

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 6.886/2016 DO ESTADO DO PIAUÍ. OPERADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO DE TELEFONIA FIXA E MÓVEL. OBRIGATORIEDADE DE DISPONIBILIZAÇÃO, NA INTERNET, DO EXTRATO DETALHADO DA CONTA DE PLANOS PRÉ-PAGOS. PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ESTADOS (CF, ART. 24, V). IMPROCEDÊNCIA.

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 Constituição Federal de 1988, 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 nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

3. A Lei 6.886/2016 do Estado do Piauí, ao obrigar que as operadoras de telefonia móvel e fixa disponibilizem, na internet, o extrato detalhado de conta das chamadas telefônicas e serviços utilizados pelos usuários de planos “pré-pagos”, não tratou diretamente de legislar sobre telecomunicações, mas sim de direito do consumidor. Isso porque o fato de disponibilizar o extrato da conta de plano “pré-pago” detalhado na internet não diz respeito à matéria específica de contrato de telecomunicação, tendo em vista que tal serviço não se enquadra em nenhuma atividade de telecomunicações definida pelas Leis 4.117/1962 e 9.472/1997.

4. Trata-se, portanto, de norma sobre direito do consumidor que admite regulamentação concorrente pelos Estados-Membros, nos termos do art. 24, V, da Constituição Federal.

5. Ação Direta julgada improcedente.

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Associação das Operadoras de Celulares (ACEL) e pela Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado (ABRAFIX), em que se pretende ver

declarada a incompatibilidade da Lei 6.886/2016 do Estado do Piauí com o texto constitucional. A referida lei dispõe sobre a obrigação das “*operadoras de telefonia móvel e fixa que atuam no âmbito do Estado do Piauí, a disponibilizarem, em seus portais na internet, extrato detalhado de conta das chamadas telefônicas e serviços utilizados na modalidade de recarga de créditos por pagamento antecipado, também conhecida como “plano pre-pago”*”.

Transcrevo o teor da norma impugnada:

“Art. 1º As operadoras de telefonia móvel e fixa que prestam serviços no âmbito do Estado do Piauí fornecerão aos clientes que utilizam seus serviços na modalidade de recarga de créditos por pagamento antecipado, também conhecida como “plano pré-pago”, extrato detalhado de conta das chamadas telefônicas e serviços utilizados com respectivo valor cobrado, no mesmo padrão dos extratos de contas de serviços prestados mediante contratos conhecidos como ‘planos pós-pagos’.

Art. 2º Os extratos de contas, bem como, os preços e condições de venda dos produtos ou serviços adquiridos, serão disponibilizados aos clientes nos portais das operadoras na internet, com o mesmo padrão de acesso, segurança de dados, qualidade de serviço e detalhamento das contas de serviços prestados mediante contratos conhecidos como ‘planos pré-pagos’.

Art. 3º O referido extrato deverá conter, no mínimo:

I - data e hora da ligação;

II - duração;

III - o número chamado;

IV - relação de mensagens enviadas e recebidas;

IV - respectivos custos, e

V - impostos incidentes.

Art. 4º Sem prejuízo das penas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor, ou outra que a substitua, o descumprimento da presente lei acarretará à operadora responsável, a pena de multa no valor de 100 (cem) UFR/PI - Unidades Fiscais de Referência do Estado do Piauí vigente, por número de celular que utilize os serviços da operadora na modalidade de recarga de créditos por pagamento antecipado, prejudicado em função do descumprimento desta Lei.

Parágrafo único. Os valores arrecadados em função deste artigo serão revertidos ao Fundo pertinente à pessoa jurídica de direito público que impuser a sanção.

Art. 5º A fiscalização desta Lei, bem como a aplicação de sanção, caberá aos órgãos de Defesa do Consumidor.

Art. 6º As operadoras terão o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da publicação desta Lei.”

Alega-se, em suma, que a lei estadual teria invadido a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, conforme disposto no art. 22, IV, da Constituição da República.

Em 30/6/2017, o Min. ROBERTO BARROSO deferiu a medida cautelar, *ad referendum do plenário*, para suspender a eficácia da Lei 6.886/2016 do Estado do Piauí.

Submetida a ação à julgamento virtual, o Min. Relator ROBERTO BARROSO confirma a concessão da cautelar e vota pela procedência da ação, entendendo que a lei impugnada trata de telecomunicações e viola a competência legislativa privativa da União prevista no art. 22, IV, da Constituição Federal, além de interferir na prestação de serviço público federal, conforme disposto no art. 21, XI, da Carta Magna, na conformidade da ementa abaixo transcrita:

“ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SERVICO DE TELECOMUNICACAO. LEI ESTADUAL QUE DISPOE SOBRE EXTRATOS TELEFONICOS DE PLANOS PRE-PAGOS.

1. Trata-se de acao direta que impugna lei estadual que impoe as operadoras de telefonia movel a obrigacao de fornecer extratos detalhados das contas em planos pre-pagos.

2. Lei que cria obrigacoes e sancoes para empresas de telefonia. Violacao da competencia privativa da Uniao para legislar sobre servicos de telecomunicacoes. Precedentes.

3. Acao direta de inconstitucionalidade julgada procedente”.

É o breve relatório.

Divirjo do Relator em relação ao mérito da Ação.

A controvérsia dos autos, consiste 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.

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 4.117/1962, 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 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 óticos 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 óticos 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 essa e os usuários, não se podendo falar em violação ao art. 175, parágrafo único, incisos I e II, da CF.

Na hipótese em análise, ao compelir as operadoras de telefonia fixa e móvel, que atuam no Estado do Piauí, a fornecerem em portal da *internet* para os usuários de planos “pré-pagos” o “ *extrato detalhado de conta das chamadas telefônicas e serviços utilizados com respectivo valor cobrado, no mesmo padrão dos extratos de contas de serviços prestados mediante*

contratos conhecidos como 'planos pos-pagos' " (art. 1º), a Lei 6.886/2016 do Estado do Piauí tem reflexos no campo da atividade fornecida pelas requerentes e do direito do consumidor, porém, claramente, com especificidade e priorização deste, pois, embora a lei tenha como destinatárias empresas dedicadas aos serviços de telefonia fixa e móvel, a principal razão de ser da norma não está na interferência dos serviços prestados em si, mas na implementação de um modelo de informação ao consumidor daqueles serviços.

Melhor dizendo, a lei apenas determina que deve ser disponibilizado na *internet* o extrato detalhado de conta "pré-paga", contendo as chamadas telefônicas e serviços utilizados com o respectivo valor, nos mesmos moldes delineados para os usuários do serviço "pós-pago", dentro da perspectiva de proteção ao consumo conferida pelo texto constitucional.

A propósito, uma das grandes conquistas legislativas no que tange às relações de consumo é justamente o direito à ampla e correta informação sobre produtos e serviços oferecidos no mercado. Assim, o direito à informação se tornou um dos alicerces que sustentam o sistema de proteção consumerista brasileiro, sendo expressamente previsto no Código de Defesa ao Consumidor, conforme se vê abaixo:

"Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

(...)

IV - educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo;

(...)

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

(...)

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem; (...)"

Ao obrigar que fornecedores de serviço de telefonia fixa e móvel demonstrem para os consumidores a verdadeira correspondência entre os serviços utilizados e os respectivos valores cobrados, entendo que a Lei

estadual 6.886/2016 não tratou diretamente de legislar sobre telecomunicações, isso porque o fato de disponibilizar o extrato da conta de plano “pré-pago” detalhado na *internet* não diz respeito à matéria específica de contratos de telecomunicações, tendo em vista que tal serviço não se enquadra em nenhuma atividade de telecomunicações definida pelas Leis 4.117/1962 e 9.472/1997.

Em rigor, a matéria tratada na lei é de direito consumerista, pois buscou dar uma maior proteção e também tornar mais efetivo o direito à informação do consumidor, permitindo um maior controle dos serviços contratados.

Assim, quando da análise dessas questões envolvendo distribuição de competência legislativa concorrente, deve o intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades consagrando o imprescindível equilíbrio federativo.

Nesse sentido, esta SUPREMA CORTE declarou a constitucionalidade, tanto de diversas normas estaduais, em hipóteses semelhantes, reconhecendo a competência dos Estados-Membros para dispor sobre o direito de informação dos consumidores, no exercício de sua competência concorrente (ADI 1.980, Rel. Min. CEZAR PELUSO, DJe de 7/8/2009 e ADI 2.832, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20/6/2008); e para regulamentar o comércio de itens de conveniência em farmácias e drogarias (ADI 4.954, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 30/10/2014); quanto dos Municípios para estipular horário de funcionamento a ser obedecido por farmácias (Súmula/STF 645); bem como para garantir condições sanitárias adequadas, como as que proíbem a utilização de embalagens devassáveis de molhos e temperos de mesa (RE 594.057 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 23/6/2014).

Em julgados mais recentes desta CORTE, considerando a competência concorrente legislativa dos Estados para editar leis sobre defesa do consumidor, citem-se ainda: ADI 5.745, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Relator p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, julgado em 7/2/2019 (em que se reputou constitucional lei do Estado do Rio de Janeiro que *obriga as empresas Prestadoras de Serviço a, previamente, informarem, aos consumidores, dados dos funcionários que executarão os serviços demandados em suas residências ou sedes*), ADI 5.961, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Relator p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 26/6/2019 (cujo entendimento foi de considerar constitucional lei do Estado do Paraná que *proíbe que as empresas de concessão de serviços*

públicos de água, luz e telefonia façam o corte do fornecimento residencial de seus serviços por falta de pagamento de contas em dias específicos) e ADI 4.908, Rel. Min. ROSA WEBER, DJe de 6/5/2019 (na qual o Tribunal entendeu pela constitucionalidade de norma estadual que previa hipótese de cancelamento de multa contratual de fidelidade de usuário de serviços de telefonia fixa e celular).

Trata-se, portanto, de norma sobre direito do consumidor que admite regulamentação concorrente pelos Estados-Membros, nos termos do art. 24, V, da Constituição Federal, sendo, portanto, formalmente constitucional.

Diante do exposto, CONHEÇO da ação e a julgo IMPROCEDENTE, para declarar a constitucionalidade da Lei 6.886/2016 do Estado do Piauí.

É o voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 23/11/2016