

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): Senhor Presidente, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC, ao fundamento de que usurpada a competência legislativa da União, à luz dos arts. 22, I, e 24, §§ 1º e 3º, da Constituição Federal, visando a declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.273/2008 do Estado do Rio de Janeiro, pela qual obrigadas “ *as empresas de televisão por assinatura, estabelecimentos comerciais de vendas no varejo e atacado, que possuam serviço de atendimento ao consumidor*”, a colocarem à disposição dos seus clientes, no âmbito territorial daquela unidade da federação “ atendimento telefônico gratuito”. (destaquei)

A) Passo ao exame das preliminares arguidas:

i) Ilegitimidade ativa ad causam

1. A Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 103, IX, da Lei Maior, argui a ilegitimidade ativa *ad causam* da CNC, sob a alegação de que a entidade autora não se enquadra no conceito de confederação sindical, dadas a sua composição mista e a representação do “ *interesse de grupos de atividades econômicas totalmente distintas entre si*”. (edoc. 12, fl. 2)

Sem razão.

2. Constatado presente o vínculo da pertinência temática entre o objeto desta ação direta e a finalidade institucional da autora. Versa a norma legal impugnada sobre obrigação destinada a estabelecimentos comerciais, razão pela qual reputo pertinente à área de atuação e de interesse da CNC.

3. Tal entidade integra a estrutura sindical brasileira em grau máximo, confederação formada por 34 federações patronais - 27 estaduais e 7 nacionais -, representante, em âmbito nacional, dos interesses corporativos das categorias econômicas do comércio brasileiro.

4. Registro que esta Suprema Corte já decidiu pela da legitimidade ativa da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo –

CNC, para deflagrar o processo de controle abstrato, a exemplo do quanto decidido na ADI nº 4.314, Relator Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe-230 de 29.10.2018; na ADI nº 4.171, Relatora Min. Ellen Gracie, Relator p /acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe-164 de 21.8.2015; e na AD.I nº 1332 MC, Relator Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ 11.4.1997; bem como no bojo das decisões monocráticas proferidas na ADPF nº 649, DJe de 14.02.2002, e na ADI nº 4.131, DJe de 25.9.2018, ambas sob a relatoria do Min. Luiz Fux.

ii) Conhecimento parcial da ação. Impugnação apenas a parte dos dispositivos da Lei Estadual

1. Manifesta-se o Advogado-Geral da União pelo conhecimento da presente ação direta tão somente quanto ao art. 1º da legislação estadual atacada, à míngua de impugnação, na peça de ingresso, aos seus arts. 2º e 3º.

Com razão.

2. Transcrevo o inteiro teor da Lei nº 5.273/2008 do Estado do Rio de Janeiro:

“Art. 1º Obrigam-se, no âmbito do território do Estado do Rio de Janeiro, as empresas de televisão por assinaturas (TV a Cabo), estabelecimentos comerciais de venda no varejo e atacado, que possuam serviço de atendimento ao consumidor - SAC, a colocarem à disposição de seus clientes atendimento telefônico gratuito, através do prefixo 0800, para efetuar reclamações, esclarecimento de dúvidas e prestação de outros serviços.

Parágrafo único. A empresa que, visando atender o dispositivo desta Lei, divulgar, mas não disponibilizar efetivamente o serviço telefônico através do prefixo 0800, terá sua inscrição estadual cassada, após regular processo administrativo.

Art. 2º O descumprimento do disposto na presente Lei ensejará a aplicação de multas, cujo valor equivalente variará de 10.000 (dez mil) a 50.000 (cinquenta mil) UFIRs, e a devolução quadruplicada do valor cobrado pela ligação ao consumidor.

Parágrafo único. As multas referidas na presente Lei serão aplicadas pelos órgãos de proteção e de defesa do consumidor, mediante provocação do interessado, respeitado o procedimento legal. (Incluído pela Lei nº 5839/2010)

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

3. Nos termos do art. 3º, I, da Lei nº 9.868/1999, que disciplina o processo e o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade perante esta Casa, deve a peça de ingresso indicar “ *os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações* ”, ônus do qual não se desvencilhou a autora, de todo silente a exordial sobre os aspectos contidos nos arts. 2º e 3º do diploma estadual.

Conheço parcialmente da ação direta, apenas quanto ao art. 1º, *caput* e seu parágrafo único, da Lei nº 5.273/2008 do Estado do Rio de Janeiro.

iii) Estatura constitucional da matéria. Afronta direta à Constituição Federal

1. Nada colhe a tese veiculada pelo Parlamento do Estado do Rio de Janeiro, no sentido de que inviável a configuração, na espécie, de eventual afronta direta aos preceitos constitucionais apontados pela Confederação autora.

2. Observada a jurisprudência desta Suprema Corte, versando a controvérsia acerca da competência legislativa concorrente, eventual necessidade de aferição da compatibilidade entre normas federais e estaduais - entre si ou com o texto da Lei Maior - em absoluto retira do exame da matéria a sua estatura constitucional. Cito a ADI nº 6.602, em que Relatora a Ministra Cármen Lúcia, *verbis* :

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO URBANÍSTICO. PLANEJAMENTO E USO DO SOLO URBANO. §§ 1º A 4º DO INC. VII DO ART. 180 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. RESTRIÇÕES AOS MUNICÍPIOS PARA A DESAFETAÇÃO DE ÁREAS DEFINIDAS EM PROJETOS DE LOTEAMENTO COMO ÁREAS VERDES OU INSTITUCIONAIS. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA DISPOR SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. OFENSA AOS INCS. I E III DO ART. 30 E ART. 182, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. 1. **É direta a contrariedade à repartição de competência legislativa traçada pela Constituição da República, ainda que essa análise se ponha em pauta o cotejo das normas**

infraconstitucionais . Precedentes. 2. Os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local compreendendo o ordenamento territorial, o planejamento urbano e a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo. Precedentes. 3. É formalmente inconstitucional norma estadual pela qual se dispõe sobre direito urbanístico em contrariedade ao que se determina nas normas gerais estabelecidas pela União e em ofensa à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, sobre os quais incluídos política de desenvolvimento urbano, planejamento, controle e uso do solo. Precedentes. 4. É inconstitucional norma de Constituição estadual pele, a pretexto de organizar e delimitar competência de seus respectivos Municípios, ofendido o princípio da autonomia municipal, consoante o art. 18, o art. 29 e o art. 30 da Constituição da República. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º a 4º do inc. VII do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo.” (Dje-122 de 24.6.2021 - destaquei)

B) Ingresso no mérito quanto à parte conhecida, apreciando a invocada inconstitucionalidade formal do art. 1º da Lei fluminense

1. O preceito legal ora em exame se insere no campo do direito consumerista, consoante bem denota o conteúdo da justificativa do projeto de lei que originou a Lei estadual nº 5.273/2008, *verbis* :

“As empresas que prestam serviço de televisão por assinaturas, estabelecimentos de venda no atacado e varejo, deverão **disponibilizar aos consumidores** um canal gratuito e direto para **efetuarem as suas reclamações, princípios insculpidos no CODECON** .

Verifica-se que tais empresas tem disponibilizado canal de reclamação para os seus consumidores através de serviços pagos chamados de 0300.

Tal fato é um absurdo, pois o consumidor que está descontente com o serviço prestado ou a venda defeituosa tem que pagar para reclamar, gerando com isso uma forma de se evitar que se faça as reclamações.

Assim, **serve a presente proposição para solucionar tais problemas em benefício do consumidor.** ” (destaquei)

2. Corroborando tratar-se de assunto preponderantemente inserto na seara do consumo (inciso V do art. 24 da Lei Maior) a literalidade do art. 1º da

legislação estadual, observado que a obrigação nele contida recai sobre empresas e estabelecimentos comerciais que já possuem serviço de atendimento telefônico ao consumidor, buscando impedir tão somente que o canal disponibilizado acarrete ônus para o cliente, onerosidade que, sob o prisma da justificativa do legislador estadual, consubstancia obstáculo ao efetivo exercício do direito de reclamar perante o fornecedor, caso viciado o produto ou serviço.

3. Trata-se, precisamente, da substituição do modelo de serviço de atendimento ao consumidor por ligação telefônica onerosa, comumente denominado “0300” - à época da edição da lei estadual largamente utilizado -, pelo gratuito, hodiernamente conhecido por “0800”, nos canais de atendimento telefônico já disponibilizados pelos fornecedores de produtos ou serviços aos consumidores fluminenses. À evidência, diz a legislação em apreço com o direito do consumidor, a dispor sobre específica alteração do modelo - oneroso pelo gratuito -, já existente e aplicado no bojo das relações de consumo, previamente entabuladas no território do Estado do Rio de Janeiro.

4. Nos termos da Constituição da República, “*compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre*” consumo (art. 24, *caput* e V), limitada a competência da União Federal, no “**âmbito da legislação concorrente**”, ao estabelecimento de normas gerais (art. 24, § 1º), competência essa que não “*exclui a competência suplementar dos Estados*” (art. 24, § 2º), os quais exercerão competência **legislativa plena**, desde que para o atendimento das suas peculiaridades e na precisa hipótese em que não exista legislação federal de caráter geral sobre o tema (art. 24, § 3º). Transcrevo os preceitos constitucionais referidos:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

...

V - produção e consumo;

...

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

5. O modelo constitucional brasileiro de repartição de competências legislativas contempla um espaço privativo ao ente federado central, a teor do art. 22 da Lei Maior, ao lado de um ambiente de compartilhamento entre União, Estados e Distrito Federal – espécie de condomínio legislativo, consoante denominação dada pela doutrina -, orientado pelo princípio da predominância do interesse, na esteira da jurisprudência construída por esta Suprema Corte, sem prejuízo da competência reservada pelo texto constitucional aos Municípios, para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, I e II).

6. Assentei, sobre o desenho institucional do federalismo cooperativo, quando do julgamento da ADI nº 4.351, do qual fui Relatora, que o “*equacionamento da **distribuição constitucional de competências** legislativas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios há de ser feito sempre à luz do **princípio federativo**, que, vocacionado à **instrumentalidade** requerida pela dinâmica das relações entre as instituições republicanas, ora tende a afirmar a autonomia, ora legitima a **uniformização institucional** e a **cooperação** dos entes federados sob uma União soberana*”.

7 . Naquela assentada, explicitarei a compreensão de que “*o estabelecimento, na Constituição de 1988, de competências normativas concorrentes tem sido apontado pela doutrina como fórmula típica da passagem do federalismo hegemônico e centrípeto, que marcou a história republicana brasileira, para um federalismo de equilíbrio*”, a atrair como “***critério interpretativo** para a adequada inferência do sentido da cláusula definidora das competências legislativas concorrentes, na Constituição da República [...], a meu ver, o **princípio federativo**, considerados em sua estrutura complexa, seu **caráter instrumental**, sua **teleologia** e sua **dimensão dinâmica***”.

8. Em síntese, o **princípio federativo** consagrado no art. 1º, *caput*, da Constituição da República consubstancia verdadeiro norte interpretativo do seu art. 24.

9. No que tange ao direito do consumidor, sob o viés do fortalecimento do “*federalismo centrífugo*”, esta Casa assentou não ferir o modelo constitucional de repartição de competências legislação estadual supletiva do disposto na Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor),

particularmente se orientada a ampliar a esfera protetiva do consumidor e limitados os seus efeitos ao espaço próprio do ente federado que a edita. Nessa linha, a ADI nº 5.462, em que Relator o Ministro Alexandre de Moraes, na qual declarada a constitucionalidade de legislação estadual restritiva da cobrança de taxas por instituições de ensino superior, *verbis* :

“Ementa: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 7.202/2016 DO RIO DE JANEIRO. RESTRIÇÃO À COBRANÇA DE TAXAS POR INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE ENSINO SUPERIOR. PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR. FORTALECIMENTO DO FEDERALISMO CENTRÍFUGO. EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR EM MATÉRIA DE DIREITO DO CONSUMIDOR. CONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. Cabe ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias regionais e locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo. 4. A Constituição Federal, no tocante à proteção e à defesa do consumidor, estabelece competência concorrente entre a União, os Estados-Membros e o Distrito Federal. Cabe àquela editar normas gerais, e, a estes, legislar de forma supletiva ou complementar (art. 24, §§ 1º e 2º, da CF). 5. A Lei 7.202/2016 do Estado do Rio de Janeiro não substitui a disciplina do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), mas a complementa, com o objetivo de ampliar a proteção dos consumidores fluminenses em aspectos peculiares a exigências locais, conforme faculta a Constituição Federal . 6. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.” (Tribunal Pleno, DJe-230 de 29.10.2018 - destaquei)

10. Harmônicas as premissas firmadas em tal julgado aos parâmetros por mim assentados ao exame da ADI nº 4.351, de minha relatoria, à luz dos

quais o exercício da competência legislativa concorrente por Estados e Distrito Federal resulta autorizado, a saber: **i)** preponderância do interesse local, **ii)** exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais, e **iii)** vedação da proteção insuficiente. Colijo a ementa do acórdão proferido na ação direta citada:

“CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. FEDERALISMO COOPERATIVO. ART. 24 CF. DISCIPLINA DE FUMÍGENOS EM AMBIENTES COLETIVOS FECHADOS. ATUAÇÃO DOS ESTADOS PARA O ESTABELECIMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA MAIS RESTRITIVA, EM ATENÇÃO ÀS PECULIARIDADES LOCAIS. CUMPRIMENTO DOS DEVERES FUNDAMENTAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS À SAÚDE E DO CONSUMIDOR. SOLUÇÃO LEGISLATIVA RAZOÁVEL E PROPORCIONAL DO CONFLITOS ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À SAÚDE E SEGURANÇA DO CONSUMIDOR E AS LIBERDADES INDIVIDUAIS E ECONÔMICAS FUNDAMENTAIS (LIVRE COMÉRCIO E LIVRE INICIATIVA). PRECEDENTES JUDICIAIS. 1. No modelo federativo brasileiro, **estabelecidas pela União as normas gerais para disciplinar sobre proteção** à saúde e responsabilidade por dano **ao consumidor** , aos **Estados compete** , além da supressão de eventuais lacunas, **a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender as peculiaridades locais, respeitados os critérios** (i) da **preponderância do interesse local** , (ii) do **exaurimento dos efeitos** dentro dos respectivos **limites territoriais** – até mesmo para se prevenirem conflitos entre legislações estaduais potencialmente díspares – e (iii) da **vedação da proteção insuficiente** . 2. A Lei n. 9.294/1996 retira a possibilidade dos Estados e dos Municípios de legislar de forma a permitir a utilização de produtos fumígenos em circunstâncias diversas das por ela indicadas. Remanesce à competência suplementar dos entes federados estaduais disciplinar os ambientes em que é proibido o consumo de tais produtos, sem que tal regulação implique inobservância dos parâmetros estabelecidos na Lei n. 9.294/1996. Cumpre assinalar, quanto ao ponto, que essa política pública, inclusive, atende o critério dos deveres fundamentais de proteção aos direitos. 3. Legitimidade da Lei n. 16.239/2009 do Estado do Paraná, que estabeleceu restrições quanto ao consumo de produtos com potencial risco à saúde e à segurança dos consumidores. Solução legislativa que atende o postulado da proporcionalidade, ao não impor restrições que violem o núcleo das liberdades individuais e econômicas fundamentais. 4. Aplicação ao caso do precedente

formado na ADI 4.306 (Relator Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, unanimidade, DJ 19.2.2020). 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” (Tribunal Pleno, DJe-229 de 17.9.2020)

11 . Editada a Lei estadual nº 5.273/2008 já na vigência do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), legislação federal de caráter geral no âmbito consumerista, confirma-se a natureza suplementar da legislação fluminense, silente o CDC acerca do Serviço de Atendimento ao Consumidor - SAC **por telefone** , e, por corolário, sobre a especificidade trazida pelo art. 1º do diploma legal impugnado, qual seja a gratuidade das ligações telefônicas.

12 . Não olvido editado, em 31.7.2008, pela União, o Decreto nº 6.523, mês seguinte ao advento da Lei estadual nº 5.273/2008, de 25.6.2008, pelo qual regulamentado o Código de Defesa do Consumidor e fixadas normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC, diploma de natureza regulamentar também conhecido por “ *lei do SAC* ” ou “ *lei do call center* ”, muito embora, ressalvo, da espécie normativa “lei” não se trate.

13. Nos termos dos arts. 2º e 3º do Decreto nº 6.523/2008, “ *o serviço de atendimento telefônico das prestadoras de serviços regulados que tenham como finalidade resolver as demandas dos consumidores sobre informação, dúvida, reclamação, suspensão ou cancelamento de contratos e de serviços* ” passa a ser compreendido por SAC, sendo vedado qualquer ônus para o consumidor em razão do atendimento das suas solicitações e demandas, realizadas mediante ligações telefônicas gratuitas.

14. Assim, também sob à ótica do Decreto nº 6.523/2008, ao contemplar a gratuidade no atendimento telefônico, tenho que o art. 1º da Lei estadual nº 5.273/2008 “... *não substitui a disciplina do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), mas a complementa, com o objetivo de ampliar a proteção dos consumidores fluminenses ...*”, nos exatos termos da ADI nº 5.462, perfeitamente amoldados à hipótese.

15 . Cumpre assinalar que o Decreto nº 6.523/2008, por seu art. 1º, explicita fixar normas gerais sobre o “ *Serviço de Atendimento ao Consumidor - SAC por telefone, no âmbito dos fornecedores de **serviços regulados pelo Poder Público federal*** ”, dentre os quais estão os serviços prestados pelas empresas de televisão por assinatura, porém, **não** , os prestados por estabelecimentos comerciais de venda no atacado e no varejo, igualmente referidos no art. 1º da Lei estadual nº 5.273/2008, a corroborar a conclusão de que a disciplina legal, de natureza suplementar, ao dispor

sobre a gratuidade das ligações telefônicas, amplia o campo protetivo dos direitos do consumidor, sem extrapolar os limites territoriais do ente federado estadual, a merecer interpretação que privilegie a sua higidez tanto à luz do texto constitucional quanto sob o prisma da “cláusula de abertura” trazida no art. 7º do CDC, assecuratória de que “os direitos previstos neste código não excluem outros decorrentes [...] da legislação interna ordinária...”.

16. Voltado a facilitar, nas relações de consumo, o exercício do direito ao equacionamento de problemas relacionados à quantidade e qualidade dos produtos fornecidos e serviços prestados aos consumidores fluminenses, sem que haja previsão normativa no âmbito federal a desautorizar a gratuidade imposta pela legislação estadual – ao contrário, consoante já assentado, o Decreto nº 6.523/2008, editado no mês seguinte ao advento da lei ora impugnada, igualmente preconiza a gratuidade – o norte exegético do princípio federativo atrai solução, à luz do art. 24 da Lei Maior, que preserve a competência do ente federado menor.

17. Rememoro, nesse compasso, o julgamento da ADI nº 4.533, sob a relatoria do Ministro Edson Fachin, em que declarada por esta Casa a constitucionalidade da legislação estadual impositiva de obrigações diversas a empresas prestadoras de serviços regulados pelo Poder Público Federal, independentemente das várias resoluções regulamentadoras da matéria editadas pela ANATEL. Transcrevo a ementa do julgado:

“EMENTA: 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. 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, **deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria**. 2. O federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior. 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 . 5. A ANATEL, editou diversas resoluções regulamentadoras da matéria, cada uma para um determinado tipo de serviço, entre eles: Serviço Móvel Pessoal (SMP), Serviço Móvel Especializado (SME), Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) e do Serviço de TV por Assinatura. **Essas resoluções, por sua vez, também não afastam, de forma clara, a possibilidade de complementação por lei estadual.** 6. A defesa do consumidor é princípio orientador da ordem econômica (art. 170, V, da CRFB). Aquele que anseia explorar atividade econômica e, portanto, figurar como agente econômico no mercado de consumo, deve zelar pela proteção do consumidor, que possui como parcela essencial o direito à informação. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.”(Tribunal Pleno, DJe-254 de 21.10.2020 - destaquei)

18. Nessa linha, também a decisão proferida na ADI nº 5.962, sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio, pela constitucionalidade, “ *ante a competência concorrente dos Estados para legislar sobre direito do consumidor* ”, de norma estadual na qual previsto “ *cadastro de usuários contrários ao recebimento de oferta de produto ou serviço* ”, bem como vedada “ **a realização de cobrança e venda via telefone** , fora do horário comercial, em dias úteis ou não ”, *verbis* :

“ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO – CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. Cabe à Advocacia-Geral da União a defesa do ato normativo impugnado – artigo 103, § 3º, da Constituição Federal. LEGITIMIDADE – PERTINÊNCIA TEMÁTICA – PROCESSO OBJETIVO. Associação possui legitimidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade quando verificada pertinência temática, ou seja, elo entre o preceito atacado e os objetivos institucionais contidos no Estatuto. COMPETÊNCIA NORMATIVA – CONSUMIDOR – PROTEÇÃO – AMPLIAÇÃO – LEI ESTADUAL. Ausentes obrigações relacionadas à execução contratual da concessão de serviço de telecomunicações, é constitucional, ante a competência concorrente dos Estados para legislar sobre direito do consumidor, norma estadual a prever cadastro de usuários contrários ao recebimento de oferta de produto ou serviço, fixando prazo para o implemento e multa ante o descumprimento, e a vedar a realização de cobrança e venda via telefone, fora do horário comercial, em dias úteis ou não. Precedente:

ação direta de inconstitucionalidade nº 5.745, julgada em 7 de fevereiro de 2019. (Tribunal Pleno, DJe-097 de 21.5.2021)

19. Assim, o julgamento da ADI nº 6.095, cujo Relator, o Ministro Ricardo Lewandowski, assentou o entendimento “ *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* ”, precisamente a obrigação das concessionárias de telefonia de informar aos consumidores, em tempo real, interrupções nos seus serviços. Eis o teor da ementa:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.099/2018, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE **OBRIGA AS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS A INFORMAR EM TEMPO REAL SOBRE INTERRUPTÕES DE SEUS SERVIÇOS** . TELEFONIA NA MODALIDADE FIXO COMUTADO. LEGITIMIDADE ATIVA PARCIAL. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA QUANTO AOS DEMAIS SERVIÇOS. CONHECIMENTO PARCIAL. OBRIGAÇÃO DE FORNECER INFORMAÇÕES AO CONSUMIDOR. **COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO E RESPONSABILIDADE POR DANO AO CONSUMIDOR. ART. 22, V E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EM PARTE E, NESSA PARTE, JULGADA IMPROCEDENTE. I - Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado – Abrafix possui legitimidade ativa parcial para questionar a constitucionalidade da Lei 8.099/2018, do Estado do Rio de Janeiro. II – A lei estadual, 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. III – **Esta 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, nos termos do art. 24, V e VIII, da CF** . Precedentes. IV - ADI conhecida em parte e, nessa parte, julgada improcedente.” (Tribunal Pleno, DJe-046 de 11.03.2021 - destaquei)**

20. Observada a atualização jurisprudencial desta Casa sobre a matéria, à luz dos atuais contornos da repartição constitucional de competências –

particularmente delineados pela evolução do federalismo de cooperação –, reputo cancelado pelos §§ 1º e 2º do art. 24 da Constituição Federal, na hipótese, o exercício da competência concorrente pelo Estado do Rio de Janeiro, nítido o caráter de suplementação do arcabouço jurídico protetivo das relações de consumo, que a obrigação da **gratuidade** no serviço de atendimento telefônico traduz.

Voto , portanto, rejeitadas as preliminares de ilegitimidade ativa *ad causam* da Confederação autora e de ausência de estatura constitucional da matéria, presente, na hipótese, afronta direta à Constituição Federal, bem como acolhida a preliminar de conhecimento parcial da ação, não impugnados, à integralidade, os dispositivos da Lei Estadual, pelo conhecimento parcial da ação – apenas quanto ao art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 5.273/2008 do Estado do Rio de Janeiro -, e, no mérito, quanto à parte conhecida, pela improcedência do pedido.

Plenário Virtual - minuta de voto - 15/02/2022 09:50