

01/06/2026**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.888 GOIÁS**

RELATOR	: MIN. CRISTIANO ZANIN
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO NACIONAL DAS OPERADORAS CELULARES - ACEL
ADV.(A/S)	: LUCAS MAYALL MORAIS DE ARAUJO
INTDO.(A/S)	: SECRETÁRIO DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TELECOMUNICAÇÕES. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. LICENCIAMENTO AMBIENTAL ESTADUAL PARA ESTAÇÕES RÁDIO BASE (ERBs). INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Associação Nacional das Operadoras Celulares - ACEL contra a Lei Estadual n. 20.694/2019 e o Decreto n. 9.710/2020, ambos do Estado de Goiás, bem como a Resolução CEMAM nº 259/2024, na parte em que exigem licenciamento ambiental estadual para a instalação e operação de Estações Rádio Base - ERBs e outras infraestruturas de telecomunicações.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se leis estaduais que, sob o rótulo de licenciamento ambiental, condicionam a implantação de ERBs à obtenção de licenças perante órgãos estaduais configuram invasão da esfera de competência privativa da União.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A Constituição Federal de 1988 reservou à União, em caráter privativo, tanto a exploração dos serviços de telecomunicações (art. 21, XI) quanto a competência para legislar sobre essa matéria (art. 22, IV).

ADI 7888 / GO

4. Os serviços de telecomunicações possuem alcance nacional e transcendente, exigindo uniformidade na definição de frequências, padrões técnicos e requisitos de instalação de infraestrutura em todo o território nacional para garantir a integração e eficiência do serviço. O fracionamento dessa regulação por unidades federativas criaria obstáculos e prejudicaria os usuários.

5. A União exerceu sua competência ao editar a Lei n. 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações), que instituiu a Anatel e lhe atribuiu a regulamentação e fiscalização técnica do setor; a Lei n. 11.934/2009, que fixou limites máximos de exposição humana a campos eletromagnéticos; e a Lei n. 13.116/2015 (Lei Geral das Antenas), que consolidou a regulação federal do licenciamento de infraestrutura de telecomunicações.

6. A Lei n. 13.116/2015 estabelece que a regulamentação e a fiscalização de aspectos técnicos das redes e dos serviços de telecomunicações são de competência exclusiva da União, vedando aos Estados, Municípios e Distrito Federal impor condicionamentos que possam afetar a seleção de tecnologia, a topologia das redes e a qualidade dos serviços prestados (art. 4º, II).

7. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é uniforme no sentido de que exigências subnacionais de licenciamento para Estações Rádio Base (ERBs) – sejam ambientais, sanitárias ou urbanísticas – invadem a competência privativa da União prevista nos arts. 21, XI, e 22, IV, da Constituição Federal.

8. A competência concorrente dos Estados em matéria ambiental (art. 24, VI e VIII, da Constituição) não pode ser exercida de modo a incidir sobre atividades cujo regime federal já é exaustivo e excludente, especialmente em aspectos normativos diretamente relacionados à prestação dos serviços de telecomunicações.

IV. DISPOSITIVO

9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 2º, 5º, XXXVI, 21, XI, 22,

ADI 7888 / GO

IV, 24, VI, 24, VIII, 37, XXI; Lei n. 9.472/1997; Lei n. 11.934/2009; Lei n. 13.116/2015, art. 4º, II, VI, VIII; Lei Estadual n. 20.694/2019, art. 4º, 6º (parágrafo único), 8º, 9º, 10 (I a III), 11 (§§ 1º a 3º, 13 a 20), 22, XI, 23 a 35, 36 (§ 3º), 43 a 45; Decreto Estadual n. 9.710/2020, Anexo Único, linha “E2.13”; Resolução CEMAM n. 259/2024, Anexo Único, linha “E2.13”.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 3.110/SP, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe 10/6/2020; STF, ARE 1.370.232 RG/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, 8/9/2022 (Tema 1.235 de Repercussão Geral); STF, RE 776.594/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe 5/12/2022 (Tema 919 de Repercussão Geral); STF, ADI 7.321/AL, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe 4/8/2023; STF, ADI 7.413/CE, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, 24/10/2023; STF, ADI 7.509/BA, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, 4/4/2024; STF, ADI 7.621/PB, Rel. Min. Nunes Marques, Plenário, DJe 9/12/2024; STF, ADI 7.840/PE, Rel. Min. Flávio Dino, Plenário, DJe 8/5/2026.

ACÓRDÃO

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, julgar procedente os pedidos formulados na ação direta, para: (i) declarar a inconstitucionalidade do art. 22, inc. XI, da Lei Estadual n. 20.694/2019 do Estado de Goiás, da linha “E2.13” do Anexo Único do Decreto Estadual n. 9.710/2020 e da linha “E2.13” do Anexo Único da Resolução CEMAM n. 259/2024, na parte em que exigem licenciamento ou registro ambiental estadual para a instalação e operação de Estações Rádio Base – ERBs e demais infraestruturas de telecomunicações, por violação dos arts. 21, XI, e 22, IV, da Constituição Federal; e (ii) dar interpretação conforme a Constituição Federal aos arts. 4º, 6º (parágrafo único), 8º, 9º, 10 (incs. I a III), 11 (§§ 1º a 3º), 13 a 20, 23 a 35, 36 (§ 3º) e 43 a 45 da Lei Estadual n. 20.694/2019, bem como aos dispositivos do Decreto n. 9.710/2020 e da Resolução CEMAM n.

ADI 7888 / GO

259/2024, para excluir do seu âmbito de incidência as atividades relacionadas à instalação e operação das Estações Rádio Base – ERBs e demais infraestruturas de telecomunicações, as quais devem observar exclusivamente a legislação federal e a regulamentação expedida pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, nos termos dos arts. 21, XI, e 22, IV, da Constituição Federal. Tudo nos termos do voto do Relator.

Brasília, 1º de junho de 2026.

CRISTIANO ZANIN - Relator

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.888 GOIÁS

RELATOR	: MIN. CRISTIANO ZANIN
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO NACIONAL DAS OPERADORAS CELULARES - ACEL
ADV.(A/S)	: LUCAS MAYALL MORAIS DE ARAUJO
INTDO.(A/S)	: SECRETÁRIO DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

RELATÓRIO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): A Associação Nacional das Operadoras Celulares - ACEL propõe ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei Estadual n. 20.694/2019 e o Decreto n. 9.710/2020, ambos do Estado de Goiás, bem como da Resolução CEMAM nº 259/2024, na parte em que instituem a exigência de licenciamento ambiental estadual como condição para a instalação e operação de estações de transmissão de radiação eletromagnética não ionizante — as quais abrangem as Estações Rádio Base - ERBs:

Lei nº 20.694/2019 do Estado de Goiás.

(...)

CAPÍTULO I

DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Art. 4º. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. (...)

Art. 6º. O procedimento de licenciamento ambiental será regulamentado por matriz de impactos socioambientais e

ADI 7888 / GO

tipologias de empreendimentos e atividades, considerando critérios de localização, natureza, porte, potencial poluidor e as características do ecossistema.

Parágrafo único. O regulamento desta Lei estabelecerá a lista de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, a ser adotada pelos órgãos estadual e municipais de meio ambiente, integrantes do SISNAMA.

**CAPÍTULO II
DAS COMPETÊNCIAS**

(...)

Art. 8º Ao Conselho Estadual de Meio Ambiente - CEMAm compete, no que toca ao licenciamento ambiental:

- estabelecer padrões relativos ao uso, controle e manutenção da qualidade do meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA;

- apreciar, rever e estabelecer as diretrizes para o licenciamento ambiental definidos pelo órgão estadual de meio ambiente, propondo aperfeiçoamentos, revisões, reestruturação e modernização de normas, sistemas e procedimentos;

- estabelecer diretrizes, inclusive sobre cooperação técnica, entre o Estado e os Municípios para o exercício da competência de licenciamento ambiental, visando salvaguardar o princípio da uniformidade em território goiano, conforme estabelecido no art. 2º, inciso VIII, desta Lei, bem como diretrizes para o exercício da prerrogativa estabelecida no § 3º do art. 11 desta Lei;

- estabelecer as atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade, conforme previsão contida na alínea “a”, inciso XIV, art. 9º da Lei Complementar federal nº 140, de 08 de dezembro de 2011;

- estabelecer critérios para a descentralização do licenciamento ambiental para Municípios e avaliar a eficiência e eficácia do licenciamento ambiental municipal;

ADI 7888 / GO

- avaliar, mediante relatório anual, a aplicação dos princípios definidos no art. 2º desta Lei no âmbito do licenciamento ambiental, conforme metodologia estabelecida em resolução do CEMAM;

- estabelecer condições especiais, no processo de licenciamento ambiental, para incentivar o uso de técnicas e tecnologias mais avançadas e menos poluidoras no âmbito dos empreendimentos;

- estimular o uso de sistemas informatizados, georreferenciados com informações integradas entre o Estado de Goiás, a União e os Municípios goianos.

Parágrafo único. Outras legislações ambientais do Estado de Goiás poderão determinar outras competências do CEMAM para atuação na área de meio ambiente.

Art. 9º. Compete ao órgão ambiental estadual promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, cuja competência não seja atribuída à União Federal ou aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 7º e 9º da Lei Complementar federal nº 140, de 8 de dezembro de 2011, bem como estabelecer normas e critérios complementares a esta Lei, para sua fiel execução.

Art. 10. Compete aos municípios promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

- que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelo CEMAM considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

- localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental - APAs.

- poda e corte de árvores em áreas urbanas.

Art. 11. O órgão ambiental estadual atuará em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento ambiental dos Municípios quando inexistir órgão ambiental capacitado ou

ADI 7888 / GO

conselho municipal de meio ambiente.

§1º O Município poderá, nas hipóteses em que a capacidade administrativa ou técnica for deficitária, solicitar a atuação subsidiária do órgão ambiental estadual, que a fará por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação.

§2º O órgão ambiental estadual e os órgãos ambientais municipais, de maneira recíproca, poderão exercer suas competências para o processamento do licenciamento ambiental por meio de servidores públicos com formação superior compatível, compartilhados entre si, em regime parcial ou temporário, quando a necessidade da prestação eficaz do serviço assim o recomendar, desde que não haja impedimento em lei municipal.

§3º Observado o disposto no parágrafo único do art. 1º desta Lei, nas hipóteses em que os municípios realizarem procedimentos de licenciamento ambiental com exigências que não atendam os preceitos estabelecidos nesta Lei e seu regulamento ou excedendo requisitos e custos, em relação ao licenciamento ambiental estabelecido pelo Estado de Goiás, o empreendedor poderá optar por solicitar o licenciamento ambiental junto ao órgão estadual de meio ambiente, conforme dispuser regulamento do órgão estadual, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente.

(...)

CAPÍTULO III**DAS LICENÇAS**

Art. 13. O licenciamento ambiental pode resultar nos seguintes tipos de licenças:

- licença prévia - LP;
- licença de instalação - LI;
- licença de operação - LO;
- licença ambiental única - LAU;
- licença por adesão e compromisso - LAC;
- licença corretiva - LC;

ADI 7888 / GO

- licença de ampliação ou alteração - LA.

§1º As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade, conforme dispuser o regulamento.

§2º Os procedimentos, critérios, conteúdo de estudos, documentos e demais atos necessários para cada tipo de licença ambiental serão definidos no regulamento desta Lei e em outros atos complementares a serem editados pelo órgão ambiental licenciador, obedecido o princípio da publicidade.

§3º O prazo de validade das licenças e das autorizações será definido em regulamento desta Lei.

Art. 14. A emissão das licenças ambientais dependerá da apresentação, por parte do empreendedor, de documentos, informações, estudos, projetos, do pagamento de taxas e demais requisitos previstos nesta Lei, no seu regulamento e em normas específicas expedidas pelo órgão licenciador, observada a compatibilidade com etapas, tipologias, natureza, porte e potencial poluidor.

Art. 15. O órgão licenciador poderá exigir do empreendedor:

- a realização periódica de auditorias ambientais;
- a contratação de seguro de responsabilidade civil por dano ambiental, quando a atividade ou empreendimento for considerado de alto risco, definido no Estudo de Impacto Ambiental - EIA.

Art. 16. A renovação da licença ambiental deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e

vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva da autoridade licenciadora, observados os seguintes critérios:

- a LP e LI serão precedidas de análise para confirmação da permanência das condições que lhe deram origem, devendo ser solicitados estudos ou documentos complementares quando for constatada a alteração ou modificação das condições

ADI 7888 / GO

socioambientais que deram fundamento à emissão da licença;

- a LO, LAU, e LC serão precedidas de análise da efetividade das ações de controle e monitoramento adotadas, determinando-se os devidos ajustes, se necessários, sendo que a LC, na renovação, será convertida em LI ou LO;

- a LA será incorporada à licença em vigor, ou seja, à LP, LI, LO, LAU ou LAC;

- a LAC será renovada em processo eletrônico e não dependerá de prévia análise e vistoria, de acordo com o previsto em regulamento.

§1º O empreendedor poderá requerer a renovação da licença ambiental após o período previsto no caput, mas antes de expirar o prazo de validade, situação em que será aplicada multa com valor equivalente à taxa de renovação da licença, ficando a mesma prorrogada até a manifestação definitiva da autoridade licenciadora.

§2º Expirado o prazo da licença de instalação ou operação sem que tenha havido o pedido de sua renovação, o empreendedor será notificado para proceder o descomissionamento da atividade ou empreendimento ou apresentar requerimento de LC.

§3º Na hipótese de solicitação da LC, prevista no § 2º, será aplicada multa com valor equivalente à taxa de renovação da licença, podendo ser firmado TCA para assegurar a continuidade da instalação ou operação da atividade até a análise do pedido de LC.

§4º Na hipótese de o empreendedor requerer LI na vigência da LP, esta ficará automaticamente prorrogada até a conclusão da análise e emissão da LI ou LI/LO.

§5º Na hipótese de a instalação do empreendimento ser iniciada durante a vigência da LI, esta ficará automaticamente prorrogada, devendo o empreendedor informar ao órgão licenciador o início das obras.

§6º O previsto no § 5º deste artigo não se aplica nas hipóteses de alteração das condições ambientais existentes

ADI 7888 / GO

quando da emissão da LI.

§7º A renovação da LAC deverá ser requerida com antecedência mínima de 30 (trinta) dias antes do seu vencimento.

Art. 17. O órgão ambiental definirá o tipo de licença a ser aplicado atendendo a matriz de impactos socioambientais, conforme o previsto no art. 6º desta Lei.

Art. 18. Sempre que a tipologia e o potencial poluidor do empreendimento possibilitarem a determinação prévia de seus efeitos ao meio ambiente, o órgão ambiental licenciador adotará a LAC, que fixará os critérios, pré-condições, requisitos e condicionantes ambientais, aos quais o empreendedor prestará declaração de adesão e compromisso. Parágrafo único. O órgão ambiental licenciador, sempre que possível, estabelecerá controles eletrônicos prévios para atestar a veracidade das declarações prestadas pelo empreendedor no âmbito da LAC e a compatibilidade da sua instalação com planos diretores, zoneamentos, áreas especialmente protegidas ou vedadas pela lei para a instalação de empreendimentos.

Art. 19. A licença ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar Unidade de Conservação -UC- específica ou sua Zona de Amortecimento -ZA, assim consideradas pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA, somente poderá ser concedida após anuência do órgão responsável pela administração da UC ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio Natural - RPPN, pelo órgão responsável pela sua criação.

Art. 20. Nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos ao EIA/RIMA, o órgão ambiental licenciador deverá dar ciência ao órgão responsável pela administração da UC, quando o empreendimento:

I - causar impacto direto em UC; II - estiver localizado na sua ZA;

III - estiver localizado no limite de até 2.000 (dois mil)

ADI 7888 / GO

metros da UC, cuja ZA não tenha sido estabelecida, até o limite de 5 (cinco) anos da data de criação da unidade de conservação.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não se aplica às áreas urbanas consolidadas, às APAs e às RPPNs.

(...)

CAPÍTULO V

DO EMPREENDIMENTOS E ATIVIDADES SUJEITOS A REGISTRO ELETRÔNICO

Art. 22. Fica instituído registro eletrônico de atividades e empreendimentos que, em razão de seu porte e seu potencial poluidor, possam ser classificados como de impacto ambiental mínimo, tais como:

(...)

XI - instalação e operação de estações de transmissão de radiação eletromagnética não ionizante, exceto aquelas a serem instaladas em unidades de conservação de domínio público, conforme o disposto na Lei nº 17.857, de 10 de dezembro de 2012;

(...)

CAPÍTULO VI

DA CLASSIFICAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS E ATIVIDADES SUJEITOS A

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Art. 23. Para definição de procedimentos de licenciamento ambiental, será adotado critério de classificação de empreendimentos e atividades, que obedecerá à seguinte correspondência:

- classe 1 - pequeno porte e pequeno potencial poluidor;
- classe 2 - médio porte e pequeno potencial poluidor ou pequeno porte e médio potencial poluidor;
- classe 3 - médio porte e médio potencial poluidor;
- classe 4 - grande porte e pequeno potencial poluidor ou pequeno porte e alto potencial poluidor;
- classe 5 - grande porte e médio potencial poluidor ou médio porte e alto potencial poluidor; VI - classe 6 - grande porte e alto potencial poluidor.

ADI 7888 / GO

Art. 24. O regulamento desta Lei poderá estabelecer outras formas de classificação de atividades e empreendimentos para fins de definição de procedimentos de licenciamento ambiental.

CAPÍTULO VII

DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Art. 25. O licenciamento ambiental poderá ocorrer pelo procedimento trifásico, bifásico e fase única, conforme dispuser o regulamento.

Art. 26. O licenciamento ambiental trifásico envolve a emissão sequencial de LP, LI e LO.

Parágrafo único. No caso de atividade ou empreendimento potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, o licenciamento trifásico exigirá a apresentação do EIA e respectivo RIMA para avaliação de impacto ambiental na fase de LP.

Art. 27. O regulamento desta Lei detalhará os procedimentos para o licenciamento ambiental.

Art. 28. Deverão ser constituídos sistemas de informação que viabilizem, ao máximo, a desburocratização, o uso de ferramentas de inteligência artificial e integração de informações que permitam o aproveitamento de diagnósticos já realizados, além do estabelecimento de padrões de análise de impactos ambientais, condicionantes, avaliação de impactos otimizadas, dentre outras medidas que tornem os conteúdos das análises mais objetivos e padronizados.

Art. 29. Os estudos, informações, projetos e o acompanhamento da instalação e operação dos empreendimentos devem ser confiados a responsáveis técnicos, devidamente habilitados, detentores de Anotação de Responsabilidade Técnico - ART para a fase de projeto e para a fase de sua execução e que demonstrem possuir registro em cadastros oficiais.

§ 1º Constatada negligência, imprudência, imperícia, prestação de informações falsas, omissas, enganosas, de reiterada má qualidade ou deficiência de informações, estudos

ADI 7888 / GO

e análises apresentadas ao órgão ambiental pela equipe técnica ou pelo empreendedor responsável pelo empreendimento será promovida apuração da responsabilidade criminal, cível e administrativa.

§ 2º Em casos específicos de baixo impacto ambiental, o órgão ambiental licenciador poderá dispensar o acompanhamento do empreendimento por responsável técnico habilitado.

Art. 30. O licenciamento ambiental corretivo ocorrerá pela expedição da LC e será adotado para empreendimentos ou atividades em instalação ou operação sem prévia licença ambiental válida, bem como nas hipóteses de supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, sem licença.

§ 1º O órgão ambiental licenciador poderá, por meio de programas especiais aplicados a conjunto de empreendimentos ou atividades, adotar política de incentivo à regularização de empreendimentos instalados ou em operação sem a prévia licença, inclusive oferecendo descontos, em até 100% (cem por cento), sobre o valor de penalidades passíveis de serem aplicadas ou que já tenham sido aplicadas, com ou sem julgamento final, inclusive as inscritas em dívida ativa ou em execução fiscal, desde que atendidos os requisitos previstos. - Promulgado pela Assembleia Legislativa, em 2-4-2024.

§ 2º O desconto estabelecido no § 1º deste artigo será oferecido, no percentual máximo de 100% (cem por cento), aos municípios que aderiram ao Programa LIXÃO ZERO, instituído pelo Decreto Estadual nº 10.367, de 19 de dezembro de 2023, observadas as disposições contidas em seu art. 19, garantida a conformidade com os requisitos e condições estabelecidos para a obtenção do benefício.

§ 3º Os empreendedores, responsáveis por atividades ou empreendimentos que se instalem ou entrem em operação sem a prévia licença ambiental após a data da publicação desta Lei serão responsabilizados cível, criminal e administrativamente, inclusive com aplicação de embargo.

ADI 7888 / GO

§ 4º O embargo administrativo previsto no § 3º deste artigo somente será levantado mediante a assinatura de Termo de Compromisso Ambiental, nos termos do art. 31 desta Lei, ou quando da emissão da respectiva LC pelo órgão ambiental competente.

§ 5º A regularização de atividade ou empreendimento prevista no caput poderá ser realizada pela LAC toda vez que o órgão ambiental definir esta modalidade de licença ambiental para a tipologia de empreendimento ou atividade.

Art. 31. O órgão ambiental competente fica autorizado a celebrar TCA, com força de título executivo extrajudicial, com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis por construção, instalação, ampliação e funcionamento de atividades ou empreendimentos sem licença ambiental.

§ 1º A assinatura do TCA não isenta o empreendedor da responsabilização pelas infrações que tenham sido praticadas antes de sua celebração.

§ 2º O TCA de que trata o caput deverá preceder a eventual concessão de LC, constituindo-se em documento hábil de regularização ambiental até que a licença seja expedida, inclusive no que se refere a acesso a crédito e programas de incentivo e financiamento.

§ 3º Poderão ser previstas cláusulas de compensação de danos ambientais praticados durante o período em que o empreendimento se instalou ou entrou em operação sem licença.

Art. 32. O gerenciamento dos impactos e a fixação de condicionantes das licenças ambientais devem atender à seguinte ordem de prioridade, aplicando-se em todos os casos a diretriz de maximização dos impactos positivos da atividade ou empreendimento: I - evitar os impactos ambientais negativos;

- minimizar os impactos ambientais negativos;

- compensar os impactos ambientais negativos e não mitigáveis, na impossibilidade de observância dos incisos I e II do caput deste artigo.

