

## VOTO

**O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator):** A presente ação direta deve ser parcialmente conhecida.

Em controvérsia semelhante sobre lei estadual que criava obrigações para empresas concessionárias de serviços de telecomunicações, o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu que essas mesmas partes, a Associação das Operadoras de Celulares – ACEL e a Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado – ABRAFIX, tinham legitimidade para propor a ação direta (ADI 5.575, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 06.11.2018).

Nada obstante, as entidades representam, respectivamente, as operadoras de telefonia móvel e as concessionárias de serviço telefônico fixo comutado, o que abrange apenas parte dos destinatários da norma impugnada. Além disso, a alegada inconstitucionalidade formal fundamenta-se na violação da competência material da União para legislar sobre serviços de telecomunicações, não serviços de água ou luz. Vale dizer, a alegação de inconstitucionalidade é restrita aos interesses da própria categoria representada pelas requerentes.

Por isso, na linha da jurisprudência do Tribunal (v.g., ADI 6.190, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 05.10.2010), a ação deve ser conhecida apenas parcialmente, no ponto em que cria obrigações para as concessionárias de telefonia celular e de internet.

No mérito, a ação deve ser julgada improcedente.

A inconstitucionalidade arguida na presente ação direta é de natureza formal, por usurpação de competência privativa da União para dispor sobre serviços de telecomunicações.

De outro lado, ao defender a constitucionalidade da norma objeto da presente ação, o Governador do Estado e a Assembleia Legislativa sustentam que ela visa à promoção da saúde pública, atividade para a qual os Estados detêm competência concorrente.

Em outras oportunidades (ADI 5.356 e ADPF 109), sustentei que a tradicional compreensão do federalismo brasileiro, que busca solucionar os conflitos de competência apenas a partir da ótica da prevalência de

interesses, não apresenta solução satisfatória para os casos em que a dúvida sobre o exercício da competência legislativa decorre de atos normativos que podem versar sobre diferentes temas.

Nesses casos, em que há uma multidisciplinariedade, a solução deve privilegiar a interpretação que, sempre que possível, conduza à constitucionalidade da lei impugnada. Incide, aqui, o que o Ministro Gilmar Mendes, em conhecida obra doutrinária, chamou de “princípio da interpretação conforme a Constituição”:

“Não se deve pressupor que legislador haja querido dispor em sentido contrário à Constituição; ao contrário, as normas infraconstitucionais surgem com a presunção de constitucionalidade”.

(MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 97).

Essa deferência ao Poder Legislativo assume feição especial quando o controle de constitucionalidade é feito em face de norma produzida pelos demais entes da federação. Ela exige que o intérprete não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria. Nesse sentido, o cânone da interpretação conforme é integrado pelo que, na jurisprudência norte-americana, foi chamado de uma presunção a favor da competência dos entes menores da federação ( *presumption against pre-emption* ).

Assim, é preciso reconhecer, no âmbito da repartição constitucional de competências federativas, que o Município, desde que possua competência para matéria, detém primazia sobre os temas de interesse local, nos termos do disposto no art. 30, I, da CRFB. De igual modo, Estados e União detêm competência sobre os temas de seus respectivos interesses, nos termos dos parágrafos do art. 24 da CRFB. Há, dessa forma, um direcionamento das ações de governo do ente local para o nacional, naquilo que José de Oliveira Baracho vislumbrou como sendo o princípio da subsidiariedade do federalismo brasileiro:

“O princípio da subsidiariedade mantém múltiplas implicações de ordem filosófica, política, jurídica, econômica, tanto na ordem jurídica interna, como na comunitária e internacional. Dentro das

preocupações federativas, o Governo local deve assumir grande projeção, desde que sua efetivação, estrutura, quadros políticos, administrativos e econômicos que se projetam na globalidade dos entes da Federação. No exercício de suas atribuições, o governo das entidades federativas poderá promover ações que devem, pelo menos, mitigar a desigualdade social, criar condições de desenvolvimento e de qualidade de vida. A Administração pública de qualidade, comprometida com as necessidades sociais e aberta à participação solidária da sociedade, pode melhorar as entidades federativas e os municípios. A partir desse nível, concretiza-se, necessariamente a efetivação dos direitos humanos. A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais. As burocracias centrais, de tendências autoritárias opõem-se, muitas vezes, às medidas descentralizadoras, contrariando as atribuições da sociedade e dos governos locais. O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade". (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 35, 1995. p. 28-29).

Por evidente, não se deve confundir a maior proximidade do governo, que naturalmente ocorre nos municípios, com mais democracia. A Constituição é também um contraponto à captura do governo local pelas oligarquias. É precisamente aqui que reside a fonte material de competência dos demais entes federativos: desde que favoreça a realização material de direitos constitucionalmente garantidos, podem a União, ou os Estados, dispor sobre as matérias que afetam o interesse local. O federalismo torna-se, portanto, um instrumento de descentralização política, não para simplesmente distribuir poder político, mas para realizar direitos fundamentais.

Assim, seria possível superar o conteúdo meramente formal do princípio e reconhecer um aspecto material: apenas quando 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* ), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior.

Sobre essa perspectiva, as Requerentes alegam que a Anatel, agência reguladora criada pela Lei Geral de Telecomunicações, disciplinou de forma exaustiva o tema, ao prever, os requisitos que devem constar da fatura, nos termos do art. 74 do RGC:

“Art. 74. O documento de cobrança deve ser inviolável, redigido de maneira clara, inteligível, ordenada, em padrão uniforme e deve conter, sempre que aplicável:

I - a identificação do período que compreende a cobrança e o valor total de cada serviço, e facilidades cobradas, bem como de promoções e descontos aplicáveis;

II - a identificação do valor referente à instalação, ativação e reparos, quando sua cobrança for autorizada pela regulamentação;

III - o número do Centro de Atendimento Telefônico da Prestadora que emitiu o documento;

IV - o número da central de atendimento da Anatel;

V - a identificação de multas e juros aplicáveis em caso de inadimplência;

VI - a identificação discriminada de valores restituídos;

VII - detalhamento dos tributos, por serviços, na forma da Lei 12.741, de 28 de dezembro de 2012;

VIII - campo “Mensagens Importantes”, que deve conter, dentre outros:

a) referência a novos serviços contratados no período;

b) alterações nas condições de provimento do serviço no mês de referência, inclusive promoções a expirar;

c) término do prazo de permanência;

d) reajustes que passaram a vigorar no período faturado;

e) alerta sobre a existência de débito vencido; e,

f) que o relatório detalhado dos serviços prestados está disponível na internet, e que pode ser solicitado, por meio impresso, de forma permanente ou não, a critério do Consumidor.

IX - a identificação do(s) Plano(s) de Serviços ao(s) qual(is) o Consumidor está vinculado, inclusive por seu número de identificação, sempre que aplicável.

Parágrafo único. O disposto no inciso VIII deste artigo não se aplica às Prestadoras de Pequeno Porte.”

Nada obstante, como se observa de uma simples leitura do *caput* do art. 74, o rol de elementos que devem constar da fatura não é exaustivo, havendo, portanto, margem para que os Estados, no exercício de sua competência concorrente, possam complementar a legislação federal.

É que, à míngua de uma norma federal que, de forma nítida, afaste a competência suplementar dos Estados, não deve o intérprete presumir que o ente da federação não tem competência para legislar. Antes, a presunção é justamente no sentido de que a competência, até que seja delimitada pela União, é plena.

Sob o federalismo cooperativo, é necessário estabelecer de forma subsidiária uma presunção a favor da competência dos entes mais próximos dos interesses da população, presunção esta que só pode ser afastada quando o ente maior de forma nítida regula determinado tema de modo uniforme. Não cabe ao Poder Judiciário maximizar o alcance da competência material para afastar a competência dos demais entes, sob pena de se premiar a inação do Poder Federal na realização de direitos fundamentais.

No presente caso, ainda que insistisse na solução a partir do critério da prevalência dos interesses, não seria possível solução diversa da que reconhece a competência do Estado do Amazonas. Nesse sentido, a própria Advocacia-Geral da União bem observou que: “a divulgação de informações relacionadas à campanha de doação de sangue (...) não diz respeito à normatização das atividades econômicas desempenhadas pelas prestadoras ou concessionárias de tais serviços, tampouco altera ou interfere com o objeto da concessão ou da autorização” (eDOC 28, p. 14).

Por isso, não há inconstitucionalidade na norma que, a pretexto de proteger a saúde, obriga as empresas de telefonia e de serviços de internet a inserir, nas faturas de consumo, mensagem de incentivo à doação e sangue.

Ante o exposto, reconhecendo a constitucionalidade da Lei do Estado do Amazonas n. 4.658, de 27 de agosto de 2018, conheço parcialmente da ação, para julgá-la improcedente.

É como voto.