

## V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Destaco , inicialmente , a plena legitimidade do comportamento processual do Senhor Advogado-Geral da União, cujo pronunciamento favorável à procedência da presente ação direta tem suporte na orientação jurisprudencial que o Plenário do Supremo Tribunal Federal firmou em diversos precedentes ( RTJ 213/436-438 – ADI 341/PR – ADI 1.440/SC, v.g. ).

A jurisprudência desta Suprema Corte já se consolidou no sentido de que o Advogado-Geral da União – que, em princípio , atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado ( RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g. ) – não está obrigado a defender, incondicionalmente , o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional:

### “ ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO

– O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado ( RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes . ”

( ADI 2.681-MC/RJ , Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Vale rememorar , no ponto , que o Supremo Tribunal Federal, por mais de uma vez , já teve a oportunidade de advertir que “ o Advogado-Geral da União não está obrigado a defender tese jurídica se sobre ela esta Corte já fixou entendimento pela sua inconstitucionalidade ” ( ADI 1.616/PE , Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA – grifei ). Esse entendimento jurisprudencial veio a ser reafirmado nos julgamentos da ADI 2.101/MS , Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, e da ADI 3.916/DF , Rel. Min. EROS GRAU.

Incensurável , *desse modo* , sob a perspectiva de suas funções no processo de fiscalização normativa abstrata, o pronunciamento que, *nestes autos* , manifestou o Senhor Advogado-Geral da União.

Prosseguindo neste julgamento, analisado , *preliminarmente* , a admissibilidade da presente ação direta, tendo em vista o perfil associativo da entidade autora.

Inquestionável que a ACEL dispõe de legitimidade ativa “ *ad causam* ” para a instauração deste processo de controle normativo abstrato.

Com efeito , o Supremo Tribunal Federal , em inúmeros precedentes , reconheceu que a Associação Nacional das Operadoras Celulares – ACEL ( ADI 4.715/DF , Rel. Min. MARCO AURÉLIO – ADI 5.098/PB , Rel. Min. ALEXANRE DE MORAES – ADI 5.253/BA , Rel. Min. DIAS TOFFOLI – ADI 5.585/PI , Rel. Min. EDSON FACHIN, v.g. ) qualifica-se como entidade de classe de âmbito nacional , investida , por isso mesmo , de legitimidade ativa “ *ad causam* ” para a instauração de processo objetivo de fiscalização concentrada de constitucionalidade perante esta Suprema Corte.

De outro lado , o exame do estatuto social da entidade autora evidencia que a ACEL congrega “ *as prestadoras de serviço móvel pessoal (SMP), autorizadas pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) para a exploração desse serviço no Brasil* ” (art. 1º), sendo certo , ainda , que a autora possui , como objetivo institucional , a promoção do desenvolvimento e o aperfeiçoamento das atividades de telecomunicações no Brasil, inclusive por meio da defesa em juízo dos interesses comuns dos integrantes das categorias econômicas que representa.

Constata-se , daí , a observância , na espécie , do requisito concernente à pertinência temática ( ou ao nexo de afinidade entre os objetivos estatutários da ACEL e o conteúdo material do diploma normativo ora impugnado), o que satisfaz a exigência estabelecida nessa matéria por diretriz jurisprudencial desta Suprema Corte ( ADI 138-MC/RJ , Rel. Min. SYDNEY SANCHES – ADI 396-MC/DF , Rel. Min. PAULO BROSSARD – ADI 1.037-MC/SC , Rel. Min. MOREIRA ALVES – ADI 1.096-MC/RS , Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 1.159-MC/AP , Rel. Min. ILMAR GALVÃO – ADI 1.414-MC/RS , Rel. Min. SYDNEY SANCHES, v.g. ).

Superadas as questões preliminares que venho de mencionar, **passo a examinar** o litígio constitucional ora submetido ao julgamento do Supremo Tribunal Federal.

**A questão central** suscitada na presente causa **consiste** em saber **se** os Estados-membros **podem**, *ou não*, **no exercício** de sua competência legislativa suplementar ( **CF**, art. 24), **editar normas dirigidas** às empresas prestadoras de serviços de telecomunicações, **mesmo quando** tais regras, **ao criarem deveres**, **encargos ou vedações relacionados** aos serviços públicos prestados por empresas concessionárias, **venham a modificar** o regime jurídico **instituído** pela União Federal **no exercício** da competência material e legislativa **que lhe foi outorgada**, *em caráter privativo*, pelo texto constitucional ( **CF**, arts. 21, XI, 22, IV, e 175, parágrafo único).

**A entidade associativa autora** da presente ação direta **sustenta** que a lei estadual ora questionada, **além de invadir** a *competência privativa* da União Federal **para legislar** sobre “*telecomunicações*” ( **CF**, art. 22, IV), **caracteriza intervenção indevida** do Estado de São Paulo **no âmbito dos serviços de telecomunicações**, **titularizados**, *em regime de monopólio*, pela União Federal ( **CF**, art. 21, XI), **cuja exploração**, *em todo o território nacional*, **acha-se submetida**, *exclusivamente*, às políticas setoriais **definidas** pelo Poder Executivo e pelo Congresso Nacional **e**, *também*, às normas regulamentares **editadas** pela ANATEL **no exercício** das suas funções relacionadas **à fiscalização da atuação das concessionárias** no oferecimento de serviço adequado, **à disciplina do comércio**, **à proteção dos direitos dos usuários** **e** **à regulação** de todas as atividades **inerentes** aos serviços de telecomunicações no Brasil.

**É certo**, *como se sabe*, que a Constituição da República **outorgou** **competência privativa** à União Federal **para legislar sobre telecomunicações** ( **CF**, art. 22, IV ), **sem prejuízo**, *no entanto*, de os Estados-membros legislarem **a respeito de questões específicas** relacionadas à matéria, **desde que autorizados** por delegação concedida **por meio de lei complementar federal** ( **CF**, art. 22, parágrafo único ).

**De outro lado**, a Constituição brasileira, **ao tratar da competência material concernente** à exploração dos serviços de telecomunicação, **atribuiu** ao Poder Público federal, **com exclusividade**, a prestação dos serviços públicos em questão, **instituindo um regime de monopólio** ( **CF**, art. 21, XI).

**e autorizando** a União Federal a **exercer** essa função estatal por via indireta, **mediante a utilização** dos instrumentos administrativos **de delegação** de tais atividades **privativas** do Estado **a agentes do setor privado** (concessão, permissão ou autorização), **resguardado**, no entanto, à União Federal, **como poder concedente, o papel de agente normativo e regulador, a quem incumbe, por meio de lei federal, a disciplina normativa do regime especial a que estão submetidas** as empresas concessionárias **no cumprimento** das atividades delegadas ( **CF**, art. 175, **parágrafo único** ).

**Para esse fim**, a União Federal, **com fundamento** em mandamento constitucional ( **CF**, art. 21, XI), **por meio** da Lei nº 9.472/97, **criou** a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), entidade autárquica **integrante** da Administração Pública Federal indireta **dotada de autonomia administrativa e financeira e qualificada pela ausência de subordinação hierárquica**, **outorgando-lhe** a função de órgão regulador das telecomunicações, **com competência para organizar e administrar a prestação** dos serviços de telecomunicações **em todo** o território nacional **e para adotar as medidas necessárias à implementação** da Política Nacional **elaborada**, conjuntamente, pelo Poder Executivo e pelo Congresso Nacional **referente** a esse setor econômico, **inclusive** quanto ao “ **disciplinamento e à fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências** ” (art. 1º, **parágrafo único** ).

**É importante destacar**, no ponto, **que a atuação** da ANATEL, na condição de órgão regulador, **objetiva a implementação** das diretrizes e das metas **definidas**, de um lado, pelo Poder Legislativo da União, **que dispõe de competência privativa** para legislar sobre “Telecomunicações” ( **CF**, art. 22, IV) **e**, de outro, pelo Poder Executivo Federal, que, **nos termos** dos arts. 1º e 2º da Lei nº 9.472/97 ( *Lei Geral das Telecomunicações* ), **elabora** as Políticas Públicas de Telecomunicações ( **Decreto** nº 9.612/2018), **cabendo enfatizar**, por necessário, **que o planejamento** das estratégias **voltadas ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento** do setor de telecomunicações, **tendo em vista** a importância social e econômica **de que se reveste o complexo de serviços que compõem** essa atividade estatal **e considerada** a necessidade de coordenar a infraestrutura **que lhe dá suporte** em âmbito nacional, **exige a cooperação** entre órgãos públicos e instituições privadas, **nos vários níveis da Federação**, **motivo pelo qual** a Carta Política **outorgou** à União Federal competência para **coordenar e organizar**, **com exclusividade**, **em todo o**

*território nacional , a exploração dos serviços de telecomunicações ( CF , art. 21, XI).*

*Impende assinalar , bem por isso , que a Constituição da República, ao atribuir à União Federal, com privatividade absoluta , a competência material concernente à prestação dos serviços públicos de telecomunicações ( CF , art. 21, XI), autorizou a exploração indireta dessa atividade estatal, mediante delegação a terceiros , estabelecendo , ainda , que, nessa situação , o Poder Público federal deverá , por meio de lei nacional ( CF , art. 175, “ caput ” e parágrafo único), editada pelo Congresso Nacional ( CF , art. 48, XII), disciplinar o regime especial a que estão sujeitas as empresas concessionárias e permissionárias dos serviços públicos em questão, os direitos dos usuários e as obrigações das prestadoras, a política tarifária , a obrigação de manter serviço adequado , além de todos os demais aspectos relacionados à exploração dos serviços de telecomunicações, eis que , tal como enfatizado nesta Corte pelo eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, ao pronunciar-se , especificamente , sobre a competência legislativa em torno dos serviços de telecomunicações, “ a competência da União , tratando-se de um serviço público federal, é privativa e exaustiva ” ( ADI 3.322-MC/DF , Rel. Min. CEZAR PELUSO – grifei ).*

*Vê-se , portanto , que se reveste de caráter exauriente a competência da União Federal em tema de telecomunicações , valendo salientar , por esse motivo , que a intervenção legislativa , por parte dos Estados-membros, no âmbito desse domínio temático, pressupõe a edição de lei complementar federal que autorize os Estados a legislar sobre “ questões específicas ” relacionadas a essa matéria ( CF , art. 22, parágrafo único ).*

*Cumpra esclarecer , no ponto , que a expressão telecomunicação – formada pela junção do vocábulo “ tele ” (distância), de origem grega, com o verbo latino “ *communicare* ” (tornar público) – compreende um universo abrangente de atividades e de sistemas destinados a viabilizar a comunicação a distância entre pessoas ( ou , até mesmo , entre objetos físicos, como ocorre , p. ex. , na denominada “ Internet ” das coisas – IoT).*

*A definição jurídica de serviços de telecomunicações , nos termos da Lei nº 9.472/97, alcança todos os processos, formas e sistemas ( meios ) que possibilitam a transmissão, emissão ou recepção ( atividades ) de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons e informações de qualquer*

natureza ( **objetos** ), **como se depreende** do art. 60, “caput” e § 1º, da Lei Geral das Telecomunicações, **que possui o seguinte teor** :

“ **Lei n.º 9.472/97**

**Art. 60. Serviço de telecomunicações** é o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação.

**§ 1º Telecomunicação** é a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza.” ( **grifei** )

**Observa-se**, desse modo, que os serviços de telecomunicações, **longe de caracterizarem-se** como atividade estatal **hermética e impermeável**, **constituem**, na verdade, **um sistema complexo, de perfil transversal e de âmbito nacional**, **cuja** disciplina normativa **compreende** os serviços de telefonia fixa e móvel pessoal ( **Lei n.º 9.472/97**), os serviços de comunicação multimídia ( **Resolução ANATEL n.º 614/2013**), os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens ( **Lei n.º 4.117/62 c/c** o art. 215, inciso I, da **Lei n.º 9.472/97**) e os serviços de comunicação audiovisual de acesso condicionado ( **Lei n.º 12.485/2011**), **entre outros**.

**É preciso ter presente**, no ponto, **que todos** os serviços de telecomunicações **compartilham**, entre si, **por meio** de acordos de interconexão ( **Lei n.º 9.472/97**, arts. 145 a 156), **as redes de telecomunicação**, que são as vias e meios físicos **que compõem a infraestrutura que dá suporte** aos serviços em questão (estações, cabos, satélites, fibras ópticas, cabos submarinos, etc.), **operando** tais plataformas **de forma integrada** em nível nacional e internacional.

**Há que se considerar**, no entanto, **que a Lei n.º 9.472/97 ( LGT )**, **restringiu o âmbito subjetivo** das entidades **que se qualificam** como prestadoras de serviços de telecomunicações, **limitando tal categoria apenas** às empresas concessionárias **que detêm os direitos de exploração sobre** os serviços de telecomunicação (art. 60), **valendo-se**, para tanto, da infraestrutura **que dá suporte** às redes de transmissão, emissão **ou** recepção de sinais.

**Isso significa** que a Lei n.º 9.472/97, **ao delimitar** o universo de atividades **que se submetem** ao regime jurídico dos serviços de telecomunicações,

**excluiu** desse âmbito conceitual **os denominados serviços de valor adicionado ou agregado** (art. 61), que são aqueles **que se limitam a utilizar** os serviços prestados pelas empresas de telecomunicações, **com o intuito de oferecer** aos usuários desses sistemas **uma variedade** de aplicações e utilidades **destinadas** a melhorar a sua experiência de uso. **Eis**, *no ponto*, **os preceitos normativos** em questão:

*“ Lei n.º 9.472/97*

*.....*  
**Art. 61. Serviço de valor adicionado** é a atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte **e com o qual não se confunde**, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações.

**§ 1º Serviço de valor adicionado não constitui serviço de telecomunicações**, classificando-se seu provedor como usuário do serviço de telecomunicações que lhe dá suporte, com os direitos e deveres inerentes a essa condição.

**§ 2º É assegurado aos interessados o uso das redes de serviços de telecomunicações para prestação de serviços de valor adicionado**, cabendo à Agência, para assegurar esse direito, regular os condicionamentos, assim como o relacionamento entre aqueles e as prestadoras de serviço de telecomunicações.” ( grifei )

**Registre-se que a circunstância** de tais serviços e aplicações **utilizarem a mesma infraestrutura** de suporte, *de um lado*, **e o surgimento de novas tecnologias que aumentam** o número de funcionalidades disponíveis aos usuários, *de outro*, **têm promovido um processo de convergência entre** os serviços de telecomunicações, de radiodifusão **e de “ Internet ”**, **de tal maneira** que o usuário, *atualmente*, **já pode fazer** ligações de voz **por meio** da “Internet” (VoIP), **ou** assistir a transmissões multimídia em aparelhos de telefonia móvel, **ou**, *até mesmo*, conectar televisores à rede mundial de computadores, **tudo a evidenciar** a inequívoca relação **de recíproca implicação existente entre** os diversos serviços e atores **que interagem no ecossistema das telecomunicações**.

**Essa relação de interdependência entre** os diversos serviços **que utilizam** a infraestrutura de redes de telecomunicação **torna evidente** a relevância do papel **constitucionalmente** atribuído, **com absoluta privatividade**, à União Federal, **a quem incumbe** a competência de legislar sobre “Telecomunicações e radiodifusão” ( **CF**, art. 22, IV) **e** a atribuição de

explorar os serviços de telecomunicações e de radiodifusão sonora e de sons e imagens ( CF , art. 21, XI e XII, “ a ”), definindo as diretrizes e metas que compõem a Política Nacional de Telecomunicações ( Lei nº 9.472/97 , art. 19, I), em ordem a assegurar aos usuários o direito de acesso aos serviços de telecomunicação, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza, em todo o território nacional, de forma igualitária e sem discriminações , e a proporcionar às empresas prestadoras um ambiente comercial favorável à livre, ampla e justa competição, inclusive por meio de estímulo ao empreendedorismo , à inovação e às boas práticas empresariais , visando à expansão do número de participantes no mercado e ao desenvolvimento progressivo das telecomunicações.

Mostra-se importante observar , no tema ora em causa , ainda mais se se considerar que grande parte dos serviços de valor adicionado pressupõe a utilização da rede mundial de computadores, os princípios e os fundamentos que orientaram a consolidação do Marco Civil da “ Internet ” no Brasil (Lei nº 12.965/2014), entre eles “ o reconhecimento da escala mundial da rede ” (art. 2º), a significar que o ordenamento jurídico interno deve ajustar-se aos padrões globais de atuação, respeitando os compromissos firmados pelo Brasil no plano internacional, de modo a garantir a “ preservação da estabilidade , segurança e funcionalidade da rede , por meio de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e pelo estímulo ao uso de boas práticas ” (art. 3º, V – grifei ).

É por isso que a edição de legislações locais, de caráter fragmentário , impondo às operadoras de serviços de telecomunicações e às empresas fornecedoras de serviços de valor adicionado – cuja área de atuação estende-se por todo o território brasileiro – obrigações heterogêneas , apoiadas em visões de mundo de caráter antagônico , destinadas a atender ambições políticas de índole meramente regional em detrimento da promoção e do desenvolvimento dos interesses de caráter nacional , mostra-se em desacordo com a necessidade de promover e de preservar a segurança jurídica e a eficiência indispensáveis ao desenvolvimento das telecomunicações, proporcionadas pela adoção de um regime jurídico coerente , uniforme , estruturado e operacional , cuja organização , em conformidade com o que estabelece o texto constitucional, incumbe , com absoluta privatidade , à União Federal ( CF , art. 21, XI e XII, “ a ”, c/c o art. 22, IV).



O aspecto que venho de ressaltar mereceu especial atenção da doutrina, cabendo destacar, no ponto, a lição do ilustre Professor e Advogado SAUL TOURINHO LEAL, que, em *precioso trabalho*, ênfaticamente a importância do papel constitucionalmente reservado à União Federal na condução das políticas públicas voltadas ao estímulo e à construção de ambientes favoráveis ao empreendedorismo, à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico em âmbito nacional ( CF , art. 219), em ordem a promover o bem-estar social e a melhoria da qualidade de vida de todos (SAUL TOURINHO LEAL, “ Direito à Inovação – A Vida nas Cidades Inteligentes ”, p. 135/136, 2019, Migalhas):

*“ O Brasil precisa ser compreendido à altura do seu gigantismo . Deve haver uma política nacional que , a partir da União Federal , conduza a viagem rumo à inovação sem permitir que isolamentos caprichosos de municípios ou estados-membros , seus monopólios ou suas autoridades , desçam ainda mais a âncora que nos amarra ao fundo do mar quando o tema é inovação tecnológica e suas consequências nas cidades .*

.....  
*Políticas fortes , unidade de execução ou regulatória , centralização legislativa ... , são as balizas intransponíveis nessa questão . Daí se falar em uma gestão em redes dentro das cidades inteligentes , mas que , numa esfera macro , ou seja , olhando para todo o país , reclama a condução desembaraçada da liderança pela União Federal , conduzindo políticas e leis relativas à temática , sem permitir que os demais entes sabotem , individualmente , aquilo que há de engrandecer a todos nós , coletivamente . ” ( grifei )*

Resulta claro, desse modo, que a implementação de um sistema normativo harmonioso e equilibrado, vocacionado à integração de tecnologias e à projeção mundial, mostra-se em tudo incompatível com a existência de um mosaico legislativo composto por regimes jurídicos parciais e conflitantes, dispersados pelas diversas regiões do território nacional.

Para atender ao propósito de instituir um cadastro nacional de usuários de aparelhos de telefonia móvel, com informações precisas e atualizadas, a fim de evitar risco de uso indevido das linhas telefônicas e proporcionar mais segurança aos consumidores, a União editou a Lei nº 10.703/2003, que dispõe sobre “o cadastramento de usuários de telefones celulares pré-pagos”

, de caráter nacional, **cabendo destacar**, *ainda*, que a ANATEL **veio a disciplinar**, *integralmente*, a matéria em questão, **instituindo** o Cadastro Pré-Pago, **e regulando** as obrigações e deveres dos usuários e das operadoras de serviços de telefonia móvel **no momento da adesão** do usuário a novos planos pré-pagos, **fazendo-o** nos seguintes termos:

**“ Resolução ANATEL n.º 477/2007**

.....  
**Art. 58.** A adesão do Usuário a Plano Pré-pago de Serviço **deve ser precedida de seu cadastramento**, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

**I** – nome completo;

**II** – número do documento de identidade ou número do registro no cadastro do Ministério da Fazenda, no caso de pessoa física;

**III** – número do registro no cadastro do Ministério da Fazenda, no caso de pessoa jurídica;

**IV** – endereço completo.

**§ 1.º** O documento de adesão a Plano Pré-pago de Serviço deve conter, no mínimo:

**a)** a descrição do seu objeto;

**b)** o Código de Acesso do Usuário;

**c)** o Plano de Serviço de opção do Usuário;

**d)** os dados pessoais do Usuário incluindo, no mínimo, as informações do caput, comprovadas por apresentação de originais ou cópia autenticada junto à prestadora.

**§ 2.º** A prestadora deve entregar cópia do documento de adesão ao Usuário.

**§ 3.º** **O Usuário que se negar a atualizar seus dados cadastrais poderá ter seu serviço suspenso até que a situação se regularize.**” ( grifei )

**É de destacar-se** que a ANATEL, com base em tal ato regulamentar, **após a implementação** do Cadastro Pré-Pago, **efetuou o bloqueio** de mais de 40 mil linhas de celulares pré-pagos, *no dia 18/11/2019*, titularizadas por pessoas **que deixaram ou se recusaram** a atualizar os seus dados cadastrais **em conformidade** com o que dispõe a Lei n.º 10.703/2003 e a Resolução ANATEL n.º 477/2007.

**Impende acentuar**, no ponto, que, **na linha** do entendimento jurisprudencial **firmado pelo Plenário** do Supremo Tribunal Federal ( **ADI 5.610/BA**, Rel. Min. LUIZ FUX), **que a existência** de regulamento setorial específico editado pelo órgão regulador competente (a ANATEL, no caso), **disciplinando**, **de forma exauriente**, as regras a serem observadas pelas

empresas concessionárias, impede que as demais Unidades da Federação, a pretexto de exercerem sua competência concorrente, estabeleçam normas regionais conflitantes com o modelo normativo instituído, em âmbito nacional, pela agência reguladora federal, como se vê do teor da ementa do acórdão em referência:

**“ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE . DIREITO CONSTITUCIONAL . LEI 13.578 DO ESTADO DA BAHIA . PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE TAXA DE RELIGAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA EM CASO DE CORTE DE FORNECIMENTO POR FALTA DE PAGAMENTO . ESTABELECIMENTO DE PRAZO MÁXIMO DE 24 (VINTE E QUATRO) HORAS PARA RESTABELECIMENTO DO FORNECIMENTO , SEM QUALQUER ÔNUS PARA O CONSUMIDOR . ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 21 , XII , ' B ' ; 22 , IV , E 175 , PARÁGRAFO ÚNICO , I , II E III , DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL . COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA DISCIPLINAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA . REFLEXOS NA FORMA DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO E NA RESPECTIVA POLÍTICA TARIFÁRIA . REGULAÇÃO SETORIAL ESPECÍFICA DA ANEEL SOBRE O TEMA . AUSÊNCIA DE LACUNA NA REGULAÇÃO SETORIAL . HIPÓTESE QUE NÃO SE CONFUNDE COM A COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO ( ARTIGO 24 , V E VIII , DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL ) . AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO .**

**1. O Direito do Consumidor**, mercê de abarcar a competência concorrente dos Estados-Membros (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal), **não pode conduzir à frustração da teleologia das normas que estabelecem as competências legislativa e administrativa privativas da União**. **Precedentes** : ADI 3661, rel. min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 10/5/2011; ADI 5.253, rel. min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 1º/8/2017; ADI 4.861, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 1º/8/2017; ADI 4.477, rel. min. Rosa Weber, Plenário, DJe de 31/5/2017; ADI 2.615, rel. min. Eros Grau, redator do acórdão min. Gilmar Mendes, DJe de 18/5/2015; ADI 4.478, rel. min. Ayres Britto, redator do acórdão min. Luiz Fux, DJe de 29/11/2011.

**2. Os prazos e valores referentes à religação do fornecimento de energia elétrica não apenas já estão normatizados na legislação setorial pertinente, como o ' quantum ' pelo serviços cobráveis e visitas técnicas submetem-se à homologação da ANEEL, razão pela qual não remanesce, sob esse prisma, qualquer espaço para a atuação**

legislativa estadual , mercê de, a pretexto de ofertar maior proteção ao consumidor , o ente federativo tornar sem efeito norma técnica exarada pela agência reguladora competente.

3. 'In casu' , a lei estadual impugnada , ao dispor sobre a proibição de cobrança de taxa de religação de energia elétrica em caso de corte de fornecimento por falta de pagamento e estabelecer prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas para restabelecimento do serviço, sem qualquer ônus para o consumidor, invadiu a competência privativa da União para legislar sobre energia (artigo 22, IV, da Constituição Federal), bem como interferiu na prestação de serviço público federal (artigo 21, XII, 'b', da Constituição Federal), em diametral contrariedade às normas técnicas setoriais editadas pela ANEEL , com reflexos na respectiva política tarifária.

4. Ação direta conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual 13.578, de 14/9/2016, do Estado da Bahia”.

( ADI 5.610/BA , Rel. Min. LUIZ FUX – grifei )

Daí revelar-se inteiramente ajustável ao caso ora em exame o magistério jurisprudencial consagrado pelo Plenário desta Suprema Corte, que, em sucessivos julgamentos, tem reconhecido a manifesta inconstitucionalidade de diplomas legislativos de Estados-membros que, a pretexto de exercerem a sua competência suplementar em matéria de “ consumo ” ( CF , art. 24, V) , ou de “ responsabilidade por dano (...) ao consumidor ” ( CF , art. 24, VIII) , editam normas estaduais dirigidas às empresas prestadoras de serviços de telecomunicações, dispondo sobre direitos dos usuários e obrigações das concessionárias , usurpando , em consequência, a competência privativa outorgada à União Federal em tema de “ telecomunicações e radiodifusão ” ( CF , art. 22, IV) e intervindo , indevidamente, no âmbito das relações contratuais entre o poder concedente e as empresas delegatárias de tais serviços públicos, tal como o Supremo Tribunal Federal teve o ensejo de assinalar , em sede de controle normativo abstrato, ao pronunciar a inconstitucionalidade de normas criadas por Estados-membros que instituíam , em âmbito local , a proibição da cobrança de “ tarifas de assinatura básica ” pelas concessionárias prestadoras de telefonia fixa e móvel pessoal ( ADI 2.615/SC , Red. p/ o acórdão Min. GILMAR MENDES – ADI 3.343/DF , Red. p/ o acórdão Min. LUIZ FUX – ADI 3.847/SC , Rel. Min. GILMAR MENDES – ADI 4.369/SP , Rel. Min. MARCO AURÉLIO – ADI 4.477/BA , Rel. Min. ROSA WEBER – ADI 4.603/RN , Rel. Min. DIAS TOFFOLI, v.g. ):

**“ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE .  
COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR E PRESTAR OS  
SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES ( CF , ART . 21 , XI  
, E 22 , IV ). LEI Nº 1 . 336/09 DO ESTADO DO AMAPÁ . PROIBIÇÃO  
DE COBRANÇA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE  
TELEFONIA FIXA E MÓVEL . INCONSTITUCIONALIDADE  
FORMAL . FIXAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA COMO  
PRERROGATIVA INERENTE À TITULARIDADE DO SERVIÇO  
PÚBLICO ( CF , ART . 175 , PARÁGRAFO ÚNICO , III ) .  
AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO  
ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO ( CF , ART  
. 24 , V E VII ) . USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME  
GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR ( CF ,  
ART . 175 , PARÁGRAFO ÚNICO , II ) . PRECEDENTES .  
PROCEDÊNCIA DO PEDIDO .**

**1 . O sistema federativo instituído pela Constituição Federal de 1988 torna inequívoco que cabe à União a competência legislativa e administrativa para a disciplina e a prestação dos serviços públicos de telecomunicações ( CF , art. 21, XI, e 22, IV).**

**2 . A Lei nº 1 . 336/09 do Estado do Amapá , ao proibir a cobrança de tarifa de assinatura básica nos serviços de telefonia fixa e móvel , incorreu em inconstitucionalidade formal , porquanto necessariamente inserida a fixação da política tarifária no âmbito de poderes inerentes à titularidade de determinado serviço público , como prevê o art . 175 , parágrafo único , III , da Constituição , elemento indispensável para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e , por consequência, da manutenção do próprio sistema de prestação da atividade .**

**3 . Inexiste , ‘in casu’, suposto respaldo para o diploma impugnado na competência concorrente dos Estados-membros para dispor sobre direito do consumidor ( CF , art. 24, V e VII ) , cuja interpretação não pode conduzir à frustração da teleologia da referida regra expressa contida no art . 175 , parágrafo único , III , da CF , descabendo , ademais, a aproximação entre as figuras do consumidor e do usuário de serviços públicos , já que o regime jurídico deste último, além de informado pela lógica da solidariedade social ( CF , art. 3º, I), encontra sede específica na cláusula ‘direitos dos usuários’ prevista no art. 175, parágrafo único, II, da Constituição.**

**4 . Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente .”  
( ADI 4.478/AP , Red. p/ o acórdão Min. LUIZ FUX – grifei )**

Esse **mesmo** entendimento **também prevaleceu** nos julgamentos **plenários** em que o Supremo Tribunal Federal **reconheceu** a **inconstitucionalidade** de leis estaduais **que vedavam** às operadoras de serviços de telefonia móvel pessoal a **transmissão** de sinais de

radiofrequência **nos espaços destinados** aos estabelecimentos penitenciários regionais, **exigindo**, *ainda*, por parte das concessionárias, **a instalação de equipamentos de bloqueadores** de tais emissões, **a serem custeados pelas próprias prestadoras de serviços de telecomunicações** ( **ADI 3.835/MS**, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – **ADI 5.253/BA**, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – **ADI 5.356/MS**, Red. p/ o acórdão Min. MARCO AURÉLIO – **ADI 5.521/CE**, Rel. Min. GILMAR MENDES – **ADI 5.585/PI**, Rel. Min. EDSON FACHIN, v.g. ):

*“ Ação direta de inconstitucionalidade . Constitucional . Repartição de competências . Lei 15.829/2012 do Estado de Santa Catarina, **que determina às empresas operadoras do Serviço Móvel Pessoal a instalação de bloqueadores de sinais de radiocomunicações nos estabelecimentos penais** . Alegação de violação aos artigos 21, IX; 22, IV; e 175, parágrafo único, I e II, da Constituição Federal. **2** . **Inconstitucionalidade formal** . Ao ser constatada aparente incidência de determinado assunto a mais de um tipo de competência, **deve-se realizar interpretação que leve em consideração duas premissas** : a intensidade da relação da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência em análise e , além disso, o fim primário a que se destina essa norma, **que possui direta relação com o princípio da predominância de interesses** . **Competência da União para explorar serviços de telecomunicação** (art. 21, XI) e **para legislar sobre telecomunicações** (art. 22, IV). O Supremo Tribunal Federal **tem firme entendimento no sentido da impossibilidade de interferência do Estado-membro nas relações jurídicas entre a União e as prestadoras dos serviços de telecomunicações** . Em conformidade com isso , a jurisprudência **vem reconhecendo a inconstitucionalidade de normas estaduais que tratam dos direitos dos usuários ; do fornecimento de informações pessoais e de consumo a órgãos estaduais de segurança pública ; e da criação de cadastro de aparelhos celulares roubados , furtados e perdidos no âmbito estadual** . **Precedentes** . A **Lei 15.829/2012, do Estado de Santa Catarina, trata de telecomunicações** , na medida em que suprime a prestação do serviço atribuído pela CF à União, ainda que em espaço reduzido – âmbito dos estabelecimentos prisionais. **Interferência considerável no serviço federal** . **Objetivo primordialmente econômico da legislação – transferência da obrigação à prestadora do serviço de telecomunicações** . **Invasão indevida da competência legislativa da União** . **3** . **Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade** da Lei 15.829/2012 do Estado de Santa Catarina. ”*

( **ADI 4.861/SC**, Rel. Min. GILMAR MENDES – grifei )

**Não constitui demasia rememorar que o Plenário** do Supremo Tribunal Federal **veio a observar** essa **mesma** diretriz jurisprudencial nos julgamentos **envolvendo** leis estaduais **que dispunham sobre** obrigação de *discriminar, detalhadamente, os pulsos cobrados em ligações locais* ( **ADI 4.019/SP** , Rel. Min. LUIZ FUX), *prazo de validade dos créditos de celulares pré-pagos* ( **ADI 4.715/DF** , Rel. Min. MARCO AURÉLIO), *dever de informar sobre o risco de câncer associado ao uso de aparelhos celulares* ( **ADI 4.761/PR** , Rel. Min. ROBERTO BARROSO), *multas decorrentes de cláusula de fidelidade* ( **ADI 4.908/RJ** , Rel. Min. ROSA WEBER), *dever de informar sobre abrangência da área de cobertura e qualidade do sinal* ( **ADI 5.098/PB** , Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES), *registro médio diário de entrega da velocidade de recebimento e envio de dados na 'Internet'* ( **ADI 5.569/MS** , Rel. Min. ROSA WEBER), *compensação aos usuários pela interrupção nos serviços ou pelo fornecimento de velocidade inferior à contratada* ( **ADI 5.832/DF** , Rel. Min. MARCO AURÉLIO), v.g...

**Demais disso , esta Corte , em referido** julgamento plenário ( **ADI 2.337- - MC/SC**), **também fundamentou** a decisão concessiva de medida cautelar **no reconhecimento** de que os Estados-membros **não podem modificar ou** **alterar** as condições **previstas na licitação e formalmente estipuladas** no contrato de concessão **celebrado** pela União (ou pelo Município), *de um lado , na qualidade* de poder concedente, **com** as empresas concessionárias, *de outro, na linha da jurisprudência firmada* por esta Suprema Corte:

*“ Ação direta de inconstitucionalidade . Arguição de inconstitucionalidade da Lei 11 . 462 , de 17 . 04 . 2000 , do Estado do Rio Grande do Sul . Pedido de liminar .*

*– Plausibilidade jurídica da arguição de inconstitucionalidade com base na alegação de afronta aos artigos 175, ‘caput’, e parágrafo único , I, III e V, e 37, XXI, todos da Constituição Federal, **porquanto Lei estadual , máxime quando diz respeito à concessão de serviço público federal e municipal** , como ocorre no caso, **não pode alterar as condições da relação contratual entre o poder concedente e os concessionários** sem causar desconhecimento entre a tarifa e a obrigação de manter serviço adequado em favor dos usuários.*

*– Caracterização , por outro lado, do ‘periculum in mora’.*

*Liminar deferida , para suspender , ‘ex nunc’, a eficácia da Lei nº 11.462, de 17.04.2000, do Estado do Rio Grande do Sul. ”*

*( **ADI 2.299-MC/RS** , Rel. Min. MOREIRA ALVES – grifei )*

*“ 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/DF , Rel. Min. EROS GRAU – grifei )

Desse modo , considerando , de um lado , os precedentes que o Supremo Tribunal Federal firmou na matéria ora em exame e tendo em vista , de outro , a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações ( CF , art. 22, IV), não vejo , Senhor Presidente, como reconhecer , presente esse contexto, competência ao Estado de São Paulo para legislar em tema de telecomunicações.

Sendo assim , em face das razões expostas , e acolhendo , ainda , o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, julgo procedente esta ação direta, para declarar a inconstitucionalidade do inteiro teor da Lei estadual nº 16.269/2016, editada pelo Estado de São Paulo.

É o meu voto .

Plenário Virtual - Ministério do STF - 35799207800