§ 1º As condicionantes de compensação de impactos

ADI 7888 / GO

ambientais negativos e não mitigáveis deverão ser, preferencialmente, dirigidas a projetos de recuperação ambiental que oportunizem ganhos ambientais em maior escala quando comparados com ações individuais de compensação de empreendimentos caso a caso.

§ 2º O estabelecimento de condicionantes deverá ser proporcional à dimensão dos impactos ambientais do empreendimento, notadamente compatíveis com o porte e potencial poluidor.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no art. 45 desta Lei, no caso de impactos ambientais negativos e não mitigáveis sobre a fauna silvestre, o órgão ambiental poderá estabelecer a conversão da compensação desses impactos em valores a serem fixados entre 10% (dez por cento) e 20% (vinte por cento) dos valores estabelecidos no Anexo III da Lei nº 21.231, de 10 de janeiro de 2022, que beneficiem instituições públicas ou privadas, sem fins lucrativos, dedicadas a proteção, conservação, pesquisa e manejo de animais silvestres, inclusive quando geridos pelo próprio órgão ambiental licenciador, conforme regulamento do órgão ambiental estadual.

§ 4º Para os fins do disposto no § 3º deste artigo, o órgão ambiental estadual deverá se utilizar de critérios relativos à extensão da área suprimida, bem como de percentual de remanescentes florestais nos territórios afetados.

Art. 33. A autoridade licenciadora, mediante decisão motivada e com observância ao contraditório e à ampla defesa, poderá suspender a licença ambiental expedida, quando ocorrer:

- omissão ou falsa descrição de informações determinantes ou relevantes para a emissão da licença;
- superveniência de graves riscos ambientais e de saúde;
- acidentes com significativo dano ambiental ou recorrentes;
- violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; V - prática de atividades não autorizadas no âmbito da licença.

ADI 7888 / GO

§ 1º As condicionantes ambientais e medidas de controle poderão ser modificadas pela autoridade licenciadora nas hipóteses previstas em regulamento.

§ 2º O disposto no caput deste artigo deve ser aplicado sem prejuízo da possibilidade de cancelamento da licença ambiental como sanção restritiva de direito, respeitada a devida gradação das penalidades.

§ 3º Antes da suspensão ou do cancelamento da licença, o órgão ambiental deverá notificar o empreendedor para apresentar proposta de regularização ou adequação em prazo razoável.

Art. 34. A autodenúncia efetuada pelo empreendedor, quanto a desconformidades apresentadas no âmbito do empreendimento licenciado, oportunizará a sua regularização conforme diretrizes, parâmetros e critérios aprovados pelo órgão licenciador, podendo, diante das circunstâncias do caso concreto, ser dispensada a aplicação de sanções administrativas, desde que as medidas necessárias à correção sejam adotadas nos prazos e condições estabelecidas.

Art. 35. O encerramento de empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, dependerá da apresentação ao órgão ambiental licenciador da proposta de descomissionamento de atividades e de recuperação de áreas degradadas, que deverá contemplar as medidas de controle ambiental aplicáveis ao caso.

Art. 36. Os empreendimentos de significativo impacto ambiental deverão ser vistoriados antes da emissão das licenças e periodicamente após a sua concessão.

(...)

§3º Fica autorizado o uso de drones e tecnologias congêneres para monitoramento e fiscalização ambiental e vistorias técnicas de empreendimentos e atividades de qualquer natureza, sendo consideradas infrações ambientais atos que dificultem ou impeçam o uso de tais ferramentas para os fins a

ADI 7888 / GO

que se propõem.

(...)

CAPÍTULO IX

DAS COBRANÇAS E CUSTOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Art. 43. Correm às expensas do empreendedor as despesas relativas:

- à elaboração dos estudos ambientais requeridos no licenciamento ambiental;
- à realização de reunião presencial de audiência pública ou outras reuniões ou consultas públicas realizadas no licenciamento ambiental;
- ao custeio de implantação, operação, monitoramento, implementação de condicionantes e eventual readequação das condicionantes ambientais, nelas considerados os planos, programas e projetos relacionados à licença ambiental expedida;
- ao pagamento das taxas de licenciamento ambiental, autorizações de supressão de vegetação, outorgas pelo uso dos recursos hídricos, dentre outras, referentes aos custos de análise e emissão dos atos autorizativos, conforme previsto em lei;
- às taxas e preços estabelecidos pelas legislações federal, estadual, distrital ou municipal; VI - à compensação ambiental.

Art. 44. Ficam instituídas a Taxa de Licenciamento Ambiental Estadual - TLA e a Taxa de Outorga de Uso de Recursos Hídricos - TORH.

§ 1º A TLA tem como fato gerador o licenciamento ambiental de empreendimento ou atividade de competência do órgão ambiental estadual, realizado nos termos desta Lei e de seu regulamento. § 2º A TORH tem como fato gerador a análise e emissão das Outorgas de Uso de Recursos Hídricos.

§ 3º É sujeito passivo da TLA todo empreendedor, pessoa física ou jurídica, cujo empreendimento ou atividade seja submetido ao licenciamento ambiental.

§ 4º É sujeito passivo da TORH todo usuário de recursos hídricos que solicita a outorga respectiva.

ADI 7888 / GO

§ 5º Os valores da TLA e da TORH são os fixados no Anexo I e II desta Lei.

§ 6º Os valores arrecadados em razão da TLA e TORH devem ser destinados à cobertura de despesas administrativas das atividades realizadas pelo órgão ambiental e de recursos hídricos, devendo ser recolhidas junto ao Fundo Estadual de Meio Ambiente - FEMA.

§ 7º Os valores fixados no Anexo I e II desta Lei serão anualmente revistos pelo Poder Executivo Estadual, conforme Índice Geral de Preços - IGP-DI.

§ 8º Os procedimentos e as formas de cobrança das taxas, serviços e produtos previstos nesta Lei serão disciplinados em regulamento.

§ 9º O pagamento das taxas de licenciamento ambiental e das outorgas será realizado no ato de formalização do pedido.

§ 10. Ficam isentos do pagamento das taxas as atividades caracterizadas como da agricultura familiar ou praticadas por comunidades tradicionais. (...)

Decreto nº 9.710/2020 do Estado de Goiás.

ANEXO ÚNICO**Dos critérios de enquadramento**

Os empreendimentos e as atividades modificadoras do meio ambiente são enquadrados em 6 (seis) classes que conjugam o porte e o potencial poluidor/degradador do meio ambiente, conforme o art. 30 do Decreto nº 9.710, de 3 de setembro de 2020, e a tabela abaixo:

PORTE DO EMPREENDIMENTO	POTENCIAL POLUIDOR		
	P	M	A
P	1	2	4
M	2	3	5
G	4	5	6

Legenda:

ADI 7888 / GO

P = pequeno;

M = médio;

G = grande; A = alto; e números = indicam a respectiva classe.

TIPOLOGIA E PORTE DOS EMPREENDIMENTOS E ATIVIDADES SUJEITOS AO**LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

	TIPOLOGIA	UNIDADE DE MEDIDA	PORTE	POTENCIAL POLUIDOR
Grupo E2: geração, transmissão e distribuição de energia				
E2.13	Estações de transmissão de radiação eletromagnética não ionizante a serem instaladas em unidades de conservação.	Área total ocupada (m²)	Área total ocupada (m²)	P

Resolução CEMAm nº 259/2024.

