

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Inicialmente, decido sobre a alegada ilegitimidade da autora para a propositura da presente ação direta.

E o faço para acolher a alegação de ilegitimidade ativa parcial da Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado – Abrafix, pela ausência de pertinência temática para a discussão da constitucionalidade de toda a Lei 8.099/2018, do Estado do Rio de Janeiro. Isso porque, conforme relatado, o mencionado diploma normativo não dispõe apenas sobre obrigação das concessionárias de telefonia informar em tempo real sobre a interrupções de seus serviços - para a qual a Abrafix evidentemente possui legitimidade (ADI 5.963/RJ, Rel. Min. Rosa Weber; ADIs 6.087/AM e 5.832/DF, Rel. Min. Marco Aurélio; ADI 5.575/PB, Rel. Min. Luiz Fux; e ADI 4.603/RN, Rel. Min. Dias Toffoli) -, mas sujeita, de maneira indistinta, todas as concessionárias de serviço público essenciais no Estado do Rio de Janeiro.

A esse respeito, observo que dentre as finalidades institucionais da Abrafix consta, em especial, a representação judicial dos interesses de seus associados, os quais, nos termos do Título II, art. 3º, do Estatuto Social (pág. 3 do documento eletrônico 8), são empresas concessionárias do serviço de telefonia na modalidade fixo comutado.

Assim, o ato questionado autoriza a atuação da referida associação, na parte que impacta diretamente na situação jurídica dos seus associados, na linha mais ampliativa que vem sendo adotada pelo Supremo Tribunal Federal quanto a tal requisito, a exemplo do que se decidiu na ADI 4.066/DF.

Superada a preliminar, no mérito, busca-se, em síntese, a declaração de inconstitucionalidade da Lei 8.099/2018, do Estado do Rio de Janeiro, que “obriga as concessionárias de serviços públicos essenciais a informar em tempo real sobre interrupções de seus serviços” (documento eletrônico 5), ao fundamento de que teria invadido competência privativa da União para legislar sobre serviços de telecomunicações.

Para melhor compreensão daquilo que se discute na presente ADI, observo que a discussão primeira consiste em saber se a legislação estadual usurpou ou não a competência federal para legislar sobre a matéria.

Bem examinados os autos, entendo que o caso é de improcedência desta ação direta de inconstitucionalidade.

Como se sabe, é característica do Estado Federal a repartição de competências entre os entes políticos que o compõem, de modo a preservar a diversidade sem prejuízo da unidade da associação.

Nas palavras de José Afonso da Silva, “competências são, assim, as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.

A Constituição brasileira estabelece, minuciosamente, as atribuições e responsabilidades de cada ente da federação, justamente para evitar eventuais sobreposições de atribuições.

Em um sistema federativo equilibrado não podem coexistir, como regra, normas distintas que disciplinem matérias semelhantes. Se tal fosse admissível, ao invés de harmonia federativa, veríamos grassar a assimetria, o desequilíbrio, enfim, o caos normativo. É exatamente isso que a nossa sofisticada engenharia constitucional pretende evitar.

Por essa razão, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que são inconstitucionais normas locais que tratem de matérias de competência privativa da União, conforme se observa, por exemplo, na ADI 6.086/PE, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, cujo acórdão porta a seguinte ementa:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 16.559/2019 do Estado de Pernambuco. Código Estadual de Defesa do Consumidor. 3. **Serviços de telefonia fixa e móvel e de acesso à internet são espécies do gênero telecomunicações, de titularidade da União, à qual compete legislar sobre a matéria** . Precedentes. 4. A competência suplementar dos Estados federados para legislar sobre direito do consumidor **não alcança a disciplina da relação jurídica entre concessionários e usuários de serviços públicos** . Precedentes. 5. Ação direta de

inconstitucionalidade julgada procedente para conferir interpretação conforme à Constituição e excluir as prestadoras de serviço de telefonia fixa e móvel do âmbito de aplicação dos artigos 26, *caput* e § 20; 28; 29; 35, II e § 2º; 45; 148; e 167, § 1º, da Lei” (grifei).

Ademais, este Supremo Tribunal possui remansosa jurisprudência no sentido de que os Estados-membros não podem se imiscuir nas relações jurídico-contratuais firmadas pelo poder concedente e suas concessionárias, entendimento esse consubstanciado nos seguintes julgados: ADI 5.832/DF, Rel. Min. Marco Aurélio; ADI 5.574/PB, Rel. Min. Edson Fachin; ADI 5.253/BA e ADI 4.649/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli; ADI 6.065/RJ, redator do acórdão Min. Dias Toffoli; ADI 3.343/DF, redator do acórdão Min. Luiz Fux; ADI 3.533/DF, Rel. Min. Eros Grau; ADIs 3.558/RJ e 4.083/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia; e ADI 5.608/SP, Rel. Min. Celso de Mello.

No entanto, não é o caso dos autos. Eis o teor dos dispositivos da Lei estadual 8.099/2018 aqui impugnados:

“Art. 1º - As concessionárias de serviços públicos essenciais no Estado do Rio de Janeiro, ficam obrigadas a informar , através de todos os meios de comunicação possíveis, inclusive redes sociais, em tempo real, a interrupção de seus serviços que vier a ocorrer por qualquer causa natural ou provocada .

§1º - A informação de que trata o *caput* deverá especificar o motivo da interrupção, e a previsão de seu restabelecimento .

§2º - Quando a interrupção dos serviços for programada, as concessionárias deverão informar com antecedência mínima de 24 horas.

Art. 2º - O não atendimento do previsto nesta Lei sujeitará o responsável ao pagamento de multa nos termos do Código de Defesa do Consumidor, que deverá ser revertida ao Fundo Especial de Apoio à Programas de Proteção e Defesa do Consumidor - FEPROCON.

Art. 3º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.” (documento eletrônico 5; grifei)

Não é difícil constatar, a meu ver, que o escopo do referido diploma normativo restringe-se a estabelecer norma instituidora de obrigação às concessionárias de serviços públicos essenciais, dentre as quais estão incluídas as que fornecem o serviço fixo de telecomunicações, de informar em tempo real sobre a interrupção dos seus serviços.

Assim, a lei estadual, segundo penso, ao estabelecer o dever de informação sobre a interrupção dos serviços públicos essenciais, não adentrou na competência privativa da União, prevista no art. 22, IV, da Constituição Federal, para legislar sobre telecomunicações.

É que a lei impugnada tem apenas o escopo de informar o consumidor quanto à interrupção de serviços públicos essenciais.

Nesse sentido, a Constituição de 1988, ao garantir que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor” (art. 5º, XXXII), conferiu *status* constitucional à matéria. Não se olvide, de resto, que o art. 170, V, da Constituição estabelece, como princípio da ordem econômica, precisamente a defesa do consumidor.

Não é demais também recordar que o Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 6º, III, assegura, como direito básico de todo consumidor, “a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como os riscos que apresentem” .

Desse modo, dentro dos quadros do federalismo, compete concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre “consumo” e “responsabilidade por dano ao consumidor” (art. 24, V e VIII), limitando-se a primeira a editar normas gerais sobre o tema (art. 24, § 1º).

Nessa esteira, é atribuição da União legislar sobre normas gerais acerca da proteção ao consumidor. O poder suplementar dos demais entes da federação apenas pormenorizam a questão, complementando-a, mas jamais alterando-a em sua essência ou mesmo estabelecendo regras incompatíveis com a norma geral.

Nas lições de José Afonso da Silva,

“normas gerais’ são norma de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios. Por regra, elas não regulam diretamente situações fáticas, porque se limitam a definir uma normatividade genérica a ser obedecida pela legislação específica federal, estadual e municipal: direito sobre direito, normas que traçam diretrizes, balizas, quadros, à atuação legislativa daquelas unidades da Federação”.

Pois bem. Com efeito, esta Suprema Corte já manteve hígidas leis estaduais que, no todo ou em parte, veiculavam “[...] **normas protetivas e de responsabilização por danos ao consumidor que, rigorosamente contida nos limites do art. 24, V e VIII, da Carta Política**, em nada interferem no regime de exploração, na estrutura remuneratória da prestação dos serviços ou no equilíbrio dos contratos administrativos” (ADI 6.064/RJ, Rel. Min. Rosa Weber; grifei).

No mesmo sentido, foram os seguintes julgados: ADI 5.963/RJ 4.908/RJ, Rel. Min. Rosa Weber; ADI 5.833/RJ, Rel. Min. Alexandre de Moraes; e ADI 6.087/AM, Rel. Min. Marco Aurélio. Transcrevo os excertos das ementas dos dois últimos precedentes:

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 7.620/2017 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **TEMPO MÁXIMO DE ESPERA NO ATENDIMENTO EM LOJA DE OPERADORA DE TELEFONIA. PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR** . FORTALECIMENTO DO FEDERALISMO CENTRÍFUGO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ESTADOS (CF, ART. 24, V). IMPROCEDÊNCIA.

[...]

3. **Entendimento recente desta SUPREMA CORTE no sentido de conferir uma maior ênfase na competência legislativa concorrente dos Estados quando o assunto gira em torno da defesa do consumidor.** Cite-se, por exemplo, a ADI 5.745 (Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Red. p/ acórdão: Min. EDSON FACHIN, julgado em 7/2/2019).

4. A Lei estadual 7.620/2017, a o **estabelecer tempo máximo de espera para atendimento de consumidor em loja de operadora de telefonia, não tratou diretamente de legislar sobre telecomunicações, mas sim de direito do consumidor. Isso porque o fato de regulamentar o tempo de espera para atendimento não diz respeito à matéria específica de contrato de telecomunicação** , tendo em vista que tal serviço não se enquadra em nenhuma atividade de telecomunicações definida pelas Leis 4.117/1962 e 9.472/1997 .

5. Trata-se, portanto, de **norma sobre direito do consumidor** que admite regulamentação concorrente pelos Estados-Membros, nos termos do art. 24, V, da Constituição Federal.

6. Ação Direta julgada improcedente” (ADI 5.833/RJ, Rel. Min. Alexandre de Moraes; grifei).

“LEGITIMIDADE – PERTINÊNCIA TEMÁTICA – PROCESSO OBJETIVO. [...] 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” (ADI 6.087/AM, Rel. Min. Marco Aurélio; grifei).

Outrossim, essa Suprema Corte tem entendimento consolidado no sentido de que não invade a esfera de competência da União, para legislar sobre normas gerais, **lei estadual que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre produtos e serviços**, como pode ser visto abaixo:

“INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 12.420/99, do Estado do Paraná. Consumo. Comercialização de combustíveis no Estado. Consumidor. **Direito de obter informações sobre a natureza, procedência e qualidade dos produtos. Proibição de revenda em postos com marca e identificação visual de outra distribuidora. Prevenção de publicidade enganosa. Sanções administrativas. Admissibilidade.** Inexistência de ofensa aos arts. 22, incs. I, IV e XII, 170, incs. IV, 177, §§ 1º e 2º, e 238, todos da CF. Ação julgada improcedente. Aplicação dos arts. 24, incs. V e VIII, **cc. § 2º, e 170, inc. V, da CF.** É constitucional a Lei nº 12.420, de 13 de janeiro de 1999, do Estado do Paraná, que **assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre a natureza, procedência e qualidade de produtos combustíveis comercializados nos postos revendedores do Estado**” (ADI 1.980/PR, Rel. Min. Cezar Peluso; grifei).

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ADI CONTRA LEI PARANAENSE 13.519, DE 8 DE ABRIL DE 2002, QUE ESTABELECE **OBRIGATORIEDADE DE INFORMAÇÃO, CONFORME ESPECIFICA, NOS RÓTULOS DE EMBALAGENS DE CAFÉ COMERCIALIZADO NO PARANÁ**. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 22, I e VIII, 170, *CAPUT*, IV, E PARÁGRAFO ÚNICO, E 174 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROTEÇÃO AO

CONSUMIDOR. OFENSA INDIRETA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I – Não há usurpação de competência da União para legislar sobre direito comercial e comércio interestadual porque **o ato normativo impugnado buscou, tão-somente, assegurar a proteção ao consumidor**

[...]

V – Ação julgada parcialmente procedente apenas no ponto em que a lei impugnada estende os seus efeitos a outras unidades da Federação” (ADI 2.832/PR, de minha relatoria; grifei).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.885, DE 20/4/2010, DE MATO GROSSO DO SUL. DIREITO À INFORMAÇÃO DO CONSUMIDOR. OPERADORAS DE PLANO OU SEGURO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE. OBRIGATORIEDADE DE ENTREGA DE COMPROVANTE ESCRITO EM CASO DE NEGATIVA, TOTAL OU PARCIAL, DE COBERTURA DE PROCEDIMENTO MÉDICO, CIRÚRGICO OU DE DIAGNÓSTICO, BEM COMO DE TRATAMENTO E INTERNAÇÃO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE [...]. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

[...]

3. A Lei n. 3.885/2010, de Mato Grosso do Sul, é ato normativo instrumentalizador do consumidor com meios necessários para sua defesa, além de densificar o direito à informação, prefacialmente posto no inc. XIV do art. 5º da Constituição da República e seguido pelo Código de Defesa do Consumidor (arts. 4º, inc. IV, 6º, inc. III, e 55, § 4º, da Lei n. 8.078/1990).

[...]

6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” (ADI 4.512/MS, Rel. Min. Cármen Lúcia; grifei)

E mais, deve ser mencionado que, por diversas vezes, esta Suprema Corte reconheceu a constitucionalidade de leis estaduais que impuseram o dever das prestadoras de serviços de telecomunicações fornecer informações ao consumidor, como pode ser extraído do paradigmático julgado proferido na ADI 5.745/RJ, redator o Ministro Edson Fachin:

“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.” (grifei)

Na mesma linha de entendimento foram os seguintes julgados:

“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.

[...]

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” (ADI 5.745/RJ, Rel. Min. Alexandre de Moraes; grifei).

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 18.752 /2016 DO ESTADO DO PARANÁ. SERVIÇO PÚBLICO DE TELEFONIA MÓVEL E *INTERNET* . OBRIGAÇÃO DE FORNECER AO CONSUMIDOR INFORMAÇÕES SOBRE A VELOCIDADE

DIÁRIA MÉDIA DOS SERVIÇOS DE INTERNET. DIREITO DO CONSUMIDOR. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ESTADOS (CF, ART. 24, V). IMPROCEDÊNCIA.

[...]

4. A Lei Estadual 18.752/2016, ao obrigar que fornecedores de serviço de *internet* demonstrem para os consumidores a verdadeira correspondência entre os serviços contratados e os efetivamente prestados, não tratou diretamente de legislar sobre telecomunicações, mas sim de direito do consumidor . Isso porque o fato de trazer a representação da velocidade de *internet* , por meio de gráficos, não diz respeito à matéria específica de contratos de telecomunicações, tendo em vista que tal serviço não se enquadra em nenhuma atividade de telecomunicações definida pelas Leis 4.117/1962 e 9.472/1997 .

[...]

6. Ação Direta julgada improcedente.” (ADI 5.572/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes; grifei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 18.403/2009 DE MINAS GERAIS. RELAÇÃO DE CONSUMO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. ARTIGO 24, V e VIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE.

[...]

3. A norma que gera obrigação de fornecer informações ao usuário de serviço de telefonia insere-se no âmbito do direito do consumidor , nos termos do art. 24, V e VIII, da Constituição da República

4. A Lei 12.007, de 29 de julho de 2009, ao estabelecer as normas gerais sobre a emissão de declaração de quitação anual de débitos, introduziu regramento geral, entretanto, não afastou de forma clara (*clear statement rule*), a possibilidade de que os Estados, no exercício de sua atribuição concorrente estipulem outras obrigações .

[...]

7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” (ADI 4.533/MG, Rel. Min. Edson Fachin; grifei)

Importante mencionar, ainda, que, na Sessão Virtual de 20 a 27/11/2020, o Plenário declarou a constitucionalidade da Lei 6.886/2016, do Estado do Piauí, a qual obrigou que as operadoras de telefonia móvel e fixa disponibilizem, na internet, o extrato detalhado de conta das chamadas telefônicas e serviços utilizados pelos usuários de planos “pré-pagos”, uma vez que o referido diploma legal não tratou diretamente de legislar sobre

telecomunicações, mas sim de direito do consumidor (ADI 5.724/PI). O acórdão, que será redigido pelo Ministro Alexandre de Moraes, pende de publicação.

Por oportuno, a Advocacia-Geral da União asseverou que “[...] **a lei questionada busca concretizar o direito do consumidor fluminense à adequada e eficaz prestação dos serviços públicos, sem estabelecer, contudo**, regras atinentes ao exercício das atividades de telefonia e de internet propriamente ditas” (pág. 15 do documento eletrônico 21; grifei).

Finalmente, como bem observou a Procuradoria-Geral da República, em seu parecer:

“Há, aqui, inequívoca similaridade com a controvérsia da ADI 5.745/RJ. Com efeito, assim como o diploma questionado naquela ação, **a norma fluminense impugnada neste processo implementou medida não primordialmente voltada a regulação do setor de telecomunicações**.

A obrigação imposta pela lei atacada **visou, isto sim, a promover a defesa de consumidores e a proteção contra danos pela interrupção da prestação do serviço**.

Como observou a AGU, buscou a Lei 8.099/2018 **reforçar os direitos a informação e a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos, sem se imiscuir na disciplina inerente ao desempenho das atividades de telefonia e de internet, não repercutindo, de maneira direta, no equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos de concessão**.

Há de se reconhecer, portanto, que o regramento contido no diploma fluminense insere-se nos limites da competência concorrente conferida a União, aos Estados e ao Distrito Federal pelo art. 24, V, da Constituição Federal.” (págs. 9-10 do documento eletrônico 23; grifei)

Isso posto, conheço, em parte, da ação direta de inconstitucionalidade e, na parte conhecida, julgo improcedente o pedido.

É como voto.