, exigindo-se a responsabilização do ente competente e/ou da prestadora respectiva, não subsistindo, assim, a pretensão de se criar, por meio de uma Ação Civil Pública, como aqui analisado, um novo organograma burocrático, não previsto em qualquer legislação que rege o assunto, e que termine por transferir para a Anatel a análise de um requisito em face do qual ela não possui *know how* ou sequer competência legal para atestar o seu atendimento.

Além disso, a impossibilidade de imposição, por meio de decisão judicial, da verificação do prévio licenciamento ambiental de uma ERB

por parte da Anatel também sobressai ao se considerar que a criação de um novo critério para o licenciamento de ERB realizado no âmbito federal representará uma maior complexidade no procedimento de licenciamento, o que, a rigor, contraria a própria gênese da Lei nº 13.116/2015 (Lei das Antenas), que buscou delinear os papéis da Anatel, de órgãos municipais e ambientais no processo de licenciamento, instalação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações, de modo a tornar este procedimento mais célere e eficiente.

Sendo assim, analisando-se os limites do controle jurisdicional em face do licenciamento de ERBs realizado pela Anatel, constata-se que não cabe ao Poder Judiciário condicionar o deferimento deste pela Agência Reguladora federal ao prévio licenciamento ambiental na esfera municipal, na medida em que tais licenciamentos são diversos em seus objetos e competências, encontrando-se numa relação de independência, ao invés de interdependência, considerando o ordenamento jurídico vigente.

4 CONCLUSÃO

O presente trabalho serviu para analisar os diferentes licenciamentos realizados nos âmbitos federal (pela Anatel) e municipal diante das Estações Rádio-Base (ERBs), que correspondem às antenas utilizadas para a operação das redes de telefonia celular.

Constatou-se que os licenciamentos a cargo da Anatel e dos Municípios tomam por base enfoques diversos: enquanto a Anatel realiza, com exclusividade, o licenciamento de ordem técnica para o funcionamento dessas estações de radiocomunicação, verificando, inclusive, os limites de exposição humana à radiação não ionizante (RNI); cabe aos Municípios zelar pelo adequado ordenamento territorial diante da instalação das infraestruturas de suporte das ERBs (como, por exemplo, postes, torres, mastros, armários, estruturas de superfície e estruturas suspensas da estação de radiocomunicação), verificando a adequação do empreendimento às normas locais que se reportam aos aspectos urbanísticos, paisagísticos e ambientais.

Além disso, a análise das normas que regem o tema, sobretudo de dispositivos da Lei nº 13.116/2015 (Lei das Antenas), apontou para a necessidade da atuação integrada dos entes federativos, que devem respeitar a esfera de competência de cada ente público e salvaguardar os diversos interesses envolvidos, tais como os urbanísticos, paisagísticos, ambientais, os relativos à segurança e à saúde pública, bem como os ligados ao funcionamento dos serviços de telecomunicações e ao desenvolvimento socioeconômico do país.

Verificou-se, também, que o licenciamento da operação de ERB realizado pela Anatel não torna dispensável o licenciamento a cargo do

Município, nem vice-versa, na medida em que se reportam a licenças distintas e independentes entre si, que devem ser providenciadas pela empresa prestadora do serviço, sob pena das sanções cabíveis.

Ademais, constatou-se que os referidos licenciamentos não podem ser exigidos numa relação de interdependência, colocando um como requisito prévio para o deferimento do outro.

Sobre o ponto específico referente à exigência de prévio licenciamento ambiental local para fins de deferimento pela Anatel do licenciamento de ERB a seu cargo, verificou-se que tal condicionante não se encontra prevista em qualquer lei federal ou regulamento, bem como que ela não pode ser imposta por ordem judicial, na medida em que representará uma ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes, bem como às competências da Anatel fixadas na Constituição e na LGT. Além disso, a criação desta nova condicionante por ordem judicial representará uma maior complexidade no procedimento de licenciamento realizado pela Anatel, o que, a rigor, contraria os objetivos da própria Lei nº 13.116/2015 (Lei das Antenas), que buscou delinear os papéis dos diversos entes envolvidos no processo de licenciamento, instalação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações, de modo a tornar esse procedimento mais célere e eficiente.

Diante do exposto, analisando os limites do controle jurisdicional em face do licenciamento de ERBs realizado pela Anatel, concluiu-se que não cabe ao Poder Judiciário condicionar o deferimento deste pela Agência Reguladora federal ao prévio licenciamento ambiental na esfera municipal, na medida em que tais licenciamentos são diversos e encontram-se numa relação de independência, e não de interdependência, considerando o ordenamento jurídico vigente.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). *Resolução nº 73, de 25/11/1998*. Aprova o Regulamento dos Serviços de Telecomunicações. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/13-1998/34-resolucao-73>>. Acesso em: abr. 2019.

_____. *Resolução nº 477, de 07/08/2007*. Aprova o Regulamento do Serviço Móvel Pessoal – SMP. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2007/9-resolucao-477>>. Acesso em: abr. 2019.

_____. *Resolução nº 700, de 28/09/2018*. Aprova o Regulamento sobre a Avaliação da Exposição Humana a Campos Elétricos, Magnéticos e Eletromagnéticos Associados à Operação de Estações Transmissoras de Radiocomunicação. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2018/1161-resolucao-700>>. Acesso em: abr. 2019.

BINENBOJM, Gustavo. Um novo direito administrativo para o século XXI. *Temas de Direito Administrativo e Constitucional – artigos e pareceres*. Rio de Janeiro: Renovar, p. 3-37, 2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: DF, Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 6.938, de 31.08.1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 02.09.1981.

_____. Lei nº 9.472, de 16.07.1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17.07.1997.

_____. Lei nº 11.934, de 05.05.2009. Dispõe sobre limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos; altera a Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 06.05.2009.

_____. Lei nº 13.116, de 20.04.2015. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22.04.2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 895-900.

KRELL, Andreas J. A recepção das teorias alemãs sobre “conceitos jurídicos indeterminados” e o controle da discricionariedade no Brasil. *Interesse Público*, Porto Alegre, Ano 5, nº 23, p. 21-49, jan./fev. 2004.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 787.

