

# Antenas de telefonia celular no Brasil contemporâneo: uma avaliação das disputas judiciais entre entidades estatais

## *Cellphone Masts deployment in Brazil: Case Studies and Assessment of the Judicial Disputes between Governmental Entities*

Submetido(submitted): 17 de março de 2013

Parecer(revised): 8 de abril de 2013

Aceito(accepted): 11 de abril de 2013

Alexandre Veronese\*

### RESUMO

**Propósito** – O artigo analisa conflitos judiciais na regulação de telecomunicações e do meio-ambiente, relacionados com a infraestrutura de telefonia móvel no Brasil contemporâneo com o objetivo de demonstrar como aqui se desenrolou o mesmo processo havido em países do exterior.

**Metodologia/abordagem/design** – A pesquisa realizada possui traços de comparação com análise qualitativa. Ela justapõe uma descrição do fenômeno na literatura internacional com casos judiciais brasileiros e o seu sistema de processamento para demonstrar que as disputas nacionais têm sido empreendidas por entes estatais e não por grupos sociais organizados.

**Resultados** – A conclusão do trabalho está cingida à percepção de que a questão dos riscos dos celulares e seu impacto na vida social brasileira acabam por não atrair a ação social, seja por meio de associações, seja por meio de um debate público, sendo a luta capturada, conforme diagnosticado pela teoria da judicialização da política no Brasil (Werneck Vianna et alli, 1999), por agentes estatais e entidades públicas.

**Implicações práticas** – O texto ilumina um fenômeno pouco estudado no Brasil que possui implicações para as políticas públicas de infraestrutura em telecomunicações e outras áreas, bem como impacto no desenvolvimento nacional pelos custos de licenciamento e de medidas de precaução técnica.

---

\*Professor de Direito Público do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutor em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada no 8º Encontro Brasileiro de Ciência Política, realizado em Gramado, Rio Grande do Sul, no ano de 2012. Agradeço aos comentários realizados no grupo de trabalho que foram incorporados e melhoraram o texto atual. As eventuais falhas, contudo, permanecem sob a responsabilidade do autor. Contato: [veronese@matrix.com.br](mailto:veronese@matrix.com.br). Endereço: Rua Presidente Pedreira nº 62, Ingá, CEP 24210-470. Niterói/RJ. Brasil.

**Originalidade/relevância do texto** – O trabalho preenche um espaço na literatura nacional, que não costuma apreciar questões jurídicas e técnicas em interface com a sociologia e as demais ciências sociais.

**Palavras-chave:** telecomunicações; celulares; conflito judicial; meio-ambiente; Brasil.

#### **ABSTRACT**

**Purpose** – *The paper details judicial disputes over telecommunications regulation and environmental issues regarding mobile phone infrastructure in the nowadays Brazil. It shows how such typical conflicts happened in comparison with some international cases.*

**Methodology/approach/design** – *The research applied comparative methods and qualitative analysis, by pinpointing international cases in order to enlighten the Brazilian situation, and its dispute resolution system. The comparison demonstrates that it was public entities and authorities that brought conflicts in the Brazilian judicial system, instead of civil society groups.*

**Findings** – *Such issues related to the mobile phone infrastructure do not give rise to social mobilization in Brazil, neither through associations, nor through public debate. That agenda is captured by large by public entities and authorities as diagnosed by the Brazilian judicialization of politics studies (Werneck Vianna et al., 1999).*

**Practical implications** – *The paper enlightens a phenomenon scarcely researched in Brazil that has consequences over utilities and infrastructure public policies. It is important for the national development debate also due to its impact on licensing and technical precaution costs.*

**Originality/value** – *The paper aims to fill a gap in the literature, as well as to stimulate a methodological option by building bridges among legal studies analyses, sociology, and other social sciences.*

**Keywords:** *Telecommunications; mobile phones; judicial disputes; environmental issues; Brazil.*

## 1. Introdução

Desde o início da difusão da tecnologia de telefonia móvel, há debates sobre os riscos da radiação propagada por terminais e por antenas. A literatura técnica e os entes reguladores indicam que não há correlação forte na recepção de tal radiação com doenças degenerativas.<sup>1</sup> Todavia, os estudos não são conclusivos no sentido de garantir a ausência de riscos e, no mais das vezes, pugnam pela aplicação do princípio da precaução – *precautionary principle* – em prol de medidas preventivas.

O caso inglês é bastante instrutivo ao demonstrar como alguns estudos iniciais puderam ensejar uma onda de rejeição à instalação das antenas e como foi possível que isso se transformasse numa questão de políticas públicas.

O caso brasileiro é um pouco diverso. O debate acerca dos riscos à saúde se misturou com preocupações acerca do meio-ambiente, tributos e mesmo de estética urbana. Dentro deste contexto, vários entes estatais competem na regulação do risco: os municípios, os governos estaduais e a agência reguladora federal. O conflito judicial típico contrapõe agência reguladora federal e municípios em processos de licenciamento urbano de antenas de telecomunicações. Contudo já existem conflitos judiciais onde a litigância está cingida ao órgão de proteção ambiental do Estado e às empresas, com eventual assistência da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

O roteiro do artigo possui o seguinte percurso. Na introdução, é realizada uma resenha acerca do debate na teoria social contemporâneo sobre os riscos das tecnologias cotidianas e como isso repercute na questão da telefonia móvel. Na primeira seção, é realizada uma resenha sobre o bem documentado caso do Reino Unido, com atenção a outros casos internacionais e formação de um paralelo à situação brasileira. Na segunda parte, é demonstrado que os casos internacionais tiveram o potencial de influenciar a discussão brasileira, em especial, ao se imiscuir com a agenda

---

<sup>1</sup>Como exemplo: PAULINO, José Osvaldo Saldanha. **Radiações eletromagnéticas não ionizantes emitidas pelas antenas fixas de telefonia celular**. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni/UFGM, maio 2001. Disponível: [http://www.higieneocupacional.com.br/download/antenas\\_celular\\_paulino.pdf](http://www.higieneocupacional.com.br/download/antenas_celular_paulino.pdf).

ambiental, que envolve – mesmo por um caminho difuso – a saúde dos municípios. Na terceira parte, é demonstrado que o debate das políticas públicas é filtrado na discussão judiciária como uma luta por competências administrativas; isso porque a Constituição Federal de 1988 atribuiu poderes de fiscalização ambiental para todos os níveis de governo do país. O pano de fundo metodológico é permeado pela análise de decisões judiciais que demonstram como a regulação ambiental se tornou disputada pelos vários entes estatais. A conclusão do trabalho está cingida à percepção de que a questão dos riscos dos celulares e seu impacto na vida social brasileira acabam por não atrair a ação social, seja por meio de associações, seja por meio de um debate público, sendo a luta capturada, conforme diagnosticado pela teoria da judicialização da política no Brasil, por agentes estatais e entidades públicas.<sup>2</sup>

## 2. Teoria social contemporânea e os riscos das tecnologias cotidianas

O século XX pode ser entendido como o apogeu da grande escala na história da humanidade. Até meados do século XIX, as nações europeias ainda não estavam predominantemente organizadas por meio de grandes centros urbanos. A maior parte da população residia nos campos. A produção industrial começava a se firmar na Inglaterra de forma irreversível. Porém, ainda faltariam muitas décadas para que as indústrias povoassem locais distantes do planeta, como a América do Sul e a Ásia. As manifestações culturais começavam a se firmar em novos termos, adequadas ao consumo de massa. Contudo, tal processo somente seria evidente no século posterior. O sentimento nas artes e na vida social era de aceleração das mudanças. Elas também eram sentidas na política. As

---

<sup>2</sup>A obra clássica sobre judicialização da política no Brasil: WERNECK VIANNA, Luiz *et alli*. **Judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999. O tema apareceu primeiro na literatura nacional com: CASTRO, Marcus Faro de. *O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** 12(34): 147-156, 1997. O tema da judicialização por meio do ministério público, dada a baixa mobilização social pode ser visto em: ARANTES, Rogério Bastos. *Direito e política: o ministério público e a defesa dos direitos coletivos*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** 14(39): 83-102, fevereiro de 1999.

menções são esparsos exemplos relacionados ao aumento progressivo da escala dos acontecimentos humanos. Relacionado com este aumento de escala, pode-se considerar o surgimento de uma nova ordem de problemas.

