

04/11/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.924 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS OPERADORAS  
CELULARES - ACEL  
**ADV.(A/S)** : RODRIGO DE BITTENCOURT MUDROVITSCH E  
OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO  
PARANÁ  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Ação direta de inconstitucionalidade. Constitucional. Administrativo. Direitos fundamentais. Lei 17.107/12, do Estado do Paraná, que dispõe sobre penalidades ao responsável pelo acionamento indevido dos serviços telefônicos de atendimento a emergências envolvendo remoções ou resgates, combate a incêndios, ocorrências policiais ou atendimento de desastres (trote telefônico). 2. Inépcia da petição inicial. Falta de causa de pedir. Apenas o art. 2º, *caput*, e § 1º, se relacionam com as causas de pedir da ação – invasão da competência da União para legislar sobre telecomunicações e violação à vida privada e à proteção de dados. Demais dispositivos que tratam das sanções a serem aplicadas ao usuário da linha telefônica da qual se origina o trote a serviços de emergência. Ação conhecida apenas quanto aos dispositivos mencionados. 3. Dispositivos que determinam que as prestadoras de serviço telefônico são obrigadas a fornecer, sob pena de multa, os dados pessoais do usuários de terminais utilizados para passar trotes aos serviços de emergência. 4. Alegação de inconstitucionalidade formal, por invasão da competência da União para legislar sobre serviços de telecomunicações – art. 22, IV, da CF. A norma trata do relacionamento entre as prestadoras e a administração pública, em uma relação diversa daquela decorrente da outorga da prestação do serviço – prestação de informações para processo administrativo. Norma compatível com a

## ADI 4924 / DF

legislação federal, que não estabelece um direito ao sigilo absoluto dos dados pessoais, sendo perfeitamente compatível com a requisição de dados no curso de um procedimento de apuração de infração administrativa. 5. Alegação de inconstitucionalidade material, por suposta violação ao direito à privacidade, pela quebra do sigilo de dados sem ordem judicial e em situação desproporcional – art. 5º, X e XII, da CF. Proporcionalidade da medida, desde que observadas as exigências que decorrem dos dispositivos constitucionais indicados. Quebra de sigilo limitada aos dados pessoais. Exigência de um procedimento administrativo em curso. Infração administrativa grave, com possíveis repercussões criminais e potencial de produzir considerável risco à comunidade. 6. Conhecimento parcial da ação, apenas em relação ao art. 2º, *caput*, e § 1º. Quanto a estes, pedido julgado improcedente.

04/11/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.924 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS OPERADORAS  
CELULARES - ACEL  
**ADV.(A/S)** : RODRIGO DE BITTENCOURT MUDROVITSCH E  
OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO  
PARANÁ  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**RELATÓRIO**

**O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator):** A Associação Nacional das Operadoras Celulares – ACEL - propôs ação direta buscando a pronúncia da inconstitucionalidade da Lei 17.107/12, do Estado do Paraná, que dispõe sobre penalidades ao responsável pelo acionamento indevido (“trotes telefônicos”) dos serviços telefônicos de atendimento a emergências envolvendo remoções ou resgates, combate a incêndios, ocorrências policiais ou atendimento de desastres.

Relata a requerente que a referida norma violaria o disposto no art. 22, IV, e art. 5º, X e XII, da CF.

Afirma que a lei impugnada determina que as prestadoras de serviço telefônico são obrigadas a fornecer, sob pena de multa, os dados pessoais do usuários que passam trotes aos serviços de emergência.

Sustenta que a norma é formalmente inconstitucional, visto que o Estado teria invadido a competência da União para legislar sobre serviços de telecomunicações art. 22, IV, da CF, que prevê que compete privativamente à União legislar sobre “águas, energia, informática, telecomunicações e radiofusão.”

Acrescenta que art. 21, inciso XI, da Constituição Federal, determina

## ADI 4924 / DF

que compete à União “explorar, direta ou indiretamente, os serviços de telecomunicações, nos termos da Lei”, ou seja, tanto em relação às condições de autorização, quanto ao direito dos usuários, caberia somente à União exercer a função legislativa.

Alega a requerente que, além do vício formal, as normas são materialmente inconstitucionais, por violarem o sigilo de dados sem ordem judicial, tendo em vista que a norma prescreve que devem ser reveladas às autoridades administrativas estaduais as informações dos usuários do telefone, mediante simples ofício enviado à empresa concessionária.

Argumenta que a norma também é materialmente inconstitucional por violar a privacidade e o sigilo das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, constantes no art. 5º, X e XII, da CF, matérias que recaem no campo da reserva da jurisdição.

Requer, portanto, a declaração de nulidade total da Lei nº 17.017/12, do Estado do Paraná. (eDOC 2)

Considerando a relevância da matéria, foi adotado o rito do art. 12 da Lei 9.868/99. (eDOC 7)

A Assembleia Legislativa do Estado do Paraná prestou informações. Sustentou que a norma não dispõe sobre telecomunicações, mas sobre segurança pública e direito administrativo, tendo em vista que tem o objetivo de preservar a Administração Pública contra “troles” telefônicos. Argumenta que esse tipo de comportamento causa diversos danos, considerando que pelo acionamento indevido dos serviços de emergência, deixa-se de atender a uma ocorrência real.

Afirma que a segurança pública é dever constitucionalmente outorgado a todos os entes federativos, nos termos do art. 144, da Constituição Federal.

Aduz ainda que a competência para editar normas relativas ao direito administrativo é concorrente, nos termos do art. 22, I, da CF/88.

Alega que os órgãos públicos responsáveis pela prestação dos serviços de atendimento emergencial, tais como Corpo de Bombeiros e Polícia Militar, são instituições vinculadas à administração pública

estadual.

Acrescentou também que não há violação à privacidade, na medida em que não são requisitados os diálogos, mas apenas os dados da linha que passa o trote, razão pela qual pugnou pela improcedência do pedido (eDOC 13).

Ao prestar informações, o Governador do Estado do Paraná argumentou que a norma impugnada não disciplina a forma pela qual a telefonia será prestada no Estado-membro, mas apenas cria um mecanismo para combater a prática conhecida por "trote telefônico", por meio de aplicação de multas, as quais necessitam dos dados cadastrais do infrator que se encontram sob a guarda das empresