

06/12/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.725 PARANÁ**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIACAO NACIONAL DAS OPERADORAS  
CELULARES - ACEL  
**REQTE.(S)** : ABRAFIX - ASSOCIACAO BRASILEIRA DE  
CONCESSIONARIAS DE SERVICO TELEFONICO  
FIXO COMUTADO  
**ADV.(A/S)** : GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS E  
OUTRO(A/S)  
**ADV.(A/S)** : CAPUTO, BASTOS E SERRA ADVOGADOS  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ  
**ADV.(A/S)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO  
PARANÁ  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 18.909/2016 DO ESTADO DO PARANÁ. INSTITUIÇÃO DE OBRIGAÇÃO PARA AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES DE MANTEREM ESCRITÓRIOS REGIONAIS E REPRESENTANTES LEGAIS PARA ATENDIMENTO PRESENCIAL DE CONSUMIDORES EM CIDADES COM POPULAÇÃO SUPERIOR A 100 (CEM) MIL HABITANTES, BEM COMO DE DIVULGAÇÃO DOS CORRESPONDENTES ENDEREÇOS FÍSICOS NO SÍTIO ELETRÔNICO DAS OPERADORAS, NO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E NAS FATURAS ENVIADAS AOS USUÁRIOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. (ARTIGO 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (ARTIGO 24, V E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). USUÁRIO**

**ADI 5725 / PR**

**DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR (ARTIGO 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.**

1. Serviços públicos de telecomunicações (artigos 21, XI, e 22, IV) são regulados privativamente pela União, que ostenta competência legislativa e administrativa para a sua disciplina e prestação, à luz do sistema federativo instituído pela Constituição Federal.

2. A Lei 18.909/2016 do Estado do Paraná instituiu obrigação para as empresas concessionárias de serviços de telecomunicações de manterem escritórios regionais e representantes legais para atendimento presencial de consumidores em cidades com população superior a 100 (cem) mil habitantes, bem como de divulgação dos correspondentes endereços físicos no sítio eletrônico das operadoras, no contrato de prestação de serviços e nas faturas enviadas aos usuários.

3. A proteção do consumidor não legitima a eventual competência dos estados-membros para legislar sobre normas aplicáveis aos prestadores de serviços de telecomunicações, ainda que a pretexto de proteção consumerista ou da saúde dos usuários. Precedentes: ADI 5.253, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 01/08/2017; ADI 4.861, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 01/08/2017; ADI 4.477, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, DJe de 31/05/2017; ADI 2.615, Rel. Min. Eros Grau, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, DJe de 18/05/2015; ADI 4.478, Rel. Min. Ayres Britto, Rel. p/ acórdão Min. Luiz Fux, DJe de 29.11.2011.

4. *In casu*, inexistente o suposto respaldo para o diploma impugnado na competência concorrente dos estados-membros para dispor sobre direito do consumidor (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal), cuja interpretação não pode conduzir à frustração da teleologia das normas que estabelecem as competências privativas da União. O consumidor e o usuário de serviços públicos ostentam regimes jurídicos diversos, pois o regime jurídico deste último, além de informado pela lógica da solidariedade social (artigo 3º, I, da Constituição Federal), encontra sede

**ADI 5725 / PR**

específica na cláusula “*direitos dos usuários*”, prevista no artigo 175, parágrafo único, II, da Constituição Federal, enquanto o primeiro subsume-se à disciplina do Código de Defesa do Consumidor.

5. Ação direta conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 18.909/2016 do Estado do Paraná.

**A C Ó R D Ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, em conhecer da ação direta e julgar procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade da Lei 18.909/2016, do Estado do Paraná, nos termos do voto do Relator. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Cármen Lúcia.

Brasília, 6 de dezembro de 2018.

Ministro **LUIZ FUX - RELATOR**

*Documento assinado digitalmente*

06/12/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.725 PARANÁ**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIACAO NACIONAL DAS OPERADORAS  
CELULARES - ACEL  
**REQTE.(S)** : ABRAFIX - ASSOCIACAO BRASILEIRA DE  
CONCESSIONARIAS DE SERVICO TELEFONICO  
FIXO COMUTADO  
**ADV.(A/S)** : GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS E  
OUTRO(A/S)  
**ADV.(A/S)** : CAPUTO, BASTOS E SERRA ADVOGADOS  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ  
**ADV.(A/S)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO  
PARANÁ  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação Nacional das Operadoras Celulares - ACEL e pela Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado - ABRAFIX tendo por objeto a Lei 18.909/2016 do Estado do Paraná, que deu nova redação à Lei estadual 17.663/2013. Como parâmetro de controle, as requerentes indicaram os artigos 21, XI, e 22, IV, da Constituição Federal.

Eis o teor do diploma legal impugnado:

*“Art. 1º A lei 17.663, de 27 de agosto 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:*

*Obriga as operadoras de serviços de telefonia fixa e móvel e as operadoras de TV por assinatura a manter e divulgar estabelecimentos físicos e representantes legais*

**ADI 5725 / PR**

*no Estado do Paraná para atendimento presencial ao consumidor e recebimento de citações e intimações.*

*Art. 1º. Obriga as operadoras de telefonia fixa e móvel e as operadoras de TV por assinatura a manter estabelecimentos físicos nas cidades com população superior a cem mil habitantes, visando ao atendimento presencial ao consumidor na localidade de prestação de serviços.*

*§ 1º Nos estabelecimentos físicos descritos no caput deste artigo haverá um representante legal com poderes para receber citações, intimações, notificações, interpelações, públicas ou privadas, bem como reclamações de consumidores pelo correio, nos dias úteis e horários comerciais, de no mínimo quarenta horas semanais, indicando o respectivo domicílio.*

*§ 2º O atendimento presencial prestado pelo representante legal deverá permitir o encaminhamento de qualquer espécie de solicitação a respeito dos serviços em oferta ou promoção.*

*§ 3º O endereço comercial físico deverá constar em local de destaque, de fácil visualização, no sítio eletrônico das operadoras e no contrato de prestação de serviços, como ainda na conta enviada ao consumidor via e-mail ou para sua residência, com todas as informações necessárias para sua pronta localização e contato.*

*Art. 2º. O descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará o infrator responsável às sanções prevista no art. 56 da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor - aplicáveis na forma de seus arts. 57 a 60.*

*Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 2º As operadoras de telefonia fixa e móvel e as operadoras de TV por assinatura terão 180 (cento e oitenta) dias da data da publicação desta lei para se adaptar às presentes disposições.*

*Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”*

**ADI 5725 / PR**

Em sede preliminar, as requerentes afirmaram ser entidades nacionais representativas das concessionárias de serviço telefônico fixo comutado e das operadoras de telefonia móvel. No mérito, em síntese, alegaram:

*“A Lei 18.909/2016, que alterou a Lei 17.663/2013, do Estado do Paraná, ao obrigar as operadoras de telefonia fixa e móvel, representadas pelas autoras, invadiu a competência da União para legislar sobre o assunto, na medida em que as obriga a: i) instituírem escritórios regionais para atendimento pessoal nas cidades com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes, impondo, ainda, que haja um representante com poderes para receber citações, intimações, notificações, interpelações públicas ou privadas e reclamações de consumidores pelos correios, em dias úteis e no horário comercial; ii) determina que o endereço do estabelecimento conste no site das operadoras, no contrato de prestação de serviços e nas faturas enviadas aos usuários.*

*Somente lei federal ou resolução da Anatel poderia dispor sobre essa questão, sob pena de gerar desigualdade no tratamento de usuários em todo o país, o que poderia, inclusive, gerar o ajuizamento de inúmeras demandas questionando essa conduta. É justamente para evitar tal situação que há um ordenamento jurídico uniforme em todo o território nacional, derivado de lei e agente regulador federal.*

*A Resolução 632 da Anatel (Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações) tratou minuciosamente a respeito do setor de atendimento presencial como se infere dos arts. 32 a 40 (doc. 12). Disciplinou, ainda, as formas pelas quais as associadas das autoras devem divulgar os endereços dos estabelecimentos que prestam atendimento ao consumidor – por meio de seu site e da Central de Atendimento Telefônico (art. 11, II).*

*A regulamentação da ANATEL, como se vê, trata exaustivamente da questão, não havendo espaço para que a lei impugnada inove na matéria, seja no que se refere à existência de postos de atendimento presencial ou quanto à forma de divulgação dos endereços onde eles estão localizados.*

*A hipótese em tela é de intromissão de um ente não legitimado a*

**ADI 5725 / PR**

*legislar sobre telecomunicações e não participante da concessão/autorização concedida às associadas das autoras impondo obrigações a uma das partes, em flagrante desrespeito à Lei Maior.*

*O entendimento dessa Corte de que a competência exclusiva para legislar em matéria de telecomunicações é privativa da União é pacífico, como se infere do que restou decidido, entre outras, nas ADIs 3.846/PE e 4.715/MS, igualmente propostas pela ACEL (...)*

*Não se pode, assim, prestigiar essa invasão de competência cometida pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, sob pena de frustrar-se um dos princípios fundamentais trazidos na CF/1988: o pacto federativo (CF/88, art. 1º)."*

Considerando o objeto da presente ação direta e a relevância da matéria versada, determinei fosse aplicado o rito veiculado pelo artigo 12 da Lei federal 9.868/1999 (doc. 17).

A Assembleia Legislativa e o Governador do Estado do Paraná afirmaram que a lei impugnada foi fruto de processo legislativo regular e que a matéria versada no diploma estadual seria direito do consumidor, de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal (docs. 20 e 26).

A Advogacia-Geral da União exarou parecer pela procedência do pedido de mérito, nos termos da seguinte ementa, *verbis*:

*"Telecomunicações. Lei nº 18.909/2016 do Estado do Paraná, que conferiu nova redação à Lei nº 17.663/2013, do mesmo Estado. Determinação de que as operadoras de telefonia fixa e móvel e de TV por assinatura mantenham escritórios regionais e representantes legais para atendimento presencial de consumidores em cidades com população superior a 100 (cem) mil habitantes. Inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (artigo 22, inciso II, da Constituição). A definição do padrão de atendimento a ser observado nos serviços públicos*

**ADI 5725 / PR**

*transferidos à execução da iniciativa privada é da alçada do ente federativo concedente (artigo 175, parágrafo único, inciso II, da Constituição). Manifestação pela procedência do pedido formulado pelas requerentes.” (doc. 30)*

A Procuradoria-Geral da República também se manifestou pela procedência do pedido de mérito, em parecer assim ementado, *verbis*:

*“CONSTITUCIONAL. TELECOMUNICAÇÕES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 18.909/2016, DO ESTADO DO PARANÁ. FIXAÇÃO DE DEVER A PRESTADORAS DE SERVIÇO DE TELEFONIA E DE TV POR ASSINATURA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. OFENSA AOS ARTS. 21, XI, E 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO.*

*1. É inconstitucional, por usurpação de competência material e legislativa da União, lei estadual que imponha dever a prestadoras de serviços de telecomunicações. Precedentes.*

*- Parecer por procedência do pedido.” (doc. 38)*

É o relatório.

06/12/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.725 PARANÁ**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Senhor Presidente, eminentes pares, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados aqui presentes, a controvérsia posta em debate cinge-se à constitucionalidade da a Lei 18.909/2016 do Estado do Paraná, que deu nova redação à Lei estadual 17.663/2013, *verbis*:

*“Art. 1º A lei 17.663, de 27 de agosto 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:*

*“Art. 1º. Obriga as operadoras de telefonia fixa e móvel e as operadoras de TV por assinatura a manter estabelecimentos físicos nas cidades com população superior a cem mil habitantes, visando ao atendimento presencial ao consumidor na localidade de prestação de serviços.*

*§ 1º Nos estabelecimentos físicos descritos no caput deste artigo haverá um representante legal com poderes para receber citações, intimações, notificações, interpelações, públicas ou privadas, bem como reclamações de consumidores pelo correio, nos dias úteis e horários comerciais, de no mínimo quarenta horas semanais, indicando o respectivo domicílio.*

*§ 2º O atendimento presencial prestado pelo representante legal deverá permitir o encaminhamento de qualquer espécie de solicitação a respeito dos serviços em oferta ou promoção.*

*§ 3º O endereço comercial físico deverá constar em local de destaque, de fácil visualização, no sítio eletrônico das operadoras e no contrato de prestação de serviços, como ainda na conta enviada ao consumidor via e-mail ou para sua residência, com todas as informações necessárias para sua pronta localização e contato.*

*Art. 2º. O descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará o infrator responsável às sanções prevista no art. 56 da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor -*

**ADI 5725 / PR**

*aplicáveis na forma de seus arts. 57 a 60.*

*Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”*

*Art. 2º As operadoras de telefonia fixa e móvel e as operadoras de TV por assinatura terão 180 (cento e oitenta) dias da data da publicação desta lei para se adaptar às presentes disposições.*

*Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”*

Trata-se, portanto, de saber se lei estadual pode instituir obrigação para as empresas concessionárias de serviços de telecomunicações de manter e divulgar estabelecimentos físicos e representantes legais para atendimento presencial ao consumidor e recebimento de citações e intimações.

**PRELIMINAR**

**LEGITIMIDADE ATIVA DAS AUTORAS**

A Carta Política de 1988 ampliou consideravelmente a legitimidade ativa para provocar o controle normativo abstrato, antes restrito ao Procurador-Geral da República. Pretendeu, assim, reforçar a jurisdição constitucional através da democratização das suas vias de acesso. O artigo 103 da Constituição Federal assim dispõe sobre os legitimados à propositura das ações de controle concentrado de constitucionalidade, *in verbis*:

*“Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:*

*I - o Presidente da República;*

*II - a Mesa do Senado Federal;*

*III - a Mesa da Câmara dos Deputados;*

*IV a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;*

*V o Governador de Estado ou do Distrito Federal;*

*VI - o Procurador-Geral da República;*

*VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;*

**ADI 5725 / PR**

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.”

A hipótese de habilitação que as requerentes alegam ostentar apresenta previsão no inciso IX do artigo constitucional supracitado, na condição de “*entidades de classe de âmbito nacional*”.

Nesse ponto, ante a ausência de disciplina constitucional, coube ao Supremo Tribunal Federal, através de construção jurisprudencial, estabelecer algumas balizas interpretativas a respeito de sua atuação no processo objetivo de controle de constitucionalidade. Assim, construíram-se três condicionantes procedimentais para a atuação das entidades de classe de âmbito nacional, a saber:

**a)** a homogeneidade (*dimensão positiva*) ou, ao revés, a ausência de hibridismo (*dimensão negativa*) entre os membros integrantes da entidade, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas (ADI 108-QI, Rel. Min Celso de Mello, Plenário, DJ de 5/6/1992; ADI 146, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 19/12/2002);

**b)** o atendimento ao requisito subjetivo de legitimação em sede de tutela coletiva (representatividade da “categoria” em sua totalidade) e ao requisito objetivo de “legitimação nacional” (comprovação do “caráter nacional” pela presença efetiva de associados – pessoas físicas e/ou jurídicas – em, pelo menos, nove Estados da Federação, em aplicação analógica do artigo 7º, § 1º, da Lei 9.096/1995). Vide: ADI 386, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 28/6/1991; e ADI 1.486-MC, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 13/12/1996;

**c)** pertinência temática entre os objetivos institucionais/estatutários da entidade postulante e a norma objeto da impugnação (ADI 1.873, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJ de 19/9/2003).

**ADI 5725 / PR**

Em conjunto, esses requisitos permitem a avaliação, caso a caso, da legitimidade ativa para a propositura das ações de controle concentrado. É dizer, na hipótese do inciso IX do artigo 103 da Constituição Federal, a apreciação da legitimação ativa não se verifica de maneira apriorística.

Anoto que esta Corte já assentou a legitimidade da Associação das Operadoras de Celulares - ACEL e da Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado - ABRAFIX para a propositura das ações de controle abstrato de constitucionalidade, pois preenchem os requisitos para serem consideradas entidades de classe de âmbito nacional. Vide: ADI 3.846, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 15/3/2011; ADI 4.478, Redator do acórdão Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 30/11/2011; ADI 4.715-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJe de 19/8/2013; e ADI 4.603, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 12/8/2016.

Outrossim, considero demonstrada a pertinência temática entre o interesse a ser institucionalmente tutelado pelas requerentes e o diploma legal ora impugnado, uma vez que *“a lei cuja inconstitucionalidade se busca ver declarada obriga as prestadoras do STFC e do SMP, representadas pela ABRAFIX e pela ACEL, respectivamente, a instituírem escritórios regionais para atendimento pessoal nas cidades com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes, impondo, ainda, que haja um representante com poderes para receber citações, intimações, notificações, interpelações públicas ou privadas e reclamações de consumidores pelos correios, em dias úteis e no horário comercial. Ademais, determina que o endereço do estabelecimento conste no site das operadoras, no contrato de prestação de serviços e nas faturas enviadas aos usuários”*.

Por fim, a Lei 18.909/2016 do Estado do Paraná corresponde a legislação estadual dotada de generalidade e de abstração, no que satisfaz o comando do artigo 102, I, *a*, da Constituição Federal.

**ADI 5725 / PR**

Dessa forma, impõe-se o conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade.

**INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL:  
A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE  
TELECOMUNICAÇÕES**

A controvérsia se refere à validade da criação por Estado-membro de obrigações para empresas concessionárias de serviços de telecomunicações, tendo em vista a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (artigo 22, IV, da Constituição Federal).

Antes, porém, que se passe ao enfrentamento das teses jurídicas articuladas pelo requerente, entendo por bem fixar algumas premissas teóricas acerca do tema, notadamente da relação nem sempre harmônica entre autonomia local e unidade nacional em um regime federativo.

Em linhas gerais, o federalismo é um arranjo institucional que envolve a partilha vertical do poder entre diversas entidades políticas autônomas, que coexistem no interior de um único Estado soberano. Trata-se de um modelo de organização política que busca conciliar a unidade com a diversidade.

Embora existam diferentes modelos de federalismo, há alguns elementos mínimos sem os quais uma federação se descaracterizaria. Dentre estes elementos se destaca a efetiva autonomia política dos entes federativos, que se traduz nas prerrogativas do autogoverno, auto-organização e autoadministração.

Neste aspecto, a federação brasileira ainda se revela altamente centralizada, muitas vezes beirando o federalismo meramente nominal.

**ADI 5725 / PR**

Vislumbro dois fatores essenciais para esse quadro. O primeiro é de índole *jurídico-positiva*: a engenharia constitucional brasileira, ao promover a partilha de competências entre os entes da federação (artigos 21 a 24), concentra grande quantidade de matérias sob a autoridade privativa da União. O segundo fator é de natureza *jurisprudencial*. Não se pode ignorar a contundente atuação do Supremo Tribunal Federal ao exercer o controle de constitucionalidade de lei ou ato federal e estadual, especialmente aquele inspirado no “princípio da simetria” e numa leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União.

O cenário, porém, não é estático. A tensão latente entre centralização e descentralização acaba por gerar uma dinâmica ao longo da existência do regime federativo, que se manifesta por oscilações entre a maior e a menor autonomia local em face da unidade nacional. É o que aponta com precisão Marco Aurélio Marraffon, professor da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ:

*“(...) para além do aspecto estrutural de distribuição de competências e delimitação das esferas próprias de atuação dos entes federados, o federalismo se realiza como um processo dinâmico em que ocorrem novos rearranjos na organização estatal em virtude das condições históricas, culturais, políticas e econômicas de cada país em determinados períodos.*

*Assim, por vezes a tensão federativa direciona o pêndulo rumo à centralização da autoridade política e administrativa, para, em outros momentos, oscilar a favor da descentralização.*

*A análise do caso brasileiro demonstra que essas oscilações podem ocorrer, inclusive, dentro de urna mesma estrutura constitucional.” (Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização in Direito Constitucional Brasileiro. Vol. II: organização do Estado e dos Poderes, Org. Clèmerson Merlin Clève. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 117-118)*

Não se pode perder de mira que a República Federativa do Brasil

**ADI 5725 / PR**

tem como um de seus fundamentos o pluralismo político (artigo 1º, V, da Constituição Federal). Propõe-se, assim, que a regra geral deva ser a liberdade para que cada ente federativo faça as suas escolhas institucionais e normativas, as quais já se encontram bastante limitadas por outras normas constitucionais materiais que restringem seu espaço de autonomia.

Destarte, a menos que haja ofensa a norma expressa e inequívoca da Constituição, acredito que devem ser prestigiadas as iniciativas regionais e locais nos casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa. Essa diretriz parece ser a que melhor se acomoda à noção de federalismo como sistema que visa promover o pluralismo nas formas de organização política.

Fixadas essas premissas, passo então ao exame do caso concreto.

Da leitura da lei estadual ora examinada, verifica-se que o legislador do Estado do Paraná instituiu obrigação para as empresas concessionárias de serviços de telecomunicações de manterem escritórios regionais e representantes legais para atendimento presencial de consumidores em cidades com população superior a 100 (cem) mil habitantes, bem como de divulgação dos correspondentes endereços físicos no sítio eletrônico das operadoras, no contrato de prestação de serviços e nas faturas enviadas aos usuários.

Nos termos do artigo 22, IV, da Constituição Federal, a União detém competência legislativa privativa em matéria de telecomunicações. Compete igualmente à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações (artigo 21, XI, da Constituição Federal). Transcrevo o teor dos dispositivos constitucionais:

*“Art. 21. Compete à União:*

**ADI 5725 / PR**

(...)

*XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.*

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

(...)

*IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão.”*

Portanto, os Estados-membros não detêm competência para legislar sobre normas aplicáveis aos prestadores de serviços de telecomunicações, ainda que a pretexto de proteger o consumidor ou a saúde dos usuários, pois tal atribuição é privativa da União.

Entender de modo contrário, em interpretação alargada da competência concorrente dos Estados-membros para a edição de normas específicas em matéria de consumidor (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal), acabaria por manietar a União dos meios indispensáveis para se desincumbir de sua competência constitucional expressa, frustrando a teleologia dos artigos 21, XI, e 22, IV, da Constituição Federal.

Outrossim, a invocação do artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal encontra ainda outro óbice no presente caso. É que a relação entre o usuário e a prestadora do serviço público possui natureza específica, informada por princípios próprios, notadamente o da solidariedade social (artigo 3º, I, da Constituição Federal). Ainda que haja pontos de convergência, a proteção ao usuário não pode ser equiparada à defesa do consumidor, na qual prepondera a ótica individualista, como bem ressaltado pelo voto proferido pelo Min. Eros Grau no julgamento da medida cautelar na ADI 3.322, Rel. Min. Cezar Peluso.

Aliás, não é por outra razão que a sede específica para a instituição

**ADI 5725 / PR**

das balizas infraconstitucionais nesse tema reside no artigo 175, parágrafo único, da Constituição Federal, cujo inciso II expressamente reclama a atuação do legislador para a disciplina dos “*direitos dos usuários*”. Portanto, descabe a referida ilação de que todo serviço federal que faça nascer uma relação jurídica na qual figure, de um lado, o prestador de serviço e, de outro, o usuário seja necessariamente uma relação de consumo, capaz de ser regulada pela legislação estadual.

No voto condutor da ADI 4.477, um caso com similitude fática ao que aqui se aprecia, cujo cotejo recai sobre os mesmos parâmetros de constitucionalidade, acerca de dispositivo legal do estado do Mato Grosso do Sul a regulamentar *a nível local* a obrigação das empresas de telefonia a apresentarem a velocidade média de tráfego de dados na rede, a Relatora Ministra Rosa Weber demonstrou com acuidade os impactos dessa política legislativa:

*“(...) 5. A despeito de traduzirem os serviços de telefonia, mormente quando prestados por empresas particulares, uma dimensão de efetiva atividade econômica, comercial, de consumo – e, nessa medida sujeitos aos princípios e normas de proteção aos direitos e interesses do consumidor –, não se pode perder de vista que se trata, antes, de prestação de serviço público. E nesse contexto, a prestação de serviços de telefonia se dá em ambiente jurídico marcado por regulamentação complexa, em que convivem empresas submetidas a diferentes condições e regimes jurídicos de exploração, além de metas ligadas aos objetivos da política nacional de telecomunicações.*

*Nessa linha, ênfase, embora ostente características de relação de consumo, a relação jurídica entre o usuário do serviço e a empresa prestadora é um segmento de uma relação jurídica trilateral que envolve, além desses sujeitos, o Poder Público, titular do serviço, a quem compete a definição dos parâmetros técnicos e econômicos da sua prestação.*

*(...)*

*7. Por mais necessária e importante que seja a proteção do*

**ADI 5725 / PR**

*consumidor, sua implementação, 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.*

*8. Nessa ordem de ideias, para determinar se invadida a competência da União, reputo necessário examinar se a medida se esgota na relação entre o consumidor-usuário e o fornecedor-prestador do serviço público, ou se interfere, para além dessa dimensão, na relação jurídica existente entre esses dois atores e o Poder Concedente, titular do serviço. E, a meu juízo, a norma estadual impugnada interfere no conteúdo dos contratos administrativos firmados no âmbito federal para prestação do serviço público, pelo que não vejo como afirmar que se esgota na tutela de interesses consumeristas.”*

O reconhecimento da inconstitucionalidade das normas locais que interferem na estrutura de prestação de serviços de telecomunicação e no equilíbrio dos contratos administrativos, encontra-se consolidado na jurisprudência. A respeito, cito os seguintes precedentes:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Distrital n. 3.426/2004. 3. Serviço público de Telecomunicações. 4. Telefonia fixa. 5. Obrigação de discriminar informações na fatura. 6. Definição de ligação local. 7. Disposições sobre ônus da prova, termo de adequação e multa. 8. Invasão da competência legislativa da União. 9. Violação dos artigos 22, incisos I, IV, e 175, da CF. Precedentes. 10. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 3.322, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 29/3/2011)*

*“COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SERVIÇO DE TELECOMUNICAÇÕES. PROPAGANDA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. 1. Lei do Estado do Paraná que impõe às*

**ADI 5725 / PR**

*operadoras de telefonia celular e aos fabricantes de aparelhos celulares e acessórios a obrigação de incluir em sua propaganda advertência de que o uso excessivo de aparelhos de telefonia celular pode gerar câncer. 2. Violação à competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e sobre propaganda comercial (art. 22, IV e XXIX, CF). Precedentes da Corte. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 4.761, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 14/11/2016)*

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 5.934 de 29 de março de 2011, do Estado do Rio de Janeiro. Possibilidade de utilização, no mês subsequente, dos minutos da franquia não utilizados no mês anterior. Telecomunicações. Competência legislativa privativa da União. Violação do art. 22, IV, da Constituição Federal. Precedentes. Inconstitucionalidade formal. Procedência da ação. 1. A Lei nº 5.934/11 do Estado do Rio de Janeiro, ao dispor acerca da possibilidade de acúmulo das franquias de minutos mensais ofertados pelas operadoras de telefonia, violou o art. 22, inciso IV, da Lei Maior, que confere à União a competência privativa para dispor sobre telecomunicações. Precedentes. 2. Ação direta julgada procedente.” (ADI 4.649, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 12/8/2016)*

*“COMPETÊNCIA NORMATIVA - TELEFONIA - ASSINATURA BÁSICA MENSAL. Surge conflitante com a Carta da República lei local a dispor sobre a impossibilidade de cobrança de assinatura básica mensal pelas concessionárias de serviços de telecomunicações. Precedentes: Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.847/SC, relator ministro Gilmar Mendes, acórdão publicado no Diário da Justiça de 9 de março de 2012, e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.478, relator ministro Ayres Britto, acórdão publicado no Diário da Justiça de 30 de novembro de 2011.” (ADI 4.369, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJe de 3/11/2014)*

*“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei estadual n.*

**ADI 5725 / PR**

*13.921/2007, de Santa Catarina. 3. Serviço público de telecomunicações. 4. Telefonia fixa e móvel. 5. Vedação da cobrança de tarifa de assinatura básica. 6. Penalidades. 7. Invasão da competência legislativa da União. 7. Violação dos artigos 21, XI, 22, IV, e 175, parágrafo único, da Constituição Federal. Precedentes. 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente."*

Confirmam-se, ainda: ADI 5.327, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 1º/8/2017; ADI 5.253, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 1º/8/2017; ADI 2.615, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJe de 18/5/2015; ADI 3.847, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 9/3/2012); ADI 3.343, Redator do acórdão Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 22/11/2011; ADI 3.846, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 15/3/2011; ADI 4.083, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 14/12/2010; e ADI 3.533, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 6/10/2006.

Destarte, forçoso concluir pela inconstitucionalidade formal da Lei 18.909/2016 do Estado do Paraná, por invasão da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (artigo 22, IV, da Constituição Federal).

*Ex positis*, diante das premissas e fundamentos expostos, **CONHEÇO** a ação direta de inconstitucionalidade e **JULGO PROCEDENTE** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 18.909/2016 do Estado do Paraná.

É como voto.

**06/12/2018**

**PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.725 PARANÁ**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Eu tenho acompanhado, Senhor Presidente, essa compreensão, embora tenha restado vencido quando se formou a orientação majoritária. Eu apenas estou fazendo esse registro, mas acompanho o Relator.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.725**

PROCED. : PARANÁ

**RELATOR : MIN. LUIZ FUX**

REQTE.(S) : ASSOCIACAO NACIONAL DAS OPERADORAS CELULARES - ACEL

REQTE.(S) : ABRAFIX - ASSOCIACAO BRASILEIRA DE CONCESSIONARIAS DE  
SERVICO TELEFONICO FIXO COMUTADO

ADV.(A/S) : GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS (07383/DF) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : CAPUTO, BASTOS E SERRA ADVOGADOS (1713/2010/DF)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta e julgou procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade da Lei 18.909/2016, do Estado do Paraná, nos termos do voto do Relator. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Cármen Lúcia. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 6.12.2018.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Cármen Lúcia.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Luciano Mariz Maia.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário