

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Atentem para o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição Federal. À Advocacia-Geral da União, atuando em ação direta, especialmente tendo como objeto norma estadual, cumpre a defesa do texto impugnado. É impertinente, em vez de assim proceder, atacá-lo. A observação se deve à postura adotada no sentido de acolher-se parcialmente o pedido formulado.

As autoras são parte legítima, conforme reiteradamente reconhecido pelo Supremo: ações diretas de nº 4.477, relatora ministra Rosa Weber, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 31 de maio de 2017, e 5.098, relator ministro Alexandre de Moraes, com acórdão veiculado no Diário da Justiça de 25 de abril de 2018. Importa saber a representatividade. Sendo abrangente, sob o ângulo territorial, não há falar em ilegitimidade a partir do fato de alcançar certo segmento, limitado. Cumpre interpretar o inciso IX do artigo 103 da Lei Maior de modo a viabilizar, tanto quanto possível, desde que não se discrepe do texto constitucional, a formalização do processo objetivo.

Está atendido o requisito da pertinência temática, ante o estreito vínculo dos objetivos institucionais das entidades com a matéria examinada, a afetar interesses das pessoas jurídicas associadas, prestadoras de serviço de telefonia fixa comutada e móvel.

Faz-se em jogo definir se, ao editar a Lei nº 4.896/2006, com as alterações promovidas pelas de nº 7.853/2018 e 7.885/2018, a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro atuou, de forma suplementar, na proteção do consumidor, observada a competência legislativa concorrente, ou se, a esse pretexto, invadiu campo privativo da União para tratar de telecomunicações e direitos dos usuários de serviços públicos.

Na forma dos artigos 21, inciso XI, e 22, inciso IV, da Carta da República, cabe ao ente central legislar privativamente sobre telecomunicações e explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços envolvidos. Confiram:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

O sistema de distribuição de competências materiais e legislativas, privativas, concorrentes e comuns, entre os três entes da Federação, tal como estabelecido na Constituição Federal e tendo em vista a observância do princípio da predominância do interesse, é marcado pela complexidade, não sendo incomum chamar-se o Supremo a solucionar problemas de coordenação e sobreposição de atos legislativos, especialmente federais e estaduais.

O Pleno, em diversas oportunidades, assentou a inconstitucionalidade, sob o ângulo formal, de normas estaduais e distritais que interferiram na atividade desempenhada por concessionárias de serviços de telecomunicações, levando em conta a atribuição reservada à União, considerados os preceitos transcritos – ações diretas de nº 3.533, relator ministro Eros Grau, com acórdão veiculado no Diário da Justiça de 6 de outubro de 2006; 3.846, relator ministro Gilmar Mendes, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 14 de março de 2011; 4.369, de minha relatoria, com acórdão veiculado em 3 de novembro de 2014; e 4.477, relatora ministra Rosa Weber, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 31 de maio de 2017.

Ante o alcance do diploma legal impugnado, o deslinde da controvérsia reclama a adoção de óptica diversa.

O texto constitucional não revela impedimento à edição de legislação estadual que, sem versar especificamente referidos serviços, acabe produzindo impacto nas operações das empresas prestadoras, desde que preservado o núcleo da regulação, a ser exercida pelo ente central da Federação.

Indaga-se: o legislador local, ao instituir obrigação de criação e manutenção de “cadastro especial de usuários que se oponham ao recebimento de ofertas de comercialização de produtos e serviços” – artigo 1º, § 1º –, fixando prazo para o implemento – artigo 3º – e multa por descumprimento – artigo 4º –, e ao vedar a realização de “cobranças e vendas de produtos via telefone, fora do horário comercial, nos dias de

semana, feriados e finais de semana" – artigo 1º-A –, interveio no núcleo de atuação das empresas voltadas à prestação de serviços de telecomunicações, usurpando competência privativa da União?

A resposta é negativa. A elaboração do ato normativo não criou obrigação nem direito relacionados à execução contratual da concessão de serviços de telecomunicações. Antes, buscou ampliar mecanismo de tutela da dignidade dos usuários – "destinatários finais", na dicção do artigo 2º do Código de Defesa do Consumidor.

O usuário de serviço público também se caracteriza como consumidor. Se assim não fosse, o Código seria inaplicável, subsidiariamente, às relações entre cliente e prestador, segundo a legislação vigente. O artigo 7º da Lei nº 8.987/1995, que versa o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, estabelece obrigações e direitos dos usuários, "sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990". Nesta, há expressa referência à prestação de serviços públicos:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

[...]

VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos;

[...]

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

[...]

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

O que se verifica na espécie? Disciplina voltada à proteção do usuário de serviço público na qualidade de consumidor, inexistindo descompasso com o artigo 175, parágrafo único, da Constituição Federal. Tem-se manifestação do exercício da competência concorrente dos Estados para dispor sobre direito do consumidor, a teor do artigo 24, inciso V, da Lei

Maior, no que autoriza a complementação, em âmbito local, de norma editada pela União, com a ampliação da tutela dos cidadãos que utilizam serviço.

Não foi outra a conclusão alcançada pela maioria dos integrantes deste Tribunal quando do julgamento da ação direta de nº 6.087, de minha relatoria, com acórdão publicado no Diário da Justiça eletrônico de 23 de setembro de 2019, na qual questionada a higidez de lei editada pelo Estado do Amazonas, de nº 4.644/2018, no que vedava a realização, por empresas e estabelecimentos comerciais localizados na unidade federativa, de “cobranças e vendas de produtos via telefone, fora do horário comercial, nos dias de semana, feriados e finais de semana”.

O Colegiado Maior concluiu legítima a atuação do legislador estadual, a ampliar garantia franqueada aos usuários valendo-se da competência concorrente conferida pela Carta da República. Eis a síntese do decidido:

COMPETÊNCIA NORMATIVA – CONSUMIDOR – PROTEÇÃO – AMPLIAÇÃO – LEI ESTADUAL. Ausente a instituição de obrigações relacionadas à execução contratual da concessão de serviço de telecomunicações, surge constitucional norma estadual a vedar a realização de “cobranças e vendas de produtos via telefone, fora do horário comercial, nos dias de semana, feriados e finais de semanas”, ante a competência concorrente dos Estados para legislar sobre proteção aos consumidores – artigo 24, inciso V, da Constituição Federal. Precedente do Plenário: ação direta de inconstitucionalidade nº 5.745, julgada em 7 de fevereiro de 2019.

Julgo improcedente o pedido, declarando a constitucionalidade da Lei nº 4.896, de 9 de novembro de 2006, do Estado do Rio de Janeiro, com as alterações promovidas pelas de nº 7.853 e 7.885, publicadas em 16 de janeiro e 5 de março de 2018.