ANEXO ÚNICO**Dos critérios de enquadramento**

Os empreendimentos e as atividades modificadoras do meio ambiente são enquadrados em 6 (seis) classes que conjugam o porte e o potencial poluidor/degradador do meio ambiente, conforme o art. 30 do Decreto nº 9.710, de 3 de setembro de 2020, e a tabela abaixo:

PORTE DO EMPREENDIMENTO	POTENCIAL POLUIDOR		
	P	M	A
P	1	2	4
M	2	3	5
G	4	5	6

Legenda:

P = pequeno; M = médio;

G = grande; A = alto; e números = indicam a respectiva classe.

ADI 7888 / GO**TIPOLOGIA E PORTE DOS EMPREENDIMENTOS E
ATIVIDADES SUJEITOS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

	TIPOLOGIA	UNIDADE DE MEDIDA	PORTE	POTENCIAL POLUIDOR
Grupo E2: geração, transmissão e distribuição de energia				
E2.13	Estações de transmissão de radiação eletromagnética não ionizante a serem instaladas em unidades de conservação.	Área total ocupada (m²)	Área total ocupada (m²)	P

A requerente alega o seguinte:

Conforme reiteradamente reconhecido por este e. Supremo Tribunal Federal em casos semelhantes, as normas ora impugnadas são manifestamente inconstitucionais, por usurparem a competência exclusiva da União para explorar os serviços de telecomunicações e, de forma privativa, legislar a seu respeito, em flagrante violação aos arts. 21, XI, e 22, IV da Constituição Federal.

O tema tratado nesta ADI não é novo e vem sendo exaustivamente debatido pelo Poder Judiciário desde a virada do século. As discussões travadas nas últimas décadas tiveram como resultado uma proliferação de julgados favoráveis às operadoras por parte do Supremo Tribunal Federal, culminando na edição do Tema nº 1.235 (...).

A multiplicação de exigências locais como as aqui impugnadas — resultante da atuação normativa de mais de cinco mil municípios e 27 unidades federativas sobre matéria de competência privativa da União — tem como resultado uma indesejável e inadmissível fragmentação regulatória, que compromete a racionalidade das políticas públicas federais e inviabiliza a expansão coordenada da infraestrutura em nível nacional. Essa desarticulação normativa acarreta grave insegurança jurídica, eleva desproporcionalmente os custos

ADI 7888 / GO

operacionais e desestimula investimentos, agravando a desigualdade digital e comprometendo o desenvolvimento econômico-social das regiões que mais necessitam de conectividade.

(...)

"Para além da inconstitucionalidade decorrente da indevida invasão da esfera de atribuições da União — tanto no que se refere à sua competência privativa para legislar quanto à sua competência exclusiva para explorar os serviços de telecomunicações —, os atos normativos ora impugnados também são inconstitucionais por (i) comprometerem a estabilidade dos contratos administrativos em vigor e violarem a proteção constitucional ao ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal); (ii) imporem novos custos às operadoras, em afronta ao princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos (art. 37, XXI, da Constituição Federal); e (iii) interferirem em atribuições reservadas ao Poder Concedente e à Administração Pública Federal, em desrespeito ao art. 2º da Constituição Federal." (doc. 1, pp. 2-4).

Prossegue, afirmando que:

No caso concreto, a lei, o decreto e a resolução, ao instituírem de forma autônoma um regime estadual de licenciamento ambiental para estações de transmissão de radiação eletromagnética não ionizante — entre as quais se incluem as Estações Rádio Base (ERBs), infraestruturas essenciais à prestação do serviço de telecomunicações — instauraram um sistema paralelo e conflitante com o marco federal, especialmente com a Lei Federal nº 13.116/2015 (Lei Geral das Antenas) e com as normas técnicas da ANATEL, autoridade reguladora do setor criada pela Lei Federal nº 9.472/1997.

ADI 7888 / GO

Ainda mais grave é o fato de que a legislação impugnada parte da premissa equivocada de que a operação das Estações Rádio Base seria poluidora. Trata-se de pressuposto incorreto e destituído de suporte técnico ou jurídico, pois a atividade não é considerada sequer potencialmente poluidora, conforme reconhecido pelo CONAMA (doc. 5), pela ANATEL (doc. 6), e os limites da radiação estão dentro dos parâmetros aceitáveis, não colocando em risco a saúde humana, conforme reconhecido pelo próprio STF (STF - RE nº 627189 SP, Relator Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 08.06.2016, p. 03.04.2017), o que também corrobora a inexigibilidade de licenciamento ambiental municipal ou estadual." (doc. 1, pp. 3-4).

Em seguida, aduz o seguinte:

Vê-se, portanto, que a Lei Estadual nº 20.694/2019, o Decreto nº 9.710/2020 e a Resolução CEMAM nº 259/2024 impõem, de forma expressa e vinculante, a exigência de licenciamento ambiental estadual para a instalação e operação de Estações Rádio Base (ERBs). Além da submissão ao licenciamento, os referidos normativos estaduais estabelecem uma série de obrigações acessórias ao empreendedor, tais como o pagamento de taxas administrativas, a apresentação de auditorias ambientais periódicas, a submissão a mecanismos de compensação ambiental e o cumprimento de condicionantes técnicas e operacionais, criando entraves à atuação das operadoras e violando a competência privativa da União para dispor sobre a matéria.

(...)

A inconstitucionalidade das normas impugnadas decorre, de modo direto e incontornável, da indevida usurpação das competências da União — tanto para explorar os serviços de telecomunicações (art. 21, XI), quanto para legislar sobre a

ADI 7888 / GO

matéria (art. 22, IV) (...).

No caso específico da instalação e operação das estações rádio base, há minucioso tratamento legislativo da União, do que fazem prova as Leis Federais nº 11.934/09 e nº 13.116/15, que tratam, respectivamente, da 'exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos' e da 'implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações', além das normas editadas pela própria Anatel a respeito, como a Resolução nº 700/2018, que traduzem os padrões estabelecidos com base em estudos técnicos elaborados por órgãos internacionais e que devem ser uniformes em todo o território nacional.

(...)

É por esta razão, inclusive, que o Supremo Tribunal Federal vem, ao longo dos últimos anos, uniformizando a sua jurisprudência sobre o tema e reconhecendo sistematicamente a inconstitucionalidade de leis estaduais que versem sobre matéria atinente a telecomunicações, pois infringem e usurpam diretamente a competência concedida pela Constituição Federal à União para legislar sobre o tema e definir os parâmetros a serem seguidos.

As discussões travadas nas últimas décadas tiveram como resultado uma proliferação de julgados favoráveis do Supremo Tribunal Federal, culminando na edição dos Temas nºs 919 e 1.235, por meio dos quais se reconheceu a inconstitucionalidade de normas locais que, a pretexto de regulamentar aspectos urbanísticos, ambientais ou de saúde pública, acabam por invadir esfera reservada à União." (doc. 1, pp. 20-23).

Ao final, a ACEL requer o seguinte:

ADI 7888 / GO

Pelas razões aqui expostas, pede a autora que, após concedida a medida cautelar acima pleiteada, sejam intimados os Exmos. Srs. Governador do Estado de Goiás, o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás e o Presidente do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CEMAM), nos termos do art. 6º da Lei nº 9.868/99, e, posteriormente, ouvidos o Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, nos termos do art. 8º do referido diploma.

