

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 impróprio, em vez de assim proceder, atacá-lo. Faço a ponderação ante a postura adotada no sentido de acolher-se o pedido formulado.

A autora é parte legítima, conforme reiteradamente reconhecido pelo Supremo: ações diretas de constitucionalidade nº 4.477, relatora ministra Rosa Weber, com acórdão publicado no Diário da Justiça eletrônico de 31 de maio de 2017, e 5.098, relator ministro Alexandre de Moraes, com acórdão veiculado no Diário da Justiça eletrônico 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 considerados os objetivos institucionais da entidade e a matéria examinada, a afetar diretamente interesses das pessoas jurídicas associadas, prestadoras de serviço móvel de telefonia e internet.

Faz-se em jogo definir se, ao editar a Lei nº 16.734, de 26 de dezembro de 2018, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará atuou, de forma suplementar, na proteção do consumidor, observada a atribuição normativa concorrente, ou se, a esse pretexto, invadiu campo reservado à União para dispor sobre 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:

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 Lei Maior e levando em conta o 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 diretamente na atividade de concessionárias de serviços de telecomunicação, em virtude da atribuição reservada à União: 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 em 14 de março de 2011; 4.369, de minha relatoria, com acórdão veiculado no Diário da Justiça eletrônico de 3 de novembro de 2014; e 4.477, relatora ministra Rosa Weber, acórdão publicado em 31 de maio de 2017.

Tendo em vista o alcance do diploma legal em jogo, o deslinde da controvérsia reclama a adoção de enfoque diverso.

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

Indaga-se: o legislador estadual, ao vedar, às operadoras de telefonia móvel, que bloqueiem o acesso à internet em razão do esgotamento da franquia de dados contratada, interveio diretamente no núcleo de atuação das empresas de telecomunicações, usurpando a competência privativa da União?

A resposta é negativa. A elaboração do ato normativo não instituiu obrigação ou direito relacionado à execução contratual da concessão de

serviços do ramo. Buscou ampliar mecanismo de tutela da dignidade dos 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, 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 legislar sobre direito do consumidor, a teor do artigo 24, inciso V, da Carta da República, autorizada a complementação, em âmbito local, de norma editada pela União, com ampliação da tutela dos cidadãos.

Não foi outra a conclusão alcançada pela maioria dos integrantes deste Tribunal quando do julgamento, em 7 de fevereiro de 2019, da ação direta de nº 5.745, redator do acórdão ministro Luiz Edson Fachin, na qual questionada a higidez constitucional de diploma do Estado do Rio de Janeiro – Lei nº 7.574/2017, cujo artigo 2º, inciso I, versa a imposição, às

empresas prestadoras de “serviços de telefonia e internet”, de informar ao cliente, previamente à realização de reparo ou execução de serviço em domicílio, a identificação dos funcionários responsáveis.

O Colegiado Maior concluiu legítima a atuação, a alargar a garantia franqueada ao consumidor, valendo-se da competência concorrente conferida pela Carta da República. Eis a síntese do decidido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 7.574/2017 DO RIO DE JANEIRO. OBRIGAÇÃO IMPOSTA A EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TELEFONIA E INTERNET. OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DECORRENTES DO SERVIÇO DE TELECOMUNICAÇÕES. RELAÇÃO DE CONSUMO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. ARTIGO 24, V e VIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE.

1. Repartir competências compreende compatibilizar interesses para reforçar o federalismo em uma dimensão realmente cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente e corroborando para que o funcionamento harmônico das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º) e objetivos (art. 3º) da Constituição da República.

2. Legislação que impõe obrigação de informar o consumidor acerca da identidade de funcionários que prestarão serviços de telecomunicações e internet, em sua residência ou sede, constitui norma reguladora de obrigações e responsabilidades referentes a relação de consumo, inserindo-se na competência concorrente do artigo 24, V e VIII, da Constituição da República.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

Ausente interferência na atividade-fim – prestação de serviços de telecomunicações – das pessoas jurídicas alcançadas pela eficácia do ato atacado, é inadequado concluir no sentido da usurpação de atribuição normativa.

Julgo improcedente o pedido, reconhecendo a constitucionalidade da Lei nº 16.734/2018 do Estado do Ceará.