A teoria sociológica produzida ao final do século XX se defrontou com a necessidade de repensar os seus postulados iniciais, tal como fixados pelos autores clássicos. Como bem indica Anthony Giddens<sup>3</sup>, não foi somente o aparecimento da globalização, enquanto conceito a designar o fenômeno da intensificação das trocas sociais, que fez emergir a necessidade de reconstrução da teoria social. Em síntese, não foi somente o aparecimento de um “novo objeto”. O novo debate acerca da teoria social estava focalizado com a necessidade de reconstruir conceitos que eram dados como estabilizados e, daí, se entende porque Peter Wagner define a necessidade de superar os cânones da disciplina:

Acredito que uma tentativa em compreender a atual situação deve ser construída a partir da redescrição histórica da modernidade. (...) O cânone sociológico não pode ser facilmente e diretamente usado para tal fim, exatamente porque os sociólogos estavam imiscuídos no projeto da modernidade e nas próprias práticas que eles tentavam descrever. Ao passo em que tal fato incontornável não se traduz na inutilidade do trabalho deles, ao menos limita o seu uso. (...) Minha proposta é que as práticas sociológicas devem ser analisadas e refletidas como todas as demais práticas da modernidade.<sup>4</sup>

É deste conjunto de debates na teoria sociológica, por vezes marcado por um pendor epistemológico e, por outras vezes, povoado por objetivos de reavaliação como reescrever a teoria clássica em prol de uma nova formulação geral, que emerge a mais notável obra acerca da massificação dos riscos na vida contemporânea: a sociologia do risco. O trabalho de Ulrich Beck tornou-se uma referência necessária no debate contemporâneo porque focalizou uma das características mais impressionantes da palheta de temas relacionados à reflexividade sociológica: o medo em escala mundial e em massa. A partir da poderosa imagem de grandes desastres mundiais, tal

---

<sup>3</sup>GIDDENS, Anthony. *The consequences of modernity*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1991.

<sup>4</sup>WAGNER, Peter. *A sociology of modernity: liberty and discipline*. London: Routledge, 1994.

como Chernobyl, que ultrapassam as fronteiras políticas entre os países, o autor conseguiu colocar em xeque diversos conceitos clássicos da análise social. Um dos pontos nodais do livro é a constatação acerca das perdas das certezas, que marca a crise do projeto da modernidade. A definição de que os eventos danosos, vividos no cotidiano, têm relação direta com um modo social de produção, pode parecer trivial. Porém, quando se pondera que a obra do autor postula a compreensão da ruptura da espacialidade dos riscos – e de sua cognição –, vê-se o quanto a mesma apresenta inovação teórica. Um exemplo é a contaminação da população mundial por pesticidas, como o DDT. Indica Beck que, além da população urbana europeia, foram encontrados traços de inseticidas até mesmo na carne de pinguins da Antártida:

Esses exemplos mostram duas coisas: primeiro, que os riscos da modernização emergem ao mesmo tempo, vinculados espacialmente e desvinculadamente com um alcance mundial; e, segundo, quão incalculáveis e imprevisíveis são os intrincados caminhos de seus efeitos nocivos. Nos riscos da modernização, portanto, algo que se encontra conteudístico-objetiva, espacial e temporalmente apartado acaba sendo causalmente congregado e, desse modo, além do mais, colocado simultaneamente numa relação de responsabilidade social e jurídica.<sup>5</sup>

O tema central deste artigo está vinculado com uma agenda de pesquisas de uma nova sociologia, marcadamente com o debate relacionado às novas instituições sociais, em especial, com a importância do debate sobre a migração internacional no debate dos direitos.<sup>6</sup> Afinal, é certo que o debate acerca das novas tecnologias e dos riscos inerentes a elas é traduzido pelo sistema social e político em termos jurídicos. É esta tradução que nos interessa aqui. E, em um segundo passo, é evidente que os debates jurídicos sobre a proteção de direitos nos países centrais migram – também é traduzido – para os demais países. Resta claro que esta opção de compreensão oportuniza um debate acerca das novas gramáticas sociais e

---

<sup>5</sup>BECK, Ulrich. *Risk society: towards a new modernity*. London: Sage, 1992. Há tradução brasileira: BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 33.

<sup>6</sup>Para um debate seminal sobre o aumento do poder dos tribunais e do direito, em vários países: Neal TATE, C. & VALLINDER, Torbjörn. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York, New York University Press, 1995.

políticas, bem como sobre os novos meios de definição das políticas públicas de forma comparada. Como os mesmos problemas são percebidos nos diversos países? E, ainda, como eles são diferentemente tratados pelas sociedades e pelos sistemas políticos formais?

Em síntese, fica clara a necessidade de incluir estas instituições e formas de expressão no debate. As pesquisas contemporâneas de Pierre Rosanvallon demonstram a necessidade de fundamentar uma nova compreensão teórica que dê guarida aos emergentes espaços da vida social e estatal. Segundo o autor, a teoria social e política clássica estavam focalizadas em um tipo de arranjo institucional que se pode considerar profundamente alterado, no mundo contemporâneo. Assim, o quadro teórico ainda não oferece respostas desejadas para a formulação de uma nova gramática política, que inclui as agências reguladoras independentes e os tribunais, como definidores das políticas públicas e do jogo social. No dizer do autor:

Desde o final do século dezoito até os anos oitenta do século vinte, a discussão era delimitada em termos conceituais que dificilmente variavam, como qualquer historiador das grandes revoluções dos tempos modernos pode verificar. Durante tal período, as questões acerca do governo representativo, democracia direta, separação de poderes, papel da opinião pública e garantias dos direitos humanos foram colocadas em termos que se mantiveram mais ou menos imutáveis. Mesmo o vocabulário político pouco se alterou. O termo autogestão (*self management*) é um produto dos anos sessenta do século vinte; foi um dos poucos neologismos com alguma real importância. Mesmo esta nova ideia evanesceu tão logo ela apareceu, uma indicação de que ela marcou um ponto de virada, do qual ela, então, tornou-se a primeira vítima. A nova gramática das instituições democráticas, que engloba tanto as agências estatais independentes, quanto as cortes constitucionais, marca uma ruptura com a prévia ordem das coisas. Contudo, para os fins da elaboração teórica (não tenho sido encontrada na obra de Emmanuel-Joseph Sieyès ou de James Madison), a magnitude de tais alterações ainda não foi propriamente analisada. O que há é um produto das

circunstâncias. Uma resposta das latentes expectativas dos cidadãos e à ampla variedade de demandas dirigidas à Administração Pública.<sup>7</sup>

O debate acerca do risco social encontra um rico exemplo no caso da difusão da telefonia móvel, além de servir ao debate da vida social contemporânea, na chave teórica acima indicada. É notório que os telefones celulares evoluíram para além do sistema telefônico usual, já que os seus terminais têm se tornado, cada vez mais, pequenos computadores com inúmeras possibilidades e aplicações, além de ofertar diversos modos de conexão eletrônica. A utilização de aparelhos celulares para conexão à internet, combinada com a miniaturização de componentes eletrônicos, permitiu uma verdadeira revolução social, que demanda reflexão. Jim MacGuigan, em meio a uma obra geral, de referência, oferece um ilustrativo capítulo dedicado ao tema.<sup>8</sup> Além de dividir a “sociologia do telefone móvel” em quatro campos possíveis de análise (demografia social, economia política, conversação e etnografia), para fins didáticos, ele demonstra que os autores clássicos da revolução tecnológica não conseguiram antever as possibilidades e as questões sociológicas relacionadas com a portabilidade dos sistemas de comunicação.<sup>9</sup> Os diversos temas estão em aberto, sendo que a utilização da nova comunicação para finalidades políticas apresenta um interessante campo de estudos. No que nos concerne, cabe defender que um dos temas listados por Jim MacGuigan merece reflexão que é a controvérsia acerca dos riscos sanitários das antenas e dos terminais de comunicação telefônica móvel. O presente artigo visa oferecer uma comparação ao abrangente estudo

---

<sup>7</sup> ROSANVALLON, Pierre. *Democratic legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity*. New Jersey: Princeton University Press, 2011, p. 10.

<sup>8</sup> MACGUIGAN, Jim. *Cultural analysis*. London: Sage, 2010, sexto capítulo.

<sup>9</sup> O exemplo de Manuel Castells é evidente, já que o seu livro tornou-se um clássico acerca das novas tecnologias da informação e comunicação: CASTELLS, MANUEL. *The rise of the network society*. Oxford: Basil Blackwell, 1996. Outro autor é John Urry, cujo livro trata especialmente das mobilidades. De fato, o autor estava mais preocupado com um tema bastante atual, que é a movimentação demográfica, que gera um aumento dos intercâmbios e, potencialmente, coloca limites à definição do objeto da sociologia como focalizado em sociedades, confundidas com o conceito de “estado-nação”: URRY, John. *Sociology beyond societies: mobilities for the twenty-first century*. London: Routledge, 2000.



realizado por Adam Burgess sobre o assunto.<sup>10</sup> A partir do caso britânico, a conclusão do autor é que houve uma gama de fatores intervenientes para transformar a questão dos riscos da telefonia celular – e suas antenas e estações – em um problema de ampla visibilidade no mundo ocidental. Além da evidente exposição midiática, houve a reação do Estado, baseada no princípio da precaução [*precautionary principle*], que se traduziu em um conjunto de ações cautelares, a despeito da inexistência de comprovação dos riscos, ou mesmo de fortes evidências. Ele cita a regulamentação estatal da Itália e da Suíça como exemplos da aplicação fortalecida da precaução, bem como indica que o tema se tornou global, já que a globalização está relacionada com outras questões que não somente aquelas de caráter econômico ou político. Questões sociais como o medo dos malefícios de uma tecnologia de largo uso também possuem a universalidade para se tornarem temas globais.

### 3. O debate internacional e o medo dos celulares

Os relatos acerca dos movimentos contra as antenas de celulares estão relacionados com um tripé: pesquisas científicas, difusão jornalística e ações judiciais. Assim, o aparecimento de pesquisas preliminares, indicando a possibilidade de danos pela radiação eletromagnética não-ionizante dos aparelhos e das estações de transmissão induziu uma série de reportagens iniciais por jornais ingleses. O tema rapidamente foi difundido pelo mundo anglófono e, rapidamente, já haviam sido ajuizadas ações nos Estados Unidos da América. O movimento tríplice se iniciou nos anos 90 do século XX, que foi o momento de difusão dos aparelhos celulares no mundo.<sup>11</sup>

Em meados da década de 90 do século XX, vários jornais ingleses como o “The Observer” publicaram matérias sobre o tema no Reino Unido. Contudo, o assunto se tornou amplamente difundido quando a BBC dedicou um programa televisivo da série “Watchdog Healthcheck” e o “Sunday

---

<sup>10</sup>BURGESS, Adam. *The contemporary emergence of health concern related to mobile phones: a study of the origins and diffusion of the mobile phones fears and anti-EMF campaigns*. Saarbrücken: VDM, 2010.

<sup>11</sup>Esta seção é largamente tributária de: BURGESS, Adam. *Cellular phones, public fears, and a culture of precaution*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 75-97.

Times” estampou como destaque e matéria de capa o título “telefones celulares cozinham seu cérebro”, em abril de 1996. As campanhas nos veículos de mídia britânicos se espalharam ao longo do tempo e pequenos grupos de protesto começaram a se mobilizar. Estes grupos se estruturaram numa campanha nacional, denominada “Mast Action UK” (MAUK). O ponto central das campanhas era a tentativa de retirar antenas de telefonia celular de regiões consideradas sensíveis, como as adjacências de casas, hospitais e de escolas. O período de mobilização coincidiu, também, com a difusão da internet e, invariavelmente, as campanhas começaram a ter uma face eletrônica.<sup>12</sup> Um estudo detalhado sobre um grupo inglês de protesto demonstrou e explicou o paradoxo de que os seus membros usavam fortemente aparelhos celulares, inclusive para se mobilizar, e recriminavam potenciais danos à saúde que os aparelhos e as torres provocavam.<sup>13</sup> No fundo, isso não é um problema. As ações políticas e judiciais visavam à realocação das antenas para locais onde, teoricamente, seriam minorados os potenciais riscos à exposição das ondas eletromagnéticas. No cerne, a luta contra as antenas de celular não era totalmente contra a telefonia celular. Mas, contra a alocação de antenas em determinados locais.

É importante notar que houve respostas institucionais no Reino Unido. Além de diversas consultas e estudos adicionais, foram tomadas ações no sentido de evitar antenas próximas aos colégios. Adam Burgess indica que a ação regulatória do governo britânico pode ser avaliada como aberta e responsiva, já que ele reagiu às campanhas dos grupos e à pressão demonstrada pelos veículos de mídia. É muito relevante indicar que o caso inglês demonstra que a reação governamental não é derivada de uma preocupação abstrata com o “interesse público” ou com o princípio da precaução, lido no cerne da burocracia. Ela deriva da ação social. Isso porque os estudos sobre receios tecnológicos ranqueavam as antenas e os aparelhos celulares no final de uma lista de medos ambientais, perdendo inclusive para poluição sonora.

---

<sup>12</sup>Basta conferir: <http://www.mastaction.co.uk>. O grupo ambientalista “friends of the earth” foi importante para organizar ações locais. Contudo, ele parou de atuar nacionalmente sobre o tema, apoiando a iniciativa do MAUK.

<sup>13</sup>DRAKE, Francis. *Mobile phone masts: protesting the scientific evidence*. Public Understanding of Science, Sage Pub., October 2006, vol. 15, n. 4, p. 387-410.

Outro ponto de vista sobre o tema pode ser acessado na recepção pelos diversos governos nacionais sobre o mesmo problema. Um estudo conduzido também por Adam Burgess compara cinco países: Reino Unido, Estados Unidos da América, Austrália, Irlanda e Itália.<sup>14</sup> Ele demonstra que a abertura de órgãos estatais a acatar o tema, influenciou fortemente o poder de fogo das campanhas, na sua vertente de mídia e ação, tornando-a nacional. No caso dos Estados Unidos da América, o arranjo regulatório das telecomunicações colocou o tema sob escrutínio da “Federal Communications Commission” (FCC), o que expropriou a competência dos poderes locais – municípios e estados – para deliberar sobre a questão, mesmo no seu prisma urbanístico e ambiental. No caso australiano, o envolvimento estatal foi de grande monta, o que potencializou as ações dos grupos de pressão, em nível local e nacional. O diagnóstico é de que a questão foi politizada, já que o partido democrata daquele país colocou o tema em sua agenda. O caso irlandês é exatamente o contrário. Apesar de ter havido mobilização inicial, os partidos políticos não assumiram o tema e a questão ficou restrita às ações locais e pontuais de grupo sem ligações fortes com o mundo político ou estatal. O caso italiano é o mais próximo da atual situação no Brasil. Como o arranjo constitucional daquele país permite que os governos locais possam legislar sobre o assunto e, ainda, atribuem uma força interpretativa grande aos magistrados locais, o resultado foi que as ações judiciais e políticas tiveram um respaldo no Poder Judiciário. Assim, mesmo os padrões nacionais de exposição, que lá foram fixados em patamares menores do que nos demais países, eram minorados pelos juízes e pelos governos locais. Na próxima seção será analisado o caso brasileiro para que, ao final, sejam realizadas considerações finais em cotejo com o debate internacional.

---

<sup>14</sup>BURGESS, Adam. *Comparing national responses to perceived health risks from mobile phone masts*. *Health, risk, and society*, Carfax Pub., vol. 4, n. 2, 2002, p. 175-188.

#### **4. A recepção brasileira do debate internacional: ação dos municípios na expansão das competências na regulação urbana**

Na presente seção, será realizada a análise de casos judiciais de relevância para demonstrar que o debate no Brasil se deu de uma forma difusa, na qual se imiscuiu a defesa do meio ambiente, da qualidade de vida urbana e da proteção à saúde. Todavia, para entender o debate – tal como ele ocorre nos tribunais brasileiros – é importante realizar um brevíssimo panorama sobre a organização administrativa dos municípios, Estados, Distrito Federal e União. O Brasil é uma federação. Contudo, é uma federação peculiar. O texto constitucional vigente foi promulgado em 1988 e nele está inscrito, no artigo primeiro: “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”.

O texto constitucional anterior, oriundo da Constituição de 1967, produzido pelo Regime Militar, dispunha: “o Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”. Os municípios não faziam parte da Federação, o que é razoável em relação ao próprio conceito de federação. As federações são formadas por Estados. A mudança não é derivada de um silogismo jurídico simples. Ela é derivada de uma radical mudança da concepção política brasileira, na qual os municípios foram fortalecidos. Antes do período autoritário de 1964 até 1985, o texto constitucional do Brasil, produzido em 1946, dispunha, no artigo primeiro: “os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República”. No parágrafo primeiro do artigo primeiro estava: “a União compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e os Territórios”.

Os detalhes evidenciados no parágrafo anterior, não constituem nenhuma crítica à obra constitucional brasileira. Ela tão somente serve como uma primeira aproximação ao trabalho que será desenvolvido em seguida. É certo que o Brasil adotou uma forma inovadora, já que no modelo tradicional, a união de Estados é que tenderia a gerar uma Federação. Os municípios são entidades internas aos Estados e sua existência autônoma em relação a esses gera a estranha figura de certa equivalência, em termos de autonomia com os entes que os englobam. Tal

estranheza, contudo, possui amparo no texto constitucional vigente, que a traz explicitamente, no seu artigo 18: “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Em síntese, a figura jurídica da autonomia municipal é que precisa ser realçada aqui, já que a maior parte dos conflitos judiciais contra as instalações de telefonia móvel tem origem na demanda das administrações das cidades. Logo, é possível adotar uma posição jurídica realista: os municípios, os Estados, Distrito Federal e a União possuem competências – empiricamente consideradas – na medida em que conseguem efetivar tais poderes e garanti-los politicamente no âmbito de suas autonomias. Em termos simples, o texto constitucional pode atribuir competências e poderes aos municípios; contudo, se estes não tiverem condições de os exercerem, na prática, eles não terão o poder estatal. O poder estatal pode ser previsto, mas só se realiza na prática institucional. Assim, é possível entender a dinâmica acima indicada de uma grande luta por poderes administrativos entre os vários entes estatais. Porém, antes de analisar a perspectiva dinâmica, cabe entender o problema de forma estática, ou seja, como o ordenamento constitucional, em abstrato, prevê tais poderes.

Firmado que a Constituição da República Brasileira de 1988 inovou, ao atribuir aos municípios o estatuto jurídico de ente federativo autônomo, em pé de igualdade com os Estados e a União, cabe complementar o quadro com mais informações. O novo paradigma constitucional outorgou alguns poderes em simetria para todos, ao passo em que concedeu outros poderes exclusivamente para alguns entes. Em relação aos poderes gerais, o que interessa ao presente estudo se refere à proteção ao meio ambiente. É um poder partilhado por todos os entes da federação, como previsto no artigo 23, inciso VI da Constituição Federal: “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”.

Em relação aos poderes específicos, o que mais importa e movimenta o debate judicial – exposto no presente trabalho – se refere ao fato de que os municípios possuem competência exclusiva para legislar sobre o uso do seu solo urbano, bem como para legislar sobre questões de interesse local.

Assim, segundo o artigo 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal de 1988: “competem aos Municípios: legislar sobre assuntos de interesse local; e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Vale anotar que o Distrito Federal possui um contorno institucional pelo qual lhe é outorgado o conjunto de competências constitucionalmente previstas tanto para os Estados, quanto para os municípios, segundo o parágrafo primeiro do artigo 32: “ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios”.

Cotejadas as competências atribuídas aos entes federativos, cabe ressaltar que a Constituição Federal reserva o maior conjunto de atribuições exclusivas para a União. Dentre tais atribuições, deve ser destacada a que é relacionada ao poder de legislar acerca de telecomunicações, como está exposto no inciso IV do artigo 22: “competem privativamente à União legislar sobre: águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão”.

Assim como o artigo 21, inciso XI, da Constituição Federal atribui que a atuação nas telecomunicações dar-se-á por meio da União, é razoável que o poder (meio) para reger tal setor fique no seio do mesmo ente público, que cuidará de efetivar o quadro constitucional (fim). Esse desenho institucional está diretamente relacionado com o movimento histórico de integração do setor de telecomunicações no Brasil por meio do sistema Telebrás. Até o advento dessa política pública empreendida pela União, na década de 60 do século XX, a desagregação de iniciativas em telefonia gerava dificuldades de integração do território nacional e de lenta difusão dos serviços pelo país. Apesar da privatização, havida em 2002<sup>15</sup>, manteve-se a lógica de um sistema federal de telecomunicações, integrado e regulado pela União. Na

---

<sup>15</sup>O processo brasileiro de privatização é bem descrito em: ANUATTI-NETO, Francisco; BAROSSO-FILHO, Milton; GLEDSON DE CARVALHO, Antonio; MACEDO, Roberto. *Costs and benefits of privatization: evidence from Brazil*. In: CHONG, Alberto (Ed.); LÓPEZ-DE-SILANES, Florêncio (Ed.). *Privatization in Latin America: myths and reality*. Palo Alto, CA: Stanford University Press, World Bank, 2005, p. 145-196. Especialmente sobre a privatização das telecomunicações, cf. ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *La política de privatización de las telecomunicaciones en Brasil*. *Revista de Economía Política*, v. 21, n. 2, p. 43-61, abr./jun. 2001.

década de 60, ele era regulado e gerido pela União, por meio de empresas estatais. Após a privatização, ele passou a ser regulado pela União e prestado por empresas privadas.

A questão central dos conflitos judiciais sobre antenas de celulares possui um ponto inicial, que é a ação das empresas de telefonia móvel em prol da instalação de estruturas para a prestação de serviços. Ao buscar autorização para instalação, as empresas se deparam com uma pluralidade de leis e regulamentos que têm incidência na sua atividade. Tais normas jurídicas são emanadas, normalmente, com base em poderes estatais, explicados anteriormente. O elemento crucial é que algumas normas criam objeções ou exigências que são entendidas pelos diversos atores como divergentes; ou antinômicas, no jargão jurídico. Tal divergência acaba dando ensejo ao conflito judicial sobre competências administrativas. O quadro abaixo sintetiza os elementos normativos abstratos que foram expostos nos parágrafos anteriores de modo a evidenciar as zonas de conflito.

**Quadro 1**  
**Espaços de conflito sobre competências administrativas**

	<b>União</b>	<b>Conflitos sobre competências</b>	<b>Municípios e Distrito Federal</b>
<b>Poderes estatais exclusivos</b>	Legislar sobre telecomunicações e radiodifusão; atuar administrativamente na prestação		Legislar sobre assuntos de interesse local e controlar o uso do solo urbano
<b>Conflitos sobre competências</b>			
<b>Poderes estatais concomitantes</b>	Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas		

Para analisar o tema dos conflitos entre a regulação federal e a interveniência dos poderes executivos e legislativos dos municípios, vale localizar dois conjuntos de casos. O primeiro conjunto é formado por

litígios relacionados à tentativa de instituir a cobrança de remuneração pelo uso do espaço urbano contra as concessionárias de serviços públicos. Os municípios – em busca de receita – aprovam leis ou decretos municipais de modo a que possam ser remunerados pela instalação de cabos, dutos ou antenas nos seus espaços públicos. Um exemplo evidente é a tentativa de cobrança pela instalação de estruturas enterradas, como cabos e dutos para possibilitar a prestação de TV por assinatura e de internet em alta velocidade. O segundo conjunto relaciona litígios havidos do poder de polícia no solo urbano, especialmente afetos à instalação de antenas de telefonia celular, denominadas estações rádio-base (ERB). É indisputado que o regramento do solo municipal é afeto à competência exclusiva da legislação municipal, atendidas as diretrizes fixadas no ordenamento jurídico geral. Todavia, é evidente que se houver harmonia entre as ações estatais existirá a atribuição do alvará ou de autorização para instalação da ERB, que terá os seus equipamentos certificados, bem como seus serviços fiscalizados pela agência reguladora de telecomunicações. Em termos lógicos, não existiria conflito. Os poderes são bem divididos no papel e não haveria porque um município recorrer ao Tribunal contra qualquer empresa ou contra a agência reguladora. Contudo, na prática, os conflitos emergem e não são meramente pecuniários. Uma pesquisa na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que funciona como um tribunal de apelações especiais, com a função de unificar o entendimento do direito federal no país, demonstra que os dois conjuntos possuem dezessete acórdãos cuja análise é relevante.

Os casos que serão analisados no presente artigo se compõem de decisões colegiadas de recursos contra decisões de juízes singulares. Quando uma parte (litigante) perde um processo após ter acionado a outra, há a possibilidade de recurso, para que um colegiado reaprecie a mesma questão. É assim que o processo funciona em todo mundo ocidental, de forma geral. Após o julgamento colegiado, contudo, pode haver um terceiro recurso. No Brasil, este recurso seria um recurso extraordinário, dirigido ao Supremo Tribunal Federal (STF). A Constituição Federal de 1988 criou a possibilidade de outro recurso, denominado especial. O novo recurso está diretamente relacionado com a criação de um novo tribunal. O Superior Tribunal de Justiça, criado na Constituição Federal de 1988, decorreu da



compreensão dos legisladores de que o STF deveria se concentrar na revisão das decisões dos tribunais de apelação que contivessem violação aos termos da Constituição Federal. Na prática, a ideia era tentar fazer com que a suprema corte brasileira ficasse mais próxima ao modelo dos Estados Unidos da América, examinando somente controvérsias de grande relevância.<sup>16</sup> Logo, o recurso extraordinário – após o advento da nova corte superior – se concentraria somente no exame de violação, ou negativa de vigência, aos dispositivos constitucionais em relação aos acórdãos proferidos nos diversos tribunais estaduais e federais. Já o recurso especial ficaria focalizado na violação à legislação federal. É claro que a harmonização das decisões também figura como central para as duas cortes. Porém, para tal harmonização continua se aplicando a restrição do foco na violação: Constituição, sindicada no Supremo; legislação federal, no STJ. Se a imagem de uma corte suprema é marcada pela guarda da Constituição Federal, a figura do Superior Tribunal de Justiça é fincada na harmonia na aplicação das leis federais. Uma menção do Ministro Humberto Martins bem indica esse ponto:

Afeiçoa-se à natureza de uma Corte de Cassação (finalidade jurídica), a quem compete a função de agente corretivo da jurisprudência dos órgãos de segundo grau, aos quais ainda é dado o poder de reexaminar o suporte fático das lides. E, no caso do STJ, adere-se-lhe uma finalidade política, a saber: evitar discrepâncias notórias quanto ao modo de aplicar o direito entre os tribunais da federação. Esse cariz uniformizador das construções pretorianas federais evita desvios hermenêuticos entre plexos jurisdicionais de diferentes estados ou regiões da União, coibindo que o direito dos cidadãos seja aplicado de forma incoerente.<sup>17</sup>

Logo, é possível notar que o recebimento dos recursos especiais fica limitado ao debate contra o que foi decidido nos tribunais federais e estaduais. O objetivo é rever as teses jurídicas relacionadas diretamente à

---

<sup>16</sup>Texto clássico que postulava esta mudança: SILVA, José Afonso da. **Do recurso extraordinário no direito processual brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1963.

<sup>17</sup>BRASIL. STJ. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 780.621/RJ, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, publicado no Diário da Justiça em 23 de abril de 2007, p. 245.

inobservância da legislação federal. Se a tese acordado no tribunal for contrário à interpretação da lei federal vigente ou, tiver sido desprezado dispositivo legal para a solução, haverá provimento do recurso. É curioso notar que o debate deve se pautar em parâmetros estritamente jurídicos, já que não se trata de rever os acervos fatuais. O foco do recurso especial – ou extraordinário –, em termos simplificados, está em postular a revisão da decisão judicial inferior porque a tese jurídica, tal como exposto antes, teria sido aplicada ao caso de forma equivocada ou porque teria havido uma interpretação que não é aceita pelo tribunal de uniformização federal, o STJ. Ou seja, porque foi desprezada uma norma que deveria ter sido aplicada ao caso. Os fatos permaneceriam incólumes. Porém, a conclusão jurídica seria diferente.

No primeiro conjunto de recursos – relacionado à cobrança pelo uso do solo –, somente dois dos sete recursos foram aceitos (a técnica jurídica usa o termo “conhecido”). Os motivos para que não haja a aceitação estão assentados em dois argumentos. O primeiro é a partição de competências entre as duas cortes superiores: o STF e o STJ. Assim, se o tribunal de origem decidiu a questão com base na aplicação da Constituição Federal, não se aceita o recurso especial no STJ. Portanto, eventual violação somente poderia ser apreciada pelo STF em recurso extraordinário. O segundo argumento está assentado no entendimento de que não é possível rever o direito dos estados e dos municípios no Superior Tribunal de Justiça. Assim, nenhum dos dois tribunais superiores pode indicar qual é a correta interpretação da lei local em si mesma. Eles somente podem determinar que uma norma local não seja aplicada por conflitar diretamente contra uma norma da legislação federal ou da Constituição Federal.

No segundo grupo – cingido à instalação de antenas (“masts”) –, houve a aceitação de quatro recursos de um universo de dez. Um recurso que merece destaque era um recurso em mandado de segurança. Nesse caso, o Superior Tribunal de Justiça opera como se fosse um Tribunal de segunda instância. Ele é um recurso dirigido contra decisões que julgam ações administrativas de autoridades estaduais. Tais mandados são ajuizados diretamente no Tribunal e não junto aos juízes locais. A tabela abaixo lista as decisões coletadas, com uma pequena descrição. Ele somente sintetiza os casos que foram aceitos pelo Superior Tribunal de Justiça, tal como

explicado. Uma nota é que os processos no Brasil são identificados por um número de referência e não pelo nome das partes, como ocorre nos Estados Unidos da América.

**Quadro 2**  
**Processos no STJ divididos por temas**

<b>Tema</b>	<b>Recurso</b>	<b>Resultado</b>
<b>Cobrança pelo uso do solo por leis ou decretos municipais</b>	Recurso Especial n. 897.296 (Brasil Telecom v. Município de Porto Alegre), acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico (DJe) em 31 de agosto de 2009.	A empresa Brasil Telecom recorreu e postulou a ilegalidade de norma municipal que criou uma taxa para instalação de equipamentos de telecomunicações (antenas). Houve debate sobre a natureza da remuneração e a empresa ganhou o recurso e o direito de não recolher o tributo.
	Recurso Especial n. 881.937 (Brasil Telecom v. Município de Quaraí), acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico (DJe) em 14 de abril de 2008.	A empresa Brasil Telecom recorreu do pagamento de taxa para instalação de equipamentos de telecomunicações (antenas). A lei do Município de Quaraí foi a primeira a ser atacada nos tribunais superiores. A empresa ganhou o recurso com base em precedentes judiciais que consideravam inaceitável que os municípios criassem tais taxas.
<b>Embargo administrativo de autorização para instalar infraestrutura ou remoção</b>	Recurso Especial n. 965.084 (Tele Norte Leste / Oi Telecom v. Município de Leopoldina), acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico (DJe) em 7 de maio de 2010.	Ausência de pronunciamento sobre questões relacionadas à legislação federal. Devolução para re-julgamento e integração do acórdão pela origem.
	Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 22.885 (Global Village Telecom & ACEL v. Distrito Federal), acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico (DJe) em 17 de maio de 2008.	Negativa de provimento com cognição completa da controvérsia. Lei local posterior permite a retirada do que estava licenciado sob norma revogada.

<b>Embargo administrativo de autorização para instalar infraestrutura ou remoção.</b>	Recurso Especial n. 1.060.653 (Nextel Telecom v. Ministério Público do Estado de São Paulo), acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico (DJe) em 20 de outubro de 2008.	Manteve decisão da origem de que o processo administrativo constatou a irregularidade da instalação.
	Recurso Especial n. 883.196 (Brasil Telecom v. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul), acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico (DJe) em 8 de outubro de 2008.	Caso fundamentalmente similar ao acima indicado. Todavia, como houve ato de autorização da ERB por parte da Anatel, bem como seu ingresso na lide, anulou-se o processo judicial e foi deslocada a competência para a jurisdição federal.

Para continuar a exposição, a próxima parte exemplificará o porquê da ausência de aceitação de um recurso especial. Depois, serão detalhados os casos listados na tabela acima.

#### **4.1. A não aceitação de recurso: um exemplo**

Um dos recursos especiais analisados trouxe uma interessante controvérsia havida entre os juízes do Superior Tribunal de Justiça sobre os limites da aceitação deste tipo de recursos: no recurso especial n. 839.185 (Ministério Público do Estado do Paraná v. Município de Curitiba), com acórdão publicado em 18 nov. 2008. O voto vencedor foi proferido pelo Ministro Castro Meira. Nesse recurso especial, ficou vencido o Ministro Herman Benjamin, que proferiu o voto vencido. No resultado final, o recurso especial não foi aceito por estar assentado em uma decisão baseada na interpretação da lei local, bem como pelo fato do tribunal estadual ter aplicado norma da Constituição Federal para dirimir a controvérsia. O caso tem origem em uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná para que o município de Curitiba estabelecesse ditames normativos para restringir a instalação de Estações Rádio Base (ERB) ou antenas, já que as mesmas ofereceriam riscos à saúde e ao meio ambiente. O tribunal estadual manteve a decisão do juiz e consignou que não seria possível ao Poder Judiciário forçar a administração pública municipal no sentido de produzir uma lei sobre o tema. Ainda, o tribunal estadual

considerou que ele mesmo – o Poder Judiciário – não poderia se substituir ao município para fixar parâmetros para suprir eventual vácuo normativo.

O Ministério Público recorreu ao Superior Tribunal de Justiça.

É relevante anotar que o Ministro Humberto Martins proferiu voto-vista, que acompanhou o Ministro Castro Meira do qual extraio alguns trechos. Ele divide suas considerações em duas ordens: materiais e processuais. Acompanha o voto da maioria. Do ponto de vista processual, ele bem demonstra que o debate ficou adstrito ao direito local e aos dispositivos constitucionais: “No entanto, a fundamentação do acórdão do Tribunal de Apelação é nitidamente bipartida, açambarcando direito local e direito constitucional, tal como bem relatado pelo Ministro Ministro Castro Meira”. No prisma substantivo, ele anotou que:

O Ministério Público, a meu juízo, pretende compelir o Município a adotar medidas de natureza técnica, para impedir danos à saúde dos moradores dos locais de instalação das chamadas Estações Rádio Base (ERB). Para o ente municipal, o debate, tal como posto, traria consigo o viés de compeli-lo a exercer atividade eminentemente legislativa. Independentemente de qual seja a finalidade da ação, é de ser considerado o substrato material da controvérsia. Com efeito, as antenas, como é de conhecimento geral, correspondem a estações fixas, com as quais os terminais de telecomunicação móvel estabelecem suas conexões eletromagnéticas. Essas unidades podem ser instaladas em terrenos e/ou em coberturas de edifícios. A depender dessa forma de instalação, podem ser maiores ou menores as sombras eletromagnéticas. Dito de outro modo, as irradiações de elétrons, provocadas pela presença de uma antena no local, podem projetar-se em diferentes direções e atingir espaços distintos, conforme seja o tipo de unidade ou sua maior ou menor aproximação de áreas habitadas. Sobre os efeitos dessas ondas eletromagnéticas, existem na literatura dezenas de estudos, todos com maior ou menor grau de cientificidade ou de conclusões aceitáveis a respeito de sua correlação com a saúde humana.

O Ministro Herman Benjamin divergiu para indicar que aceitaria o recurso e revisaria o entendimento do tribunal estadual. Neste sentido, por mais que o voto dissonante não traga uma fundamentação detalhada, há como intuir que o Ministro consideraria possível fazer com que o município fosse compelido a produzir uma lei municipal – ou medidas congêneres –, de modo a definir parâmetros para instalação de ERB. Após realizar um

estudo detalhado do acórdão recorrido, o Ministro Castro Meira concluiu que o conhecimento do recurso seria impossível.

Por fim, o único ponto de entrada para aceitação do recurso seria considerar a possibilidade de debater a Lei da Ação Civil Pública. Porém, como não teria havido debate sobre tal tese jurídica na origem, o tema não poderia ser apreciado sob tal ângulo no recurso especial. Realizada esta demonstração sobre um caso cujo recurso sequer chegou a ser apreciado, já que não havia possibilidade de rediscutir a controvérsia, passamos aos outros três temas.

#### **4.2. A instituição de taxas para instalação de infraestrutura de telecomunicações**

Há um caso que demonstra a questão relacionada à cobrança, por parte de municípios, para a instalação de infraestruturas de telecomunicações. O primeiro é o Recurso Especial nº 881.937 (Brasil Telecom v. Município de Quaraí), cujo voto da maioria foi feito pelo Ministro Luiz Fux. No caso, o Município de Quaraí, situado no Rio Grande do Sul, aprovou a Lei Municipal nº 1.964/2001, que instituía a cobrança de uma “retribuição pecuniária” pelo uso do solo ou vias aéreas pelas empresas de telecomunicações. Vale conferir o teor da legislação:

Artigo Primeiro. Fica o Poder Executivo autorizado a cobrar mensalmente das empresas concessionárias de serviços públicos de energia elétrica, água e transporte ferroviário, bem como das que exploram as atividades atinentes a telefone, televisão a cabo, petróleo, gás e seus derivados, e ainda das que veiculam propaganda e publicidade através de painéis e pórticos ao ar livre, a devida retribuição prevista no artigo 68 do Código Civil pelo uso que fazem ou vierem a fazer das áreas físicas do Município, tais como os solos, subsolos e espaços aéreos das estradas, ruas, avenidas, praças, jardins, praias e outros logradouros similares.

O centro do debate no tribunal estava delimitado a decidir se a cobrança fixada pela Lei Municipal seria legal ou ilegal. Ele pode ser entendido em duas perspectivas. A primeira perspectiva é a possibilidade de que o município cobre uma “retribuição de ocupação” pelo uso de espaços públicos por empresas prestadores de serviços públicos, com base no argumento de que a utilização dos bens públicos de uso comum pode gerar

tal cobrança e que o município – por ser gestor do bem de todos, como a rua – pode recolher tais valores. Vale frisar que o entendimento é baseado no artigo 103, do Código Civil brasileiro (“O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem”). Tal debate fica adstrito ao Direito Civil e ao Direito Administrativo. Por tal perspectiva a cobrança seria plenamente legal e legítima. A segunda é a compreensão de que a retribuição pecuniária não poderia ser instituída porque não seria cabível o seu enquadramento seja como taxa, seja como preço público. Nesse enquadramento, a questão fica cingida ao Direito Tributário, que divide os impostos em diversos tipos.

A empresa de telefonia fixa e celular, Brasil Telecom, se insurgiu e impetrou dois mandados de segurança contra a autoridade municipal. Em ambas as ações, os resultados lhe foram favoráveis. No caso da primeira, o debate ficou afeto ao Direito Administrativo e ao Direito Civil. A decisão original não teve recurso especial aceito no Superior Tribunal de Justiça. No caso do segundo processo, tanto a sentença do juiz, quanto a decisão do tribunal estadual foram contrárias ao ponto de vista da empresa de telefonia. No último processo, o debate – na origem – foi firmado nos mesmos termos do anterior, todavia, com um resultado diverso. Porém, ao passo em que houve recurso especial, o debate no Superior Tribunal de Justiça colocou o assunto no campo do Direito Tributário e, em consequência, reviu o que havia sido firmado no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Vejamos a controvérsia pelos dois prismas acima listados.

**Quadro 3**  
**Vários enfoques jurídicos sobre o mesmo caso**

	Perspectiva favorável à cobrança	Perspectiva desfavorável à cobrança
<b>Direito Civil</b>	O Código Civil rotula os espaços públicos como de uso comum do povo e permite que haja cobrança pelo seu uso. Adicionalmente, em conformidade com o voto divergente – havido em semelhante debate sobre lei	(1) O Município não é o proprietário de tais bens, mas seu administrador, e que qualquer pessoa os pode usar (por serem de “uso comum do povo”), observadas as restrições legalmente impostas a todos, indistintamente, para fins de segurança, saúde, etc.; e (2) A

	<p>municipal de Porto Alegre –, o município teria amparo constitucional para cobrar. De acordo com a Constituição Federal, cabe ao município legislar sobre assunto local e, também, sobre o regramento do solo urbano.</p>	<p>“gratuidade” no uso de tais bens é a regra, enquanto a exigência de “retribuição pecuniária” é a exceção, que, contudo, não admite, em hipótese alguma, a cobrança de aluguel, por não ser o Município seu proprietário, mas mero administrador.</p>
<p><b>Direito Administrativo</b></p>	<p>O artigo da Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/97) dispõe que “a autorização de serviço de telecomunicações não isenta a prestadora do atendimento às normas de engenharia e às leis municipais, estaduais ou do Distrito Federal, relativas à construção civil e à instalação de cabos e equipamentos em logradouros públicos”.</p>	<p>Não há como obrigar a assinatura de um contrato de utilização do bem comum do povo, por falta de possibilidade legal. Nos termos do Tribunal Estadual do Rio Grande do Sul: “não há que se exigir a assinatura de contrato administrativo (como previsto e determinado no artigo segundo da referida Lei municipal), contrato esse que deve pressupor vontade livre e bilateralidade, hipótese que não é a dos presentes autos, onde a imposição é evidente e escancarada”.</p>
<p><b>Direito Tributário</b></p>	<p>Os artigos 77 e 78, do Código Tributário Nacional facultam ao município instituir taxa, com base no seu poder administrativo em “razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”.</p>	<p>Não é possível a cobrança por taxa, porque essa modalidade de tributo demanda a existência de um serviço prestado ou do exercício regular do poder de polícia. O uso de um bem comum do povo não se enquadraria na hipótese. Não seria possível a instituição de preço público, já que inexistiria a prestação de um serviço público comercial ou industrial no uso do espaço. Esses entendimentos estão sumariados na jurisprudência do STJ.</p>

Ao final da controvérsia, restou indisputado que a referida lei municipal estava assentada em violação ao ordenamento jurídico federal, como visualizado na decisão proferida no voto da maioria. Assim, a cobrança não pode ser efetivada pelo Município. O voto do Ministro Luiz Fux se baseia



textualmente no entendimento firmado em outro processo anterior. Naquele outro processo, o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe havia considerado uma cobrança semelhante, apesar de designada como “taxa” como uma modalidade de aluguel para uso do espaço público. A juíza consignou o ponto de vista tributário acerca do tema e indicou que a cobrança seria uma “pseudo-taxa” (uma falsa taxa) e não um “aluguel”, já que inviável alugar um bem de uso comum do povo. No mesmo sentido, no enquadramento de taxa, não haveria como prosperar a cobrança, já que: (1) não haveria nenhuma prestação de serviço pelo município; e (2) inexistiria poder administrativo em contraprestação. Por fim, a caracterização como “preço público” não seria viável, pois exigiria a contraprestação de um serviço não essencialmente estatal, de cunho comercial ou industrial, que não havia no caso.

### **4.3. O poder de polícia administrativo dos municípios para instalação de ERB**

Um dos temas listados bem demonstra o conflito que existe entre os municípios, estados e a União. Ele é bem visualizado no recurso especial nº 965.084, cujo voto da maioria foi produzido pelo Ministro Mauro Campbell Marques, tendo a decisão sido publicada em 7 maio 2010. Na controvérsia, o Município de Leopoldina, situado no Estado de Minas Gerais, negou autorização para a instalação de uma Estação Rádio Base (ERB), da Oi/Telemar, empresa denominada Tele Norte Leste. A empresa ajuizou uma ação, com um pedido de urgência. Na análise desse pedido de urgência, o juiz de primeira instância não localizou os requisitos jurídicos que autorizassem a concessão de tal decisão. Houve recurso de apelação ao Tribunal estadual, que manteve a decisão do juiz, consignando a necessidade de mais provas para que o pedido pudesse ser analisado. Contra a decisão do tribunal, foi dado ingresso em recurso especial, no qual se suscitou a violação a vários dispositivos da Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/97). Os dispositivos da Lei Geral de Telecomunicações seriam basicamente as normas que tratam da organização da agência reguladora federal para cuidar do setor: os artigos primeiro, oitavo e décimo nono.

As normas vieram acompanhadas da argumentação da empresa na qual se postulava que o Município não poderia obstar a instalação de antenas de comunicação móvel, já que tal proibição de instalação violaria a atuação da

Agência Nacional de Telecomunicações, entidade federal. Como indicado no caso anterior, em relação ao argumento central da Lei Geral de Telecomunicações, a ação em prol da ampliação dos serviços pelas empresas de telecomunicações não as exime de observar as leis municipais para instalação desta infraestrutura. Porém, este debate não foi realizado. A decisão foi devolver o processo para que ele fosse complementado pelo tribunal estadual, pois ao passo em que aquele indicou a necessidade de mais provas, tão somente fugiu de decidir a questão judicial, o que seria contrário à Constituição Federal. Esta ofensa deriva de uma concepção tradicional no mundo romano-germânico de que os juízes são obrigados a se pronunciar sobre todos os casos que lhe são submetidos.

O eventual enfrentamento da dicotomia, que não ocorreu no caso concreto, seria bastante elucidativo acerca do conflito entre os municípios e a agência reguladora federal. No fundo, tal debate – que não ocorreu no caso concreto – remeteria a discussão ao tema constitucional de partição de poderes entre os municípios e as novas agências reguladoras federais. Este deveria ter sido o cerne da discussão. O certo é que a delimitação das decisões inferiores eventualmente gera uma dificuldade adicional de sua aceitação.

Outro exemplo bem diferente em relação à aceitação do recurso ocorreu no Recurso em Mandado de Segurança nº 22.285, julgado no Superior Tribunal de Justiça. O referido recurso leva à rediscussão de tudo que foi decidido na instância originária, inclusive a possibilidade de reapreciação das provas dos autos. Assim, o Superior Tribunal de Justiça, em tais casos, opera como um tribunal de apelações ordinário – a segunda instância – e não como um tribunal recursal especial. No caso submetido, o Governo do Distrito Federal determinou a retirada de um conjunto amplo de ERB, após recomendação do Ministério Público, com o objetivo de proteger o meio ambiente, a saúde e outros valores. O ponto central da decisão da maioria, elaborada pelo Ministro Francisco Falcão reside no ponto de que parte das estações havia sido licenciada tanto pelo Governo do Distrito Federal, quanto pela ANATEL, com base na legislação distrital que era vigente naquele tempo. Todavia, outra parte – mais recente – não havia sido licenciada pelo Governo Distrital. No fundo, o que se buscava reverter era a ordem para retirar antenas que não haviam sido licenciadas pelo Governo

local, já que estes as considerava em desacordo com uma nova lei local, mais restritiva.

Antes de descrever o caso com mais detalhes, cabe notar que o debate continua sempre atento à dicotomia entre as agências reguladoras e aos poderes dos municípios. No caso em questão, o Distrito Federal – em tese – atua em conformidade com a Constituição Federal, que lhe outorga poderes atribuídos tanto aos estados, quanto aos municípios.

O recurso foi interposto pela Associação Nacional das Operadoras Celulares (ACEL), que congrega as empresas do setor. Na origem, houve o pedido de ingresso no processo feito pela empresa Global Village Telecom (GVT), cujas antenas estavam também sob o risco de serem retiradas pelo poder público. A decisão basicamente manteve o poder do Distrito Federal de retirar as antenas que estivessem em desacordo com a sua legislação local, restritiva em termos de saúde. Logo, as antenas antigas, que haviam recebido licença com base na lei menos rigorosa, permaneceriam instaladas até que aquelas licenças se esvaíssem. Já as novas antenas seriam retiradas, porque não haviam ainda recebido suas licenças. Em síntese, foi mantida a decisão do Governo do Distrito Federal somente em relação às ERBs que não haviam sido licenciadas previamente, com base na lei anterior ao advento de novo marco legal.

Para entender a opção em conceder que apenas as estações não autorizadas com base no marco legal anterior fossem retiradas, vale conferir o sentido do voto proferido pelo Ministro José Delgado. A base legal para a notificação de retirada dos equipamentos de telecomunicações era a Lei Distrital nº 3.446/2004. Porém, a instalação de parte das torres havia sido autorizada com fulcro no Decreto Distrital nº 22.395/2001. O debate estava cingido à definição do escopo da nova Lei Distrital. Ela teria invadido competência legislativa da União? Como indicado, o voto é elucidador da opção decisória de que os municípios e, portanto, o Distrito Federal, devem verificar atentamente “a edificação das torres de telefone celular, pois estas devem obedecer às leis locais que regulam a ocupação do solo urbano, atentando-se para a proteção do meio-ambiente, da segurança e da saúde”.

Em síntese, nesse Recurso Ordinário, o Superior Tribunal de Justiça examinou a controvérsia integralmente e se posicionou no sentido de haver uma complementaridade entre as normas fixadas pela agência federal para

autorização da instalação de equipamentos e para a restrição urbanística e sanitária determinada pelos municípios.

O debate caminha sempre pela opção de um acervo normativo como primário e, portanto, resvala no papel regulador das agências federais. Observando o debate havido do recurso acima descrito, seria razoável supor a possibilidade de interveniência da agência nacional de telecomunicações. Da mesma forma como ocorre nas disputas judiciais relacionadas com os direitos dos consumidores, as demais questões regulatórias acabam enfeixando um conjunto de relações jurídicas entre diversos atores sociais. Em consequência, o debate sobre a necessidade da participação da agência reguladora surge nos processos judiciais. É possível avaliar dois recursos especiais, decididos no Superior Tribunal de Justiça, que demonstram a dificuldade do tema. Ambos foram decididos em período muito próximo e tiveram resultado diverso sobre a mesma questão: a agência reguladora de telecomunicações deve participar dos processos judiciais sobre instalação de equipamentos?

No primeiro caso, o Recurso Especial nº 1.060.653, tinha-se uma ação civil pública, ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, que postulava a retirada de ERB de propriedade da NEXTEL. As antenas estavam instaladas no Município de Santo André, situado no Estado de São Paulo. O argumento para sua retirada seria o desacordo em relação às normas municipais. No segundo caso, o Recurso Especial nº 883.196 igualmente se referiria a uma ação civil pública, movida pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, para retirar as antenas da Brasil Telecom no Município de Porto Alegre. Neste caso, também, o argumento seria o desacordo com as regras municipais. Para o que interessa, vale frisar que as duas decisões trataram da potencial necessidade de ingresso da agência reguladora federal no processo com resultado completamente diverso. Curiosamente, o voto da maioria no primeiro caso foi pela desnecessidade de participação da agência federal de telecomunicações, como indicou o Ministro Francisco Falcão, que produziu tal voto: “não há que falar em integração da agência ao debate, pois não foi trazida à qualquer questão ligada à sua função de fiscalização”.

Todavia, no Recurso Especial nº 883.196, cuja decisão da maioria foi produzida por outro Ministro, o resultado foi completamente diverso. Em

seu voto, após traçar os meandros procedimentais da questão em debate, que envolveu diversos recursos, foi consignado que havia um pedido da agência para ingressar no processo e que seu indeferimento violou uma regra legal da competência, já que somente um juiz federal poderia decidir se uma agência federal estaria apta a participar de processo. No caso, a decisão foi produzida por um juiz estadual. Ainda, cabe visualizar que o Ministro indicou que: “sob o ângulo da razoabilidade, não se revela crível que a atividade empreendida há uma década pela empresa, com a benção da agência, tenha a sua continuidade abruptamente rompida por força de nova legislação municipal exarada de órgão administrativamente incompetente, o que nulifica o ato administrativo, mercê do disposto na lei federal, que atribui poder exclusivo à agência para a finalidade de licenciamento”.

Feita a análise destes casos, é possível passar para o último tema relevante, que está relacionada com um processo ainda em andamento no Superior Tribunal de Justiça. Ela trata da tentativa da agência estadual de proteção ao meio ambiente do Estado do Rio de Janeiro de estabelecer uma regulação restritiva ao funcionamento de antenas de telefonia celular. É o caso mais evidente de ação em prol do meio ambiente e da saúde das pessoas contra antenas de celular no Brasil.

#### **4.4. A ação de uma agência estadual de meio-ambiente para limitar a instalação de antenas**

Por que este caso é relevante? Ele é um dos casos que mais demonstra como o debate acerca das cidades e do bem dos seus moradores se mistura com a questão ambiental. No caso concreto, o Instituto Estadual do Meio Ambiente do Rio de Janeiro, agência estadual de proteção ambiental daquela unidade federativa, criou regulação com requisitos rígidos para a instalação de antenas de celulares. A diferença desta norma, em relação aos demais casos descritos, é que o Estado do Rio de Janeiro absorveu integralmente o discurso ambientalista descrito na seção 2 deste artigo, oriundo das conferências internacionais. A norma em questão é a Deliberação nº 4.956, de 4 de março de 2008, da Comissão Estadual do Meio Ambiente, publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 14 de abril de 2008. O preâmbulo da regulação expõe o seguinte:

Considerando que a crescente utilização da telefonia celular em nosso país e no resto do mundo vem motivando discussões

polêmicas acerca dos possíveis efeitos biológicos não térmicos, podendo gerar ou potencializar malefícios à saúde das pessoas, provocadas pela emissão da radiação eletromagnética em altas frequências, já que a base das atuais normas existentes baseia-se somente nos efeitos conhecidos, ou seja, os efeitos térmicos resultantes do aquecimento dos tecidos expostos a este tipo de radiação.

A resolução possui dezenas de itens, com enorme complexidade de detalhes. O ponto central é a determinação de que todas as instalações se adequassem aos termos da nova norma em 180 dias, bem como que requeressem novas licenças ambientais em 120 dias, além, obviamente, de que as empresas arcassem com todos os custos correlatos.

As empresas ajuizaram uma ação judicial com pedido de urgência para que a regulação administrativa fosse sustada. O juiz de primeira instância negou o pedido de urgência. Houve recurso ao tribunal por parte da Associação de Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas (TELCOMP). O tribunal considerou que deveria haver a suspensão da aplicação do regulamento e concedeu a urgência. Um extrato do voto da maioria, do juiz de apelação bem demonstra a questão:

Assim e não bastasse ter se imiscuído em matéria de exclusiva alçada da agência federal, a administração estadual chegou a determinar a retirada das estações rádio-base já regularmente instaladas e em pleno funcionamento com autorização da agência federal e dos próprios Municípios. Providência de tal gravidade só seria justificável diante de evidências contundentes de que a população corre risco iminente porque o “princípio da precaução”, sem base em fatos comprovados, não legitima o obstáculo de uma atividade empresarial que se tornou indispensável, como é o caso da telefonia móvel.

É interessante notar que, em caso similar, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo chegou à conclusão diversa, ou seja, de que o princípio da precaução justificaria a concessão de urgência para determinar a retirada de uma antena de celular no Município de Garulhos, situado no Estado de São Paulo. A argumentação do Ministério Público Estadual foi em sua plenitude apoiada sobre o princípio da precaução. Assim, o promotor indicava que, apesar de não existir comprovação científica cabal e final, haveria indícios dos potenciais riscos à saúde dos munícipes, pronunciando-se o seguinte voto por maioria:

Procedente, portanto, a argumentação favorável ao princípio da precaução. Por isso é que prevalece em matéria de meio ambiente, envolvidos que estão os inúmeros riscos de lesão a direitos fundamentais, como a vida, a saúde e o bem-estar que sua vulneração desencadeia. Quando uma atividade levanta possibilidade de agressão à saúde humana ou ao meio ambiente, medidas preventivas devem ser tomadas, mesmo se alguma relação de causa e efeito não for completa e cientificamente estabelecida. Durante anos os movimentos ambientais e de saúde pública têm lutado para encontrar caminhos para proteger a saúde e o meio ambiente, quando ainda existe a incerteza científica sobre causa e efeito (Agravio de instrumento nº 0093456-24.2011.8.26.0000 (Ministério Público do Estado de São Paulo v. Tele Norte Leste Celular), decisão de 1º de dezembro de 2011).

Deve ser frisado que, neste caso de São Paulo, a urgência havia sido concedida para determinar a retirada da antena. Depois, com a licença fornecida pela agência federal de telecomunicações, a ordem de urgência foi cassada. O tribunal, contudo, considerou que o risco potencial justificava a sua retirada. Estes dois últimos casos demonstram como o conflito entre empresas e municípios evoluiu para o âmbito da proteção ao meio ambiente. A conclusão que se impõe da leitura dos casos é que os conflitos não estão baseados na insurgência social, como seria evidente da literatura internacional. No Reino Unido, Estados Unidos, Austrália e na Itália, os entes estatais se movimentaram depois de várias ações políticas de indivíduos, associações e da mídia. Já no caso brasileiro, as associações pouco – ou nada – se movimentaram sobre o tema. Em verdade, os conflitos têm origem na ação do Ministério Público ou dos governos municipais.

## **5. Conclusão: as lutas intraestatais e a ausência da sociedade civil**

Todo avanço tecnológico, ao ser expandido em seu uso para as massas, vem acompanhado de diversas consequências e fenômenos sociais. O uso social de uma nova tecnologia sempre desperta reações interessantes e receios. A televisão teve, junto com o seu difundido uso, a pecha de causar doenças, seja na visão dos usuários, seja com a suspeita de incidência de câncer. Há casos de vários produtos industriais e de medicamentos que entraram na rotina de uso da população e, somente depois, tiveram comprovados os grandes malefícios à saúde pública. É por conta destas experiências que o princípio da precaução se afirmou com bastante ênfase

em relação aos riscos trazidos pela nova sociedade tecnológica e de massas.<sup>18</sup>

O telefone celular e as suas torres de telecomunicações causaram diversos tipos de medo generalizado em vários países. Não obstante esta similaridade, as reações foram distintas de local para local. Pode se indicar que o mesmo medo, fundado na consciência do princípio da precaução, originou vários modos de ação social e de reação estatal. Estas reações estão relacionadas com as tradições nacionais de ação dos grupos e dos indivíduos nas sociedades (associativismo) e com os modos de atuação estatal. Extraindo o caso italiano, rapidamente demonstrado por Adam Burgess<sup>19</sup>, tem-se que há uma evidente similaridade na atuação estatal e judiciária. Em ambos os países, a atuação contra as torres de telecomunicações tem sido impulsionadas pelo Ministério Público e pelas municipalidades. É somente de forma excepcional que uma agência de proteção ambiental se envolve no tema. Também é interessante notar que, em ambos os casos, a atuação da sociedade civil é pequena ou inexistente. O quadro brasileiro é bastante rico ao demonstrar que se está diante de lutas intra-estatais, marcadas pela concorrência em prol de poderes administrativos por vários entes públicos, todos defensores do “interesse público”. O outro elemento curioso é típico da construção de um marco regulatório em telecomunicações que se inspirou nos Estados Unidos da América para construção de um modelo de telecomunicações. As questões jurídicas relacionadas à instalação de estruturas necessárias aos serviços de telecomunicações são diretamente supervisionadas pela agência reguladora. Um município – e mesmo um Estado, que nos EUA possui vasta competência – não seria capaz de opor resistência à instalação de equipamentos de telecomunicações da forma em que isto é feito no Brasil.

---

<sup>18</sup>Dois casos são bastante conhecidos. O primeiro é do asbesto, que tem sido banido dos processos industriais, pois comprovados os seus danos à saúde. O segundo é o da talidomida, que gerou gravíssimos danos às populações de diversos países. Nos Estados Unidos, a talidomida não teve o seu uso autorizado. Contudo, a bencedtina teve uso amplo e gerou uma enorme onda de litigiosidade: SANDERS, Joseph. *Bendectin on trial: a study of mass tort litigation*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998.

<sup>19</sup>BURGESS, Adam. *Comparing national responses to perceived health risks from mobile phone masts*. *Health, risk, and society*, Carfax Pub., vol. 4, n. 2, p. 175-188, 2002.



Assim, o modelo americano para telecomunicações é transposto ao Brasil; porém, é interpretado em um sistema social e político que gera com que os conflitos sobre a instalação de infraestrutura se pareçam mais com o caso italiano do que com o norte-americano.

Finalmente, a grande diferença entre o Brasil e os demais países é a ausência da sociedade civil organizada no debate sobre os riscos públicos relacionados às antenas ou torres de telecomunicações. Isto não quer dizer que não haja associações dedicadas ao tema. Elas existem, mas não são capazes de estabelecer um movimento de caráter nacional ou, ainda, não conseguiram ocupar um espaço de mídia para difundir seus receios, como ocorreu no caso do Reino Unido. Alguns poderiam dizer que outras dimensões da vida tecnológica moderna têm tido um apelo mais evidente, como a luta pelo marco civil da internet ou outras questões ligadas ao mundo virtual. Em parte, isto é verdade. Todavia, o que ressoa de forma evidente é a disputa entre os entes estatais. O que pode ser concluído do estudo é que temas que envolvem a judicialização de questões sociais como o risco relacionado ao uso de tecnologias, é diretamente implicado pela tradição social e política local. É como indicar que o mesmo problema técnico será apreciado de modo local por uma cultura jurídica e política específica.

## 5. Bibliografia

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *La política de privatización de las telecomunicaciones em Brasil*. **Revista de Economia Política**, v. 21, n. 2, p. 43-61, abr./jun. 2001.
- ANUATTI-NETO, Francisco; BAROSSO-FILHO, Milton; GLEDSON DE CARVALHO, Antonio; MACEDO, Roberto. *Costs and benefits of privatization: evidence from Brazil*. In: CHONG, Alberto; LÓPEZ-DE-SILANES, Florêncio (orgs.). **Privatization in Latin America: myths and reality**. Palo Alto, CA: Stanford University Press, World Bank, 2005.
- ARANTES, Rogério Bastos. *Direito e política: o ministério público e a defesa dos direitos coletivos*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 39, p. 83-102, fev. 1999.

- BECK, Ulrich. *Risk society: towards a new modernity*. London: Sage, 1992.
- BURGESS, Adam. *Cellular phones, public fears, and a culture of precaution*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Comparing national responses to perceived health risks from mobile phone masts*. **Health, risk, and society**, Carfax Pub., vol. 4, n. 2, p. 175-188, 2002.
- \_\_\_\_\_. *The contemporary emergence of health concern related to mobile phones: a study of the origins and diffusion of the mobile phones fears and anti-EMF campaigns*. Saarbrücken: VDM, 2010.
- CASTELLS, Manuel. *The rise of the network society*. Oxford: Basil Blackwell, 1996.
- CASTRO, Marcus Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, p. 147-156, 1997.
- DRAKE, Francis. *Mobile phone masts: protesting the scientific evidence*. *Public Understanding of Science*, Sage Pub., vol. 15, n. 4, p. 387-410, 2006.
- GIDDENS, Anthony. *The consequences of modernity*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1991.
- MACGUGAN, Jim. *Cultural analysis*. London: Sage, 2010.
- PAULINO, José Osvaldo Saldanha. **Radiações eletromagnéticas não ionizantes emitidas pelas antenas fixas de telefonia celular**. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni/UFMG, maio 2001.
- ROSANVALLON, Pierre. *Democratic legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity*. New Jersey: Princeton University Press, 2011.
- SILVA, José Afonso da. **Do recurso extraordinário no direito processual brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1963.
- TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. *The global expansion of judicial power*. New York, NYU Press, 1995.
- URRY, John. *Sociology beyond societies: mobilities for the twenty-first century*. London: Routledge, 2000.
- WAGNER, Peter. *A sociology of modernity: liberty and discipline*. London: Routledge, 1994.

WERNECK VIANNA, Luiz [et al]. **Judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

