

## VOTO:

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso:

***Ementa*** : Direito constitucional e administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual que cria obrigações para sociedades prestadoras de serviços públicos essenciais. Serviço de telecomunicações.

1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 8.099/2018 do Estado do Rio de Janeiro, que obriga as concessionárias de serviços públicos essenciais a informar, em tempo real, a interrupção de seus serviços que vier a ocorrer por qualquer causa natural ou provocada, com a especificação do motivo da interrupção e a previsão de seu restabelecimento. A norma impugnada cria obrigações, entre outros, para os concessionários de serviços de telefonia, representados pela requerente.

2. A União Federal tem competência privativa para legislar sobre telecomunicações (art. 22, IV, da CF), serviço cuja exploração também é exercida por esse ente federativo (art. 21, XI, da CF). O dever de comunicação de interrupções no fornecimento de serviços de telefonia já encontra disciplina em atos normativos editados pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, órgão regulador competente. Resoluções Anatel nº 426/2005, 614/2013 e 717/2019. Exercício abusivo da competência legislativa estadual.

3. Pedido julgado parcialmente procedente para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 8.099/2018 do Estado do Rio de Janeiro para afastar do seu âmbito de incidência os serviços de telefonia, cuja regulação compete à União Federal e já foi exercida pela agência reguladora correspondente. Tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual

que obriga as concessionárias de telefonia informar aos usuários a interrupção de seus serviços, haja vista a ofensa à competência privativa da União prevista no art. 22, IV, da Constituição e a existência de norma específica editada pela agência reguladora competente”.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado – Abrafix, que tem por objeto a Lei nº 8.099/2018 do Estado do Rio de Janeiro, cujo inteiro teor passo a transcrever:

“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”.

2. A entidade requerente alega a inconstitucionalidade formal do ato normativo por violação da competência privativa da União para legislar sobre serviços de telecomunicações (art. 22, IV, CF). Sustenta que o sistema nacional de telecomunicações deve observar um ordenamento jurídico uniforme em todo o território nacional e que a lei estadual impugnada cria desigualdade entre os usuários dos serviços de telefonia. Aponta a existência de interferência indevida de terceiro na autorização concedida pelo Poder Público federal aos agentes privados.

3. A Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro presta informações pelas quais defende a constitucionalidade da lei impugnada

com fundamento na competência concorrente dos Estados para legislar sobre direito econômico, produção e consumo bem como sobre responsabilidade por dano ao consumidor (art. 24, I, V e VIII, da CF).

4. A Advocacia-Geral da União se manifesta pelo conhecimento apenas em parte da ação direta, em razão de ausência parcial de pertinência temática entre o objeto da demanda e as finalidades institucionais da requerente. No mérito, propugna pela improcedência do pedido nos termos da seguinte ementa:

“Consumidor. Lei nº 8.099/2018 do Estado do Rio de Janeiro, que “obriga as concessionárias de serviços públicos essenciais a informar em tempo real sobre interrupção de seus serviços”. Preliminar. Ausência parcial de pertinência temática. Mérito. Inocorrência de violação à competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (artigo 22, inciso IV, da Constituição). A lei sob inpectiva trata de tema pertinente ao direito do consumidor, a respeito do qual a competência para legislar é concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (artigo 24, incisos V e VIII, da Lei Maior). Manifestação pelo não conhecimento parcial da presente ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido”.

5. A Procuradoria-Geral da República apresenta parecer em termos semelhantes, também pela improcedência do pedido, conforme ementa que transcrevo a seguir:

“CONSTITUCIONAL E CONSUMIDOR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.099/2018 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. FIXAÇÃO DE DEVER A CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS. OBRIGAÇÃO DE INFORMAR AOS USUÁRIOS A INTERRUPÇÃO DOS SERVIÇOS. MEDIDA VOLTADA À DEFESA DE CONSUMIDORES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 24, V). 1. A exigência de pertinência temática não impede o conhecimento amplo da ação “quando o vício de inconstitucionalidade irrogado for idêntico a todos os seus interessados” (STF, ADI 4.203/RJ). 2. Não usurpa competência legislativa da União lei estadual que impõe a concessionárias de serviços públicos essenciais a obrigação de informar, através de todos os meios de comunicação possíveis, a interrupção dos serviços por causas naturais ou provocadas. O valor constitucional

primordialmente tutelado não é o serviço prestado por concessionárias de telecomunicações, mas a proteção e defesa do consumidor, matéria sujeita à competência legislativa concorrente (CF, art. 24, V). Parecer pela improcedência do pedido”.

6. O eminente Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, conheceu parcialmente da ação e, nessa parte, julgou o pedido improcedente, em voto assim ementado:

“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 INTERRUPÇÕES 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”.

7. Peço vênias para divergir desse entendimento, pelas razões que passo a expor.

8. Rejeito as questões preliminares, tendo em vista a representatividade nacional da requerente e a existência de repercussão direta da norma contestada sobre a atividade dos seus representados.

9. No mérito, destaco que compete à União Federal a exploração dos serviços de telecomunicações (art. 21, XI, da CF) e a prerrogativa de legislar privativamente sobre o tema (art. 22, IV, da CF). Assim, é da União o papel de regular a prestação desse serviço, disciplinando o regime das empresas prestadoras, os direitos dos usuários e as demais condições em que o serviço será explorado, nos termos do art. 175, *caput* e parágrafo único, da Constituição.

10. Com base nos dispositivos constitucionais ora referidos, foi editada a Lei federal nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações), que trata da organização dos serviços de telecomunicações e cria a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, como órgão regulador do sistema. No exercício de sua competência institucional, essa agência editou a Resolução Anatel nº 426/2005, que aprova o Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado, e a Resolução Anatel nº 614/2013, que aprova o Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia. Ambos os atos veiculam disposições específicas sobre o dever de informar eventuais interrupções no fornecimento do serviço regulado.

11. A Resolução nº 426/2005 regula a interrupção do serviço em capítulo específico, no qual se estabelece o dever da prestadora de notificar os usuários afetados mediante aviso público, na forma do dispositivo transcrito abaixo:

Art. 31. Ocorrida a interrupção do STFC, por qualquer razão, a prestadora deve notificar os usuários da localidade afetada mediante aviso público, comunicando-lhes os motivos, as providências adotadas para o restabelecimento dos serviços e a existência de meios alternativos para minimizar as conseqüências advindas da interrupção.

§ 1º O previsto no *caput* se aplica na ocorrência de falhas de rede de telecomunicações, de qualquer tipo, que venham a interromper o STFC em mais de 10% do total de acessos em serviço ou mais de 50 mil acessos em serviço da localidade, o que for menor.

§ 2º Nos casos previsíveis, a interrupção deve ser comunicada aos assinantes afetados, com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis.

12. A Resolução nº 614/2013, por sua vez, trata do tema no capítulo dos direitos e obrigações da prestadora. Ali exige que as interrupções programadas sejam comunicadas aos assinantes afetados com antecedência mínima de uma semana (art. 46, §1º) e prevê que toda interrupção ou degradação do serviço seja comunicada à Anatel, com a exposição dos motivos que lhe deram causa e das ações desenvolvidas para a normalização da prestação, no prazo máximo de vinte e quatro horas (art. 46, §3º). Portanto, ao tempo da edição da Lei estadual nº 8.099/2018, já havia disciplina específica do tema editada pelo órgão regulador competente

13. Em dezembro de 2019, sobreveio a Resolução Anatel nº 717, que unificou a disciplina do tema ao aprovar o Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações. As disposições veiculadas por esse novo ato normativo, em capítulo específico relativo à comunicação de interrupções do serviço, são ainda mais detalhadas do que aquelas previstas nas resoluções anteriores. Passo a transcrever a íntegra dos dispositivos em questão:

Art. 30. Na ocorrência de Interrupção Massiva, a prestadora deve informar ao público em geral, à Anatel e às prestadoras de telecomunicações de interesse coletivo que possuam ponto de interconexão com a rede em falha ou que tenham contrato de transporte de tráfego nessa interconexão.

§ 1º A informação das Interrupções Massivas não programadas deve ocorrer em até 24 (vinte e quatro) horas do início do evento, sem prejuízo de complemento posterior.

§ 2º A informação das Interrupções programadas, massivas ou não, deve ocorrer com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas, e ser dirigida aos assinantes passíveis de sofrê-las, e àqueles referenciados no caput.

§ 3º A informação das Interrupções Massivas às prestadoras interconectadas à rede interrompida deve ocorrer por meio de procedimento operacional formal acordado entre as partes.

Art. 31. As informações sobre todas as interrupções devem ser disponibilizadas ao público em geral, minimamente por meio do Centro de Atendimento Telefônico de cada prestadora e da página da prestadora na Internet.

§ 1º As interrupções devem ser informadas à ESAQ, conforme procedimento, prazo e forma definidos no Manual Operacional.

§ 2º A informação ao público em geral deve contemplar o período da ocorrência e os motivos da interrupção, devendo permanecer disponível por um período mínimo de 12 (doze) meses.

14. É evidente, portanto, a inconstitucionalidade formal da lei estadual impugnada, que, ao menos no que diz respeito aos serviços de telecomunicações, se imiscui em matéria de competência privativa da União e busca alterar a disciplina editada de maneira uniforme pela agência reguladora competente. A constatação evidencia a necessidade de conferir interpretação conforme à Constituição ao ato normativo impugnado para excluir do seu âmbito de incidência os serviços de telecomunicações.

15. Por todo o exposto, conheço da ação direta de inconstitucionalidade e julgo parcialmente procedente o pedido para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 8.099/2018 do Estado do Rio de Janeiro, de modo a afastar do seu âmbito de incidência os serviços de telecomunicações. Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que obriga as concessionárias de telefonia informar aos usuários a interrupção de seus serviços, haja vista a ofensa à competência privativa da União prevista no art. 22, IV, da Constituição e a existência de norma específica editada pela agência reguladora competente”.

16. É como voto.

[1] Resolução Anatel nº 614/2013, art. 46: “(...) § 1º A necessidade de interrupção ou degradação do serviço por motivo de manutenção, ampliação da rede ou similares deve ser amplamente comunicada aos Assinantes que serão afetados, com antecedência mínima de uma semana, devendo ser concedido abatimento na assinatura à razão de um trinta avos por dia ou fração superior a quatro horas”.

[2] Resolução Anatel nº 614/2013, art. 46: “(...) §3º Qualquer interrupção ou degradação do serviço deve ser comunicada à Anatel, no prazo máximo de vinte e quatro horas, com uma exposição dos motivos que a provocaram e as ações desenvolvidas para a normalização do serviço e para a prevenção de novas interrupções”.

*Plenário Virtual - minuta de voto - 05/02/21 08:03*