Ao final, confia a autora que será julgada procedente esta ação direta de inconstitucionalidade, a fim de que seja:

(i) declarada a inconstitucionalidade do art. 22, inc. XI, da Lei Estadual nº 20.694/2019, bem como da linha “E2.13” do Anexo Único do Decreto nº 9.710/2020 e da linha “E2.13” do Anexo Único da Resolução CEMAM nº 259/2024, na parte em que exigem licenciamento ambiental ou registro ambiental estadual para a instalação e operação de estações rádio base, por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, nos termos dos arts. 21, XI, e 22, IV, da Constituição Federal; e

(ii) conferida interpretação conforme a Constituição Federal aos arts. 4º; 6º, parágrafo único; 8º, 9º; 10, incs. I a III; 11, §§ 1º a 3º, 13 a 20; 23 ao 35; 36, § 3º; e 43 a 45 da Lei Estadual nº 20.694/2019, bem como aos dispositivos do Decreto nº 9.710/2020 e da Resolução CEMAM nº 259/2024, de modo a excluir do seu âmbito de incidência as atividades relacionadas à instalação e operação das Estações Rádio Base (ERBs) e demais infraestruturas de telecomunicações, as quais devem observar exclusivamente a legislação federal e a regulamentação expedida pela ANATEL, nos termos dos arts. 21, XI, e 22, IV, da Constituição Federal. (doc. 1, pp. 37).

Diante do relatado, adotei o procedimento previsto no art. 12 da Lei

ADI 7888 / GO

n. 9.868/1999 e solicitei informações ao Governador do Estado de Goiás e à Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, bem como a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República (doc. 11).

Em atendimento à solicitação, o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás salientou a regular tramitação do projeto de lei que deu origem à Lei estadual nº 20.694/2019, bem como argumentou que o diploma em questão e os atos regulamentares subsequentes disciplinariam exclusivamente o procedimento de licenciamento ambiental, matéria de competência comum aos entes federados, sem interferir na regulamentação dos serviços de telecomunicações (doc. 16).

O Governador do Estado de Goiás, por sua vez, argumentou, preliminarmente, pelo não conhecimento da ação, aduzindo que a não impugnação da Lei estadual nº 17.857/2021, que também trataria da matéria, descaracterizaria o interesse de agir da requerente. No mérito, defendeu a improcedência do pedido, alegando que as normas teriam sido editadas a par da “competência legislativa concorrente para legislar sobre conservação da natureza e proteção do meio ambiente (CF, art. 24, VI), necessárias para o exercício, pelo Estado de Goiás, da sua competência material relacionada à proteção do meio ambiente e à preservação da fauna e flora (CF, art. 23, VII)” (doc. 19).

Em seguida, o Advogado-Geral da União opinou pela procedência do pedido, nos termos da seguinte manifestação:

Telecomunicações. Lei Estadual nº 20.694/2019; Decreto nº 9.710/2020, ambos do Estado de Goiás; e Resolução CEMAM nº 259/2024, do Conselho Estadual do Meio Ambiente, na parte em que instituem a exigência de licenciamento ambiental estadual como condição para a instalação e operação de estações de transmissão de radiação eletromagnética não ionizante, as quais

ADI 7888 / GO

abrangem as Estações Rádio Base (ERBs). Alegação de violação aos artigos 5º, inciso XXXVI; 21, inciso XI; 22, inciso IV; e 37, inciso XXI, da Lei Maior, bem como à separação de Poderes e à reserva de administração. Ofensa à competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (artigo 22, inciso IV, da Constituição Federal). Parâmetros já definidos na legislação federal. As disposições questionadas, mesmo que editadas com fundamento na proteção do meio ambiente, instituem regulação paralela às diretrizes federais, no tocante aos requisitos e procedimentos para a instalação de estações rádio-base de telefonia celular. Precedentes jurisprudenciais específicos sobre a matéria. Aplicabilidade do entendimento firmado no Tema nº 1.235, de Repercussão Geral. Manifestação pela procedência do pedido. (doc. 25, p. 1).

Por fim, o Procurador-Geral da República também manifestou-se pela procedência dos pedidos formulados na ação direta, em parecer assim ementado:

Ação direta de inconstitucionalidade. Telecomunicações. Lei n. 20.694/2019 e Decreto n. 9.710/2020, ambos do Estado de Goiás. Resolução n. 259/2024, do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CEMAM/GO). Licenciamento ambiental como condição para instalação, funcionamento e operação de Estações de Rádio-Base (ERBs) em unidades de conservação. Invasão da competência da União para explorar e legislar sobre os serviços de telecomunicações, nos termos dos arts. 21, XI, e 22, IV, da Constituição. Precedentes. Parecer por que os pedidos sejam julgados procedentes. (doc. 28, p. 1).

É o relatório.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.888 GOIÁS

RELATOR	: MIN. CRISTIANO ZANIN
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO NACIONAL DAS OPERADORAS CELULARES - ACEL
ADV.(A/S)	: LUCAS MAYALL MORAIS DE ARAUJO
INTDO.(A/S)	: SECRETÁRIO DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): Bem examinados os autos, é o caso de julgar procedente os pedidos formulados na presente ação direta de inconstitucionalidade.

Conforme relatei, a Associação Nacional das Operadoras Celulares - ACEL propôs ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei Estadual n. 20.694/2019 e o Decreto n. 9.710/2020, ambos do Estado de Goiás, bem como da Resolução CEMAM nº 259/2024, na parte em que instituem a exigência de licenciamento ambiental estadual como condição para a instalação e operação de estações de transmissão de radiação eletromagnética não ionizante — as quais abrangem as Estações Rádio Base - ERBs.

A requerente sustenta que a legislação questionada, ao versar sobre licenciamentos estaduais como condição para a instalação e operação de ERBs e equipamentos de telecomunicações no Estado de Goiás, violou a competência da União para disciplinar e explorar os serviços de telecomunicações e, ainda, os princípios da separação de Poderes, da reserva da administração, da segurança jurídica, bem como da proteção

ADI 7888 / GO

ao ato jurídico perfeito e ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos (artigos 2º; 5º, inciso XXXVI; 21, inciso XI; 22, inciso IV; e 37, inciso XXI, da Carta de 1988).

Pois bem.

Inicialmente, não merece acolhida a preliminar de não conhecimento suscitada pelo Governador do Estado de Goiás. A não impugnação da Lei estadual n. 17.857/2021 não descaracteriza o interesse de agir da requerente, uma vez que a presente ação direta tem por objeto específico dispositivos da Lei n. 20.694/2019, do Decreto n. 9.710/2020 e da Resolução CEMAM n. 259/2024, que possuem autonomia normativa suficiente para figurar como objeto de controle concentrado de constitucionalidade.

A legitimidade ativa da ACEL para o ajuizamento desta ação direta de inconstitucionalidade é inequívoca, nos termos do art. 103, IX, da Constituição Federal, sendo reconhecida como entidade de classe de âmbito nacional que representa as maiores operadoras de telecomunicações do país, presente o requisito da pertinência temática.

Superada essa questão, passo ao mérito.

A Constituição Federal de 1988 reservou à União, em caráter privativo, tanto a exploração dos serviços de telecomunicações (art. 21, XI) quanto a competência para legislar sobre essa matéria (art. 22, IV):

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;

ADI 7888 / GO

(...)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; (grifou-se).

Diante disso, o que se examina nestes autos é se leis estaduais que, sob o rótulo de licenciamento ambiental, condicionam a implantação de ERBs à obtenção de licenças perante órgãos estaduais configuram invasão da esfera de competência privativa da União. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a resposta é afirmativa.

Os serviços de telecomunicações têm alcance nacional e transcendente: uma rede de telefonia celular não se encerra nas fronteiras de um Estado-membro; a definição de frequências, de padrões técnicos e de requisitos de instalação de infraestrutura deve ser uniforme em todo o território nacional para que o serviço funcione de forma integrada e eficiente. O fracionamento dessa regulação por unidade federativa criaria obstáculos à implantação de redes e, em última análise, prejudicaria os próprios usuários. Daí a opção do constituinte por concentrar a competência na União, conforme arts. 21, XI, e 22, IV, da Constituição Federal.

No exercício dessa competência, a União editou a Lei n. 9.472/1997 — Lei Geral de Telecomunicações —, que instituiu a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e atribuiu-lhe a regulamentação e fiscalização técnica do setor, incluindo a definição dos limites de tolerância para a radiação eletromagnética emitida pelas antenas. Mais tarde, editou a Lei n. 11.934/2009, que fixou os limites máximos de exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos. E, em 2015, editou a Lei n. 13.116 — conhecida como Lei Geral das Antenas —, que consolidou e

ADI 7888 / GO

aprofundou a regulação federal do licenciamento de infraestrutura de telecomunicações. O art. 4º daquela lei enuncia os pressupostos que regem sua aplicação:

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; (...)

VI – o uso racional dos recursos e a modernização tecnológica das redes e de sua infraestrutura de suporte, com vistas a reduzir o impacto ambiental, devem nortear permanentemente as decisões das prestadoras; (...)

VIII – a atuação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal não deve comprometer as condições e os prazos impostos ou contratados pela União em relação a qualquer serviço de telecomunicações de interesse coletivo.

A regulamentação federal esgota, portanto, a competência normativa para esse domínio. O inciso II contém vedação expressa de imposição de condicionamentos pelos entes subnacionais. Por sua vez, o inciso VI esclarece que a redução do impacto ambiental das infraestruturas de telecomunicações cabe às próprias prestadoras, mediante uso racional dos recursos e modernização tecnológica orientados pela Anatel — e não pelo licenciamento estadual.

Nesse contexto, é pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a competência privativa da União para disciplinar a instalação de infraestrutura de telecomunicações. Ao longo dos últimos

ADI 7888 / GO

anos, o Plenário desta Corte foi chamado a pronunciar-se, repetida e consistentemente, sobre leis e atos normativos estaduais que — sob diferentes roupagens — pretendiam impor exigências locais sobre a implantação de antenas e ERBs. Em todas essas ocasiões, o Tribunal reafirmou o entendimento de que a matéria é de competência privativa da União e não admite complementação ou condicionamento pelos entes subnacionais.

Na ADI 3.110/SP (Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe 10/6/2020) o Tribunal, por maioria, declarou a inconstitucionalidade da Lei n. 10.995/2001 do Estado de São Paulo, que estabelecia condições para a instalação de antenas transmissoras de telefonia celular, a pretexto de proteger a saúde da população, por invadir a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, nos termos do art. 22, IV, da Constituição Federal. Por oportuno, colaciono a ementa do mencionado julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10.995/2001 DE SÃO PAULO. INSTALAÇÃO DE ANTENAS TRANSMISSORAS DE TELEFONIA CELULAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. NORMA ESTADUAL EDITADA NO ÂMBITO DA COMPETÊNCIA ESTADUAL DE PROTEÇÃO À SAÚDE. LEI FEDERAL QUE CLARAMENTE REGULAMENTA A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA. 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (*presumption against preemption*). 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou

ADI 7888 / GO

estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior. 3. A União, no exercício de suas competências (art. 21, XI e art. 22, IV CRFB), editou a Lei 9.472/1997, que, de forma nítida, atribui à Anatel a definição de limites para a tolerância da radiação emitida por antenas transmissoras. 4. A União, por meio da Lei 11.934, fixou limites proporcionalmente adequados à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos. Precedente. 5. Dessa forma, a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, legislar sobre seus respectivos interesses (*presumption against preemption*) foi nitidamente afastada por norma federal expressa (*clear statement rule*) 6. É inconstitucional a Lei n. 10.995/2001 do Estado de São Paulo, pois, a pretexto de proteger a saúde da população, disciplinando a instalação de antenas transmissoras de telefonia celular, adentrou na esfera de competência privativa da União. 7. Ação direta julgada procedente (ADI 3.110, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe 10/6/2020).

No ARE 1.370.232 RG/SP (Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, 8/9/2022 — Tema 1.235 de Repercussão Geral), o Plenário examinou lei paulistana que disciplinava a instalação de ERBs com base na competência municipal sobre uso do solo urbano. A repercussão geral foi reconhecida e, no mérito, o recurso do Município foi desprovido por unanimidade, com fundamento na seguinte tese: "É inconstitucional a Lei 13.756/2004 do Município de São Paulo, por configurar invasão à competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão (art. 22, IV, da Constituição Federal)."

Ainda em 2022, o Plenário julgou o RE 776.594/SP, da relatoria do

ADI 7888 / GO

Ministro Dias Toffoli, DJe 5/12/2022, paradigma do Tema 919 de Repercussão Geral, no qual se discutia a constitucionalidade de taxa municipal incidente sobre o funcionamento de torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz, estabelecida pelo Município de Estrela d'Oeste/SP. Na ocasião, conforme voto que guiou o entendimento do Plenário, o Ministro Dias Toffoli ponderou que, enquanto a regulamentação e a fiscalização do funcionamento das estações é competência privativa da União — vedada, portanto, aos Estados e Municípios —, os entes subnacionais conservam apenas a faculdade de disciplinar o uso e a ocupação do solo por tais estruturas, nos limites da legislação federal. Ao final, o Plenário fixou a seguinte tese de repercussão geral: **“A instituição de taxa de fiscalização do funcionamento de torres e antenas de transmissão e recepção de dados e voz é de competência privativa da União, nos termos do art. 22, IV, da Constituição Federal, não competindo aos municípios instituir referida taxa”**.

Na ADI 7.321/AL (Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe 4/8/2023), o Tribunal examinou dispositivos da Lei Estadual n. 6.787/2006 de Alagoas que impunham licenciamento ambiental para ERBs e redes de transmissão de telefonia. O Ministro Gilmar Mendes sublinhou que, dada a dependência do serviço de telecomunicações de redes integradas em âmbito nacional e internacional, "a Constituição atribui à União a competência privativa para legislar sobre o tema, de forma a interditar que Estados e Municípios figurem na condição de legisladores e garantir a harmonização legislativa". E concluiu:

Ainda que com a intenção de proteção e defesa do meio ambiente, a lei estadual, ao criar uma nova obrigação às empresas prestadoras de serviços de telecomunicações e estipular critérios para a instalação de infraestruturas de telecomunicação, invadiu a competência privativa da União para legislar sobre a matéria e interferiu diretamente na relação

ADI 7888 / GO

contratual formalizada entre o Poder concedente e as concessionárias. O Estado de Alagoas, ao editar normas com o objetivo de regulamentar a prestação de serviços de telecomunicações, mesmo que no âmbito de seu território, ofende a competência privativa da União para legislar em matéria referente à telecomunicação e à exploração desse serviço (ADI 7.321/AL, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe 4/8/2023)

Na ADI 7.413/CE (Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, 24/10/2023), o Tribunal, por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade das Resoluções ns. 02/2019 e 07/2019 do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará, que submetiam obras e atividades ligadas a telecomunicações ao licenciamento ambiental estadual. O Relator sublinhou que a Lei Geral das Antenas, editada em 2015, reforçou ainda mais o quadro de regulação federal exaustiva acerca do licenciamento ambiental para telecomunicações, afastando qualquer espaço normativo suplementar dos entes menores (*clear statement rule*). Conforme o Ministro Edson Fachin, a invocação do poder de polícia ambiental estadual *não* é fundamento suficiente para afastar a competência privativa da União quando a legislação federal expressamente vedou que os entes subnacionais imponham condicionamentos sobre a matéria.

A ADI 7.509/BA (Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, 4/4/2024) teve por objeto normas do Estado da Bahia que exigiam licença ambiental para ERBs. O Plenário converteu o julgamento da medida cautelar em julgamento de mérito e julgou procedente a ação. A Ministra Relatora salientou que "ao exigirem licença ambiental para instalação de Estações Rádio-Base de Telefonia Celular no Estado da Bahia, as normas impugnadas estabeleceram regras que conflitam diretamente com a regulamentação nacional prevista nas Leis ns. 9.472/1997, 11.934/2009 e 13.116/2015".

ADI 7888 / GO

Na ADI 7.621/PB (Rel. Min. Nunes Marques, Plenário, DJe 9/12/2024), o Plenário declarou a inconstitucionalidade de normas do COPAM e da SUDEMA da Paraíba que condicionavam atividades de telecomunicações ao licenciamento ambiental estadual. O Ministro Nunes Marques sublinhou que a partilha constitucional de competências não é meramente formal: "telecomunicações, serviços sujeitos a competência privativa da União, devem observar, portanto, normatização exclusivamente federal". A competência concorrente dos Estados em matéria ambiental não pode incidir sobre o núcleo da competência privativa da União sobre telecomunicações.

Mais recentemente, na ADI 7.840/PE (Rel. Min. Flávio Dino, Plenário, DJe 8/5/2026), o Plenário declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei n. 14.249/2010, do Estado de Pernambuco, que sujeitavam ERBs e demais infraestruturas de telecomunicações ao licenciamento ambiental estadual. O acórdão reafirmou "a exclusividade da competência normativa titularizada pela União em matéria de regulamentação e de fiscalização dos serviços de telecomunicações, inclusive em matéria de licenciamento ambiental (Tema n. 1235/RG)".

Esse conjunto de julgados forma uma orientação uniforme, no sentido de que as exigências subnacionais de licenciamento para ERBs — ambientais, sanitárias ou urbanísticas — invadem a competência privativa da União prevista nos arts. 21, XI, e 22, IV, da Constituição Federal.

In casu, os dispositivos impugnados submetem a instalação e a operação de ERBs ao licenciamento ambiental estadual — o mesmo padrão normativo que o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional nas ADIs 3.110/SP, 7.321/AL, 7.413/CE, 7.509/BA, 7.621/PB e 7.840/PE, no RE 776.594/SP e no ARE 1.370.232 RG/SP. Na

ADI 7888 / GO

minha compreensão, não há distinção relevante entre o caso goiano e esses precedentes: em todos eles, normas subnacionais que, a pretexto de proteger o meio ambiente, impuseram exigências sobre infraestrutura de telecomunicações foram declaradas inválidas por usurpação da competência privativa da União inscrita nos arts. 21, XI, e 22, IV, da Constituição Federal.

O Estado de Goiás, embora detenha competência concorrente em matéria ambiental (art. 24, VI e VIII, da Constituição), não pode exercê-la de modo a incidir sobre atividades cujo regime federal já é exaustivo e excludente. Como acentuado pelo Ministro Flávio Dino na ADI 7.840/PE, "a competência legislativa dos Estados e Municípios envolvendo proteção ambiental, promoção da saúde e regulamentação do uso e ocupação do solo não legitima a intervenção em aspectos normativos diretamente relacionados à prestação dos serviços de telecomunicações".

Quanto aos demais dispositivos da Lei Estadual n. 20.694/2019 e de seus atos regulamentadores que possam ser lidos como abrangendo as ERBs, a técnica adequada é a interpretação conforme a Constituição, para excluir do âmbito de incidência das normas goianas as atividades de instalação e operação de infraestrutura de telecomunicações, as quais devem observar exclusivamente a legislação federal e a regulamentação expedida pela Anatel, nos termos dos arts. 21, XI, e 22, IV, da Constituição Federal.

Posto isso, voto pela procedência dos pedidos formulados na ação direta, para: (i) **declarar a inconstitucionalidade** do art. 22, inc. XI, da Lei Estadual n. 20.694/2019 do Estado de Goiás, da linha "E2.13" do Anexo Único do Decreto Estadual n. 9.710/2020 e da linha "E2.13" do Anexo Único da Resolução CEMAM n. 259/2024, na parte em que exigem licenciamento ou registro ambiental estadual para a instalação e operação de Estações Rádio Base – ERBs e demais infraestruturas de

ADI 7888 / GO

telecomunicações, por violação dos arts. 21, XI, e 22, IV, da Constituição Federal; e (ii) dar **interpretação conforme a Constituição Federal** aos arts. 4º, 6º (parágrafo único), 8º, 9º, 10 (incs. I a III), 11 (§§ 1º a 3º), 13 a 20, 23 a 35, 36 (§ 3º) e 43 a 45 da Lei Estadual n. 20.694/2019, bem como aos dispositivos do Decreto n. 9.710/2020 e da Resolução CEMAM n. 259/2024, para excluir do seu âmbito de incidência as atividades relacionadas à instalação e operação das Estações Rádio Base – ERBs e demais infraestruturas de telecomunicações, as quais devem observar exclusivamente a legislação federal e a regulamentação expedida pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, nos termos dos arts. 21, XI, e 22, IV, da Constituição Federal.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.888

PROCED. : GOIÁS/GO

RELATOR(A) : MIN. CRISTIANO ZANIN

REQTE.(S) : ASSOCIACAO NACIONAL DAS OPERADORAS CELULARES - ACEL

ADV.(A/S) : LUCAS MAYALL MORAIS DE ARAUJO (53825/DF, 33034/ES, 196789/MG, 67002/PE, 185746/RJ, 76344-A/SC, 388259/SP)

INTDO.(A/S) : SECRETÁRIO DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

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

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

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

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedentes os pedidos formulados na ação direta, para: (i) declarar a inconstitucionalidade do art. 22, inc. XI, da Lei Estadual n. 20.694/2019 do Estado de Goiás, da linha "E2.13" do Anexo Único do Decreto Estadual n. 9.710/2020 e da linha "E2.13" do Anexo Único da Resolução CEMAM n. 259/2024, na parte em que exigem licenciamento ou registro ambiental estadual para a instalação e operação de Estações Rádio Base - ERBs e demais infraestruturas de telecomunicações, por violação dos arts. 21, XI, e 22, IV, da Constituição Federal; e (ii) dar interpretação conforme a Constituição Federal aos arts. 4º, 6º (parágrafo único), 8º, 9º, 10 (incs. I a III), 11 (§§ 1º a 3º), 13 a 20, 23 a 35, 36 (§ 3º) e 43 a 45 da Lei Estadual n. 20.694/2019, bem como aos dispositivos do Decreto n. 9.710/2020 e da Resolução CEMAM n. 259/2024, para excluir do seu âmbito de incidência as atividades relacionadas à instalação e operação das Estações Rádio Base - ERBs e demais infraestruturas de telecomunicações, as quais devem observar exclusivamente a legislação federal e a regulamentação expedida pela Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, nos termos dos arts. 21, XI, e 22, IV, da Constituição Federal. Tudo nos termos do voto do Relator, Ministro Cristiano Zanin. Plenário, Sessão Virtual de 22.5.2026 a 29.5.2026.

Composição: Ministros Edson Fachin (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário