

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
5.327 PARANÁ

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO NACIONAL DAS OPERADORAS CELULARES - ACEL
ADV.(A/S)	: RODRIGO DE BITTENCOURT MUDROVITSCH E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO:

Vistos.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS OPERADORAS CELULARES - ACEL em face da Lei estadual nº 18.293, de 6 de novembro de 2014, do Estado do Paraná, que determina que as empresas operadoras de Serviço Móvel Pessoal (SMP) que operam naquele Estado instalem, “no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, equipamentos tecnológicos ou solução tecnológica hábil a identificar e/ou bloquear sinais de telecomunicações e/ou radiocomunicações nos Estabelecimentos Penais e nos Centros de Socioeducação do Estado do Paraná, de modo a impedir a comunicação por telefones móveis no interior dos referidos estabelecimentos”.

Eis o teor da lei impugnada:

“Art. 1º As empresas operadoras do Serviço Móvel Pessoal deverão instalar, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação desta Lei, equipamentos tecnológicos ou solução tecnológica hábil a identificar e/ou bloquear sinais de telecomunicações e/ou radiocomunicações nos Estabelecimentos Penais e nos Centros de Socioeducação do Estado do Paraná, de modo a impedir a comunicação por

telefones móveis no interior dos referidos estabelecimentos.

Parágrafo único. As operadoras estão igualmente obrigadas a prestar todos os serviços de manutenção, troca e atualização tecnológica das soluções e equipamentos de que trata o caput deste artigo.

Art. 2º A inobservância da obrigação estabelecida nesta Lei sujeita as operadoras, individualmente, à pena de multa mínima de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e máxima de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) por estabelecimento penal, cuja aplicação será regrada em regulamento.

§ 1º À Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, por meio do Departamento de Execução Penal – DEPEN, caberá a fiscalização para que haja o devido cumprimento da obrigação estabelecida nesta Lei, assim como à Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social – SEDS, em relação aos Centros de Socioeducação.

§ 2º Os recursos decorrentes da aplicação de multa estabelecida, serão atribuídos, com exclusividade, ao Fundo Penitenciário do Paraná.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei em noventa dias.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Sustenta o autor, em síntese: a) a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, decorrente da usurpação de competência legislativa privativa da União para disciplinar os serviços de telecomunicações (art. 21, inciso XI, da Constituição Federal); e b) a inconstitucionalidade material lei, pois, ao criar obrigação não prevista nos contratos de concessão celebrados entre as operadoras de serviço móvel pessoal e a União, o legislador estadual teria pretendido modificar contrato administrativo já aperfeiçoado, do qual o Estado não participou, restando evidenciada ofensa à segurança jurídica, consubstanciada na ofensa ao ato jurídico perfeito, e à disciplina constitucional acerca da concessão de serviços públicos (artigos 5º, inciso XXXVI, e 175, caput e inciso I, todos da Constituição Federal). Ademais, o legislador estadual teria transferido

ADI 5327 MC / PR

a particulares a concretização da segurança pública, a qual é dever do Estado (art. 144 da Constituição Federal).

Quanto ao **periculum in mora**, a autora aduz que a Lei estadual nº 18.293/2014, do Estado do Paraná, está em vigor desde a data de sua publicação no Diário Oficial estadual, ocorrida em 6/11/14, após a qual começou a fluir o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, previsto no **caput** do art. 1º para o implemento da obrigação ali prevista. Aduz que, tendo decorrido o prazo, “poderão as operadoras de telefonia, a qualquer comento, se sujeitar à imposição de vultosa multa que pode somar até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) por estabelecimento penal em virtude da não promoção das determinações” (fl. 20).

É o breve relatório.

Decido.

Examinados os elementos havidos nos autos, considerando a relevância do caso e iminência dos efeitos da norma impugnada, em caráter excepcional examino monocraticamente, **ad referendum** do Plenário, o pedido de medida cautelar, sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei, conforme precedentes desta Corte, tais como: ADPF nº 130/DF-MC, Rel. Min. **Ayres Britto**, DJ de 27/2/08; ADI nº 4.307/DF-MC, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, DJ de 8/10/09; ADI nº 4.598/DF-MC, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 1º/8/11; ADI nº 4.638/DF-MC, Rel. Min. **Marco Aurélio**, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.705/DF-MC, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.635-MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, DJ de 5/1/12; ADI nº 4.917-MC, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, DJ de 21/3/13; e ADI 5.184-MC, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 9/12/14.

Restam presentes os requisitos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora** para a concessão da medida cautelar.

A Lei estadual nº 18.293/2014, do Estado do Paraná, ao criar obrigação para as operadoras do serviço móvel pessoal, consistente na instalação de equipamentos tecnológicos ou solução tecnológica hábil a identificar e/ou bloquear sinais de telecomunicações e/ou radiocomunicações nos Estabelecimentos Penais e nos Centros de Socioeducação do Estado do Paraná, dispôs a respeito de serviços de

ADI 5327 MC / PR

telecomunicações, matéria de competência legislativa privativa da União, na forma do art. 22, inc. IV, da Constituição Federal.

Este Supremo Tribunal Federal, em várias ocasiões, já afirmou a inconstitucionalidade de normas estaduais e distritais que impunham obrigações às concessionárias de telefonia, por configurar ofensa à competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações. Nesse sentido, os seguintes julgados:

“Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. 2. **Lei nº 18.721/2010, do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre o fornecimento de informações por concessionária de telefonia fixa e móvel para fins de segurança pública.** 3. **Competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações. Violação ao art. 22, inciso IV, da Constituição.** Precedentes. 4. Medida cautelar deferida para suspender a vigência da Lei nº 18.721/2010, do Estado de Minas Gerais” (ADI 4.401/MG-MC, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, DJ de 1º/10/10, grifou-se).

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Distrital n. 3.426/2004. 3. Serviço público de Telecomunicações. 4. Telefonia fixa. 5. **Obrigação de discriminar informações na fatura.** 6. **Definição de ligação local.** 7. Disposições sobre ônus da prova, termo de adequação e multa. 8. Invasão da competência legislativa da União. 9. **Violação dos artigos 22, incisos I, IV, e 175, da CF.** Precedentes. 10. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI 3.322/DF, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, DJ de 4/3/11, grifou-se);

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei estadual n. 12.983/2005 de Pernambuco versus CF 5º., X; 21, XI; e, 22, I e IV. 3. **Afronta por instituir controle de comercialização e de habilitação de aparelhos usados de telefonia móvel.** 4. Precedentes. 5. Ação direta parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da lei pernambucana: artigos 1º, § 1º, I, “b”; 2º; 3º; 4º e 5º” (ADI

3.846/PE, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, DJ de 15/3/11, grifou-se).

“CONSTITUCIONAL. PROJETO DE LEI ESTADUAL DE ORIGEM PARLAMENTAR. VETO TOTAL. PROMULGAÇÃO DA LEI PELA ASSEMBLÉIA. **NORMA QUE DISCIPLINA FORMA E CONDIÇÕES DE COBRANÇA PELAS EMPRESAS DE TELECOMUNICAÇÕES. MATÉRIA PRIVATIVA DA UNIÃO. OFENSA AO ART. 21, XI, DA CF. LIMINAR DEFERIDA**” (ADI 2.615/SC-MC, Rel. Min. **Nelson Jobim**, DJ de 6/12/02, grifou-se).

Dentre os precedentes mencionados acima, destaca-se a ADI 4.401/MG-MC, em que foi deferida medida liminar para suspender a eficácia de lei estadual que, tal como a lei ora em análise, **estabelecia obrigação às concessionárias de telefonia para fins de segurança pública**. Com efeito, impunha-se às concessionárias o dever de fornecer à polícia judiciária do Estado informações sobre a localização de aparelhos de clientes. **Naquele caso, o Tribunal afirmou a ocorrência de ofensa ao art. 21, inc. IV, da Constituição Federal.**

De fato, os serviços de telecomunicações devem ser disciplinados de maneira uniforme em todo o país, tendo em vista, sobretudo, a própria natureza do serviço prestado. Por esta razão, a Constituição Federal conferiu privativamente à União, e não aos Estados, a edição de normas sobre o tema.

Outrossim, a lei estadual atacada cria, para as concessionárias de serviço de telefonia móvel, obrigação não prevista nos respectivos contratos de concessão celebrados entre tais empresas e a União, circunstância que evidencia, ainda mais, a interferência indevida do Estado em assunto de interesse do ente federal.

Essa foi a perspectiva adotada por este Tribunal quando, no julgamento da ADI nº 3.533, declarou a inconstitucionalidade de lei distrital que obrigava as empresas de telefonia fixa a instalarem contadores de pulso em cada ponto de consumo. O julgado possui a seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DA LEI DISTRITAL N. 3.596. IMPOSIÇÃO, ÀS EMPRESAS DE TELEFONIA FIXA QUE OPERAM NO DISTRITO FEDERAL, DE INSTALAÇÃO DE CONTADORES DE PULSO EM CADA PONTO DE CONSUMO. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. **A Lei distrital n. 3.596 é inconstitucional, visto que dispõe sobre matéria de competência da União, criando obrigação não prevista nos respectivos contratos de concessão do serviço público, a serem cumpridas pelas concessionárias de telefonia fixa - artigo 22, inciso IV, da Constituição do Brasil.** 2. Pedido julgado procedente para declarar inconstitucional a Lei distrital n. 3.596/05” (ADI 3.533, Rel. Min. **Eros Grau**, DJ de 6/10/06, grifou-se).

Na mencionada ADI, a questão foi bem elucidada pela Ministra **Cármem Lúcia** em seu voto:

“Ao cuidar da telefonia, a União estabelece as formas de atuação dos seus concessionários (Leis nºs. 8.987/95 e 9.472/97) e, nos contratos, nos termos do art. 175, parágrafo único, as condições de fiscalização do quanto lhe é exigido.

A Lei Distrital em questão, ao definir as normas de obrigações a serem levadas a efeito pelas concessionárias federais, intervém no contrato firmado entre a União e as suas concessionárias e define novas tarefas para essas, que têm como contratante outro que é o ente federal.

Não posso concluir, portanto, ser constitucionalmente possível que um ente não participante da concessão possa impor - por definição legal genérica - a uma das partes do contrato de concessão, de que é parte outra pessoa política, obrigações, ainda ao argumento de que tanto se daria para o bem do consumidor”.

Por sua vez, o **periculum in mora** também está configurado.

ADI 5327 MC / PR

Com efeito, a Lei estadual nº 18.293/2014, do Estado do Paraná, está em vigor desde 6 de novembro de 2014, data a partir da qual começou a contar o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que as operadoras do serviço móvel pessoal cumpram a determinação da lei. Portanto, desde meados de maio do corrente ano de 2015, as operadoras estão obrigadas, sob pena de multa de até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) por estabelecimento penal, a instalarem nos estabelecimentos penais e nos centros de socioeducação de todo o Estado equipamentos hábeis a bloquear sinais de telecomunicações, estrutura tecnológica de alto custo, que poderá ser inutilizada a depender do resultado do julgamento desta ação direta.

Deve-se considerar, ainda, o enorme ônus financeiro imposto às concessionárias, que deverão arcar com a instalação e a manutenção de uma custosa estrutura tecnológica, ou, caso descumpram a determinação legal, com o pagamento de vultosa multa, gastos esses que se tornarão irreversíveis caso ao final deste processo a Suprema Corte declare a inconstitucionalidade da lei impugnada.

Por fim, observo que outros Estados da Federação estão adotando leis impondo a mesma obrigação às concessionárias de serviço de telefonia, a exemplo de leis dos Estados da Bahia, da Paraíba e de Santa Catarina, impugnadas, respectivamente, na ADI 5.253, de **minha relatoria – na qual também deferi a medida cautelar ad referendum do Plenário** –, ADI 5.098, de relatoria do Ministro **Teori Zavascki**, e ADI 4.861, de relatoria do Ministro **Gilmar Mendes**, o que sinaliza para a necessidade de pronta manifestação desta Corte a respeito do tema.

Pelo exposto, **concedo a medida cautelar pleiteada, ad referendum do Plenário**, para suspender, com efeito **ex nunc**, a eficácia da **Lei estadual nº 18.293, de 6 de novembro de 2014, do Estado do Paraná**.

Comunique-se.

Publique-se.

À julgamento pelo Plenário.

Brasília, 18 de junho de 2015.

ADI 5327 MC / PR

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente