

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Associação Nacional das Operadoras Celulares (ACEL), buscando que seja declarada a incompatibilidade, com a Constituição Federal, da Lei n. 6.336/2013 do Estado do Piauí (" *Dispõe sobre o envio de dados, pelas operadoras de telefonia móvel que operam no Estado do Piauí, aos órgãos da Segurança Pública, necessários à localização de telefones celulares e cartões "SIM" e que tenham relações com atividades criminosas, e dá outras providências* "). Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Lei 6.336, de 06 de março de 2013.

Art. 1º. Ficam obrigadas as operadoras de telefonia móvel que operam no Estado do Piauí a fornecer aos órgãos da Segurança Pública, dados necessários para a localização de telefones celulares e cartões "SIM" que tenham sido objeto de furto, roubo e latrocínio ou na utilização de atividades criminosas.

§1º. O fornecimento dos dados dar-se-á mediante solicitação, devidamente fundamentada, dos órgãos de Segurança Pública feita por autoridade policial.

§2º. Os dados deverão conter as informações conforme a solicitação feita pela autoridade policial, bem como demais dados necessários à identificação da localização geográfica do objeto.

§3º. Os dados deverão ser enviados à autoridade solicitante, de forma a resguardar toda a informação, em embalagem lacrada e confidencial, devendo ser aberta somente pela autoridade policial competente.

Art. 2º. Para viabilizar o requerimento às operadoras, os órgãos e autoridades policiais solicitantes poderão apresentar autorização firmada pelo proprietário ou possuidor do aparelho celular e/ou cartão "SIM" e deverão identificar a numeração do procedimento instaurado e em que será juntada a informação.

Art. 3º. As operadoras terão prazo máximo de 36:00h (trinta e seis horas) para fornecer as informações, a contar do recebimento do pedido devidamente documentado.

Art. 4º. O descumprimento do dispositivo nesta Lei configurará ato de desobediência e obstrução à Justiça, a ser punido na forma da legislação correspondente.

Art. 5º. Esta Lei entre vigor no prazo 30 (trinta) dias de sua publicação.

Em despacho proferido em 12/9/2013, a Min. Relatora submeteu o processo ao rito previsto no art. 12 da Lei n. 9.868/1999.

A Advocacia-Geral da União entendeu ser caso de procedência da ADI, com fundamento na violação da competência privativa da União para legislar e explorar as atividades de telecomunicações. A manifestação foi assim ementada:

Telecomunicações. Lei nº 6.336/2013 do Estado do Piauí, que dispõe sobre o envio, pelas operadoras de telefonia móvel aos órgãos da segurança pública, de dados necessários à localização de telefones celulares e cartões "SIM" que tenham relações com atividades criminosas. Mérito. Inconstitucionalidade formal. Competência da União para explorar, diretamente ou mediante autorização, permissão ou concessão, os serviços de telecomunicações, bem como para legislar sobre a matéria. Ofensa aos artigos 21, inciso XI; e 22, inciso IV, da Constituição Federal. Precedentes. Manifestação pela procedência do pedido.

A Procuradoria-Geral da República, por sua vez, ofereceu Parecer, opinando pelo não conhecimento da presente ADI, por ausência de legitimidade ativa *ad causam* da entidade autora, e, no mérito, pela sua procedência, também sob o fundamento de que a norma estadual impugnada teria usurpado a competência privativa da União em matéria de telecomunicações. O Parecer Ministerial contou com a seguinte ementa:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 6.336, de 6 de março de 2013, do Estado do Piauí. Fornecimento, pelas operadoras de telefonia móvel, de dados necessários à localização de telefones celulares e cartões "SIM". Preliminar. Ilegitimidade ativa da ACEL. Representante de seguimento das prestadoras de serviços de telecomunicações no país. Mérito. Inconstitucionalidade formal. Usurpação da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (art. 22, IV, CR). Ausência de usurpação da competência federal para legislar sobre direito processual (art. 22, I, CR). Inexistência de inconstitucionalidade material por afronta ao

direito à privacidade e ao sigilo de informações (art. 5º, X e XII, CR). Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela sua procedência.

A Min. ROSA WEBER, pelo seu Voto, julgou procedente a ADI. Após reconhecer a legitimidade ativa *ad causam* da entidade autora, ressaltou o seguinte: "*Na minha compreensão, a norma estadual impugnada interfere nitidamente na prestação do serviço de telefonia, espécie do gênero telecomunicação, cujo regramento compete, como visto, a teor dos arts. 21, XI, e 22, I e IV, da Carta da República, à União, que disciplina a matéria nos arts. 3º, V, VI, IX e XII, e 72 da Lei 9.472/1997.*". Além disso, pontuou: "*Por mais necessária e importante que seja a devida instrumentação dos órgãos de segurança pública, a fim de atuarem na repressão de atos ilícitos, a definição de obrigações e procedimentos, no âmbito da prestação de serviços públicos, não se pode dar de forma não integrada, desvinculada do sistema como um todo, sob pena de mesmo medidas bem-intencionadas, por desconsiderarem o funcionamento do sistema no nível mais amplo, se revelarem não apenas ineficazes, mas verdadeiramente contraproducentes na consecução dos fins a que se propõem*". Propôs a seguinte ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.336 /2013 DO ESTADO DO PIAUÍ. PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TELEFONIA MÓVEL. OBRIGAÇÃO DE FORNECIMENTO DE INFORMAÇÕES PARA FINS DE SEGURANÇA PÚBLICA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES. AFRONTA AOS ARTS. 21, XI, E 22, I E IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES.

1. Ao obrigar as empresas prestadoras de serviço de telefonia móvel pessoal a fornecerem, aos órgãos de segurança pública, dados relativos à localização de telefones celulares e cartões "SIM" que tenham sido objeto de furto, roubo e latrocínio ou utilizados na prática de delitos, a Lei nº 6.336/2013 do Estado do Piauí interfere na estrutura da prestação do serviço de telefonia, espécie do gênero telecomunicação, cujo regramento compete à União, a teor dos arts. 21, XI, e 22, I e IV, da Constituição da República.

2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não tem atribuído validade constitucional a normas estaduais que, embora animadas pelo desiderato de contribuir com os órgãos de segurança pública, têm a consequência prática de interferir indevidamente em direitos individuais e na estrutura de prestação de serviço público. Precedentes: ADI 4401/MG (DJe 28.11.2019); ADI 5356/MS (DJe

01.8.2017); ADI 5253/BA (DJe 01.8.2017); ADI 3110/SP (DJe 10.6.2020); ADI 5723/PB (DJe 14.2.2019).

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

É o relatório.

Embora acompanhe a Relatora, Min. ROSA WEBER, em relação à legitimidade ativa da requerente, Associação Nacional das Operadoras Celulares (ACEL), para atuar em processos de controle concentrado, consoante entendimento reiterado da CORTE (ADI 4.715 MC/DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 19/8/2013, e ADI 3.846/PE, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 15/3/2011), divirjo da Relatora quanto ao mérito, reafirmando o meu entendimento sustentado em Plenário na ADI 4.401/MG, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 28/11/2019.

Isso porque a controvérsia desta ADI reside em saber se o Estado do Piauí poderia, legitimamente, à luz das normas de distribuição de competências legislativas estatuídas na Constituição Federal, disciplinar o conteúdo posto na norma impugnada (dever das operadoras de telefonia móvel de informar/fornecer aos órgãos de Segurança Pública a localização geográfica de um aparelho de telefonia celular e cartões "SIM" que tenham sido objeto de furto, roubo e latrocínio ou na utilização de atividades criminosas).

Entendo que o conteúdo da norma estadual não interfere no núcleo básico de prestação dos serviços de telecomunicações, cuja competência é privativa da União. Veja-se, nesse sentido, o que diz a Lei Federal n. 4.117 /62, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações e definiu o que constitui essa atividade:

Art. 4º Para os efeitos desta lei, constituem serviços de telecomunicações a transmissão, emissão ou recepção de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza, por fio, rádio, eletricidade, meios óticos ou qualquer outro processo eletromagnético. Telegrafia é o processo de telecomunicação destinado à transmissão de escritos, pelo uso de um código de sinais. Telefonia é o processo de telecomunicação destinado à transmissão da palavra falada ou de sons.

De igual forma, a Lei Federal n. 9.472/1997, a qual dispõe sobre " a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais " no tocante ao conceito de serviço de telecomunicações, previu o seguinte:

Art. 60. Serviço de telecomunicações é o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação.

§1º Telecomunicação é a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza.

Portanto, para uma atividade ser considerada como serviço de telecomunicações, deve ela estar compreendida na ideia de *transmissão, emissão ou recepção de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza por meio de fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético*.

Tampouco visou o legislador estadual interferir nos termos da relação jurídica existente entre o Poder concedente e a concessionária, ou entre esta e os usuários, não se podendo falar em violação ao art. 175, parágrafo único, I e II, da CF.

O objeto das normas questionadas, com o devido respeito ao entendimento da Relatora, é referente diretamente à segurança pública, onde a Constituição Federal preceitua ser dever do Estado (União, Estados /Distrito Federal e Municípios), direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A propósito, cumpre registrar que esta CORTE reconhece a atividade de segurança pública como modalidade de serviço público geral e indivisível, na linha de orientação firmada pelos seguintes precedentes: ARE 991.241 AgR/DF, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 5/12 /2016; ARE 931.872 AgR/DF, Rel. Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, DJe de 20/4/2016 e ADI 1.942/PA, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 15/2/2016.

Além disso, não é demasiado lembrar que a Constituição Federal consagrou, expressamente, no *caput* do art. 5º, que o direito à segurança pertence ao conjunto de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, de forma que " o direito a segurança é prerrogativa constitucional indisponível,

garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço " (RE 559.646 AgR/PR, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, DJe de 24/6/2011).

Assim, para que seja efetivado esse direito fundamental e seja possível alcançar a paz social, é preciso que haja uma atuação conjunta entre os entes públicos e a própria sociedade.

O caso sob exame indica a necessidade de uma reflexão mais cuidadosa sobre a delimitação de competências legislativas acerca da segurança pública, com a preocupação de que o protagonismo conferido à União para legislar sobre direito penal e processual penal (CF, art. 22, I), ou até mesmo telecomunicações (CF, art. 24, IV) – tema relacionado à lei em exame – finde por esvaziar as competências dos Estados e Municípios em matéria de segurança pública.

Aliás, a providência normativa em questão cuida, essencialmente, do fornecimento de informações sobre a localização de aparelhos celulares de usuários dos serviços de telecomunicações, cautela claramente relacionada à segurança pública, em exercício da preservação da ordem pública e à preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144, da CF), competência material a encargo de todos os entes federativos.

Ora, se aos Estados incumbe **(a)** a competência legislativa concorrente em matéria procedimental (art. 24, XI, da CF); **(b)** a competência legislativa para organizar o Poder Judiciário local (art. 125, § 1º, da CF); **(c)** a competência para organização do Ministério Público estadual (art. 128, § 5º, da CF); e **(d)** a competência para legislar em matéria de polícia civil e militar (art. 144, § 4º e § 5º, da CF), há que se reconhecer a possibilidade de editarem leis para a regência da segurança pública, concernente à localização de possíveis vítimas ou suspeitos, como no caso da norma em análise.

Os citados artigos constitucionais (arts. 24, XI; 125, § 1º; 144, § 4º e § 5º, e 128, § 5º), conforme defendi em recente artigo doutrinário, permitem a criação de legislação estadual que concretize instrumentos procedimentais efetivos para a realização de planejamento estratégico entre os órgãos da persecução penal, para o combate à criminalidade organizada e à corrupção (inclusive a eleitoral). A maior autonomia estadual para legislar em matérias relacionadas à segurança pública e penitenciária possibilitará maior observância das peculiaridades locais, auxiliando, principalmente, no

combate ao crime organizado, inclusive dentro dos estabelecimentos penitenciários. Igualmente, os Estados-Membros precisam ousar no exercício de suas competências legislativas e administrativas. O objetivo deve ser possibilitar a integração de um sistema de dados, estatísticas e informatização das polícias, Ministério Público e Poder Judiciário (inclusive o eleitoral), controlando eletronicamente todas as investigações, desde a abertura do Boletim de Ocorrência ou do inquérito, até as progressões e cumprimento das penas – isso porque direito penitenciário também é matéria de competência concorrente (art. 24, I, da Constituição Federal) (*Integração na área de Segurança Pública: o grande desafio constitucional* , in "30 anos da Constituição Brasileira: Democracia, Direitos Fundamentais e Instituições". JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI (Org.). Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 395-396).

Na presente hipótese, o legislador estadual apenas permitiu a possibilidade de as operadoras de telefonia móvel fornecerem informações sobre a localização de aparelhos celulares aos órgãos de Segurança Pública do Estado do Piauí, como medida para o desempenho da manutenção da ordem pública e preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme previsto pelo art. 144 da Constituição Federal.

Como observado, sutilmente, pela Assembleia Legislativa do Estado do Piauí:

Ora, as operadoras ao quererem usurpar dos proprietários de celular a possibilidade de solicitar a localização de sua propriedade, estão, estas sim, ferindo de morte um direito individual pontificado no Capítulo dos Direitos Fundamentais, no artigo quinto da Constituição Federal, que é o Direito de Propriedade, não só do bem, mas do serviço que é titular e é prestado pela operadora.

Ao determinar que o poder público solicite da operadora a localização do celular roubado, mediante autorização do proprietário, quis o legislador facilitar a vida do titular do bem e do serviço, a não só ter restituído a coisa, mas principalmente viabilizar uma ação que a maioria dos cidadãos não saberia viabilizar administrativamente, em virtude das dificuldades que enfrentam os cidadãos comuns para operacionalizar os meandros da burocracia principalmente das operadoras de celular, cujas ações mais simples, se tornam muito difíceis em virtude dos embaraços administrativos que as mesmas impõem aos cidadãos comuns.

Da competência para legislar sobre a matéria, afirma as operadoras que o Estado do Piauí não tem competência para legislar sobre a matéria abordada na lei Estadual n. 6.336/2013, invocando o

inciso IV, do art. 22, da Constituição da República Federativa do Brasil. Mais uma vez fica visível, e de uma forma luminosa, que as operadoras sequer se deram ao pequeno e inaudito trabalho de ler a Lei que atacam de forma tão longeva.

A lei defrontada não trata de legislar sobre comunicações quanto à ação, operacionalização, comercialização ou qualquer procedimento que, da mais remota distância, atrapalhe o reinado multimilionário das operadoras de celular. A norma quer apenas que o aparelho roubado seja localizado e restituído ao dono, lembrando que em muitos casos trata-se de bem muito valioso para o cidadão, utilizado para o trabalho.

Finalmente, não há que se falar em invasão da competência porque, ao condicionar a conduta ao requerimento do cidadão à autoridade policial, para esta solicitar a operadora, a legislação apenas estendeu um direito do cidadão de requerer esta informação a autoridade policial, como se fosse uma procuração que já pode, sim, ser efetivada por qualquer pessoa, portanto, a legislação piauiense é da melhor qualidade, e contribuirá de forma salutar no desvendamento de condutas criminosas que ocorrem com frequência notadamente aos cidadãos mais desafortunados.

Por fim, entendo também que a norma impugnada é razoável, resguardando o direito à privacidade, quando prevê que os dados deverão ser enviados à autoridade solicitante em embalagem lacrada e confidencial, devendo ser aberta somente pela autoridade policial competente (§ 3º do art. 2º).

Considero, assim, que os dispositivos impugnados disciplinam matéria relativa à segurança pública, de competência legislativa concorrente, a partir da leitura conjunta do art. 24, XI, do art. 125, § 1º, do art. 128, § 5º, e do art. 144, § 4º e § 5º, todos da Constituição Federal.

Diante do exposto, CONHEÇO da Ação e a JULGO IMPROCEDENTE, para declarar a constitucionalidade da Lei n. 6.336/2013 do Estado do Piauí.

É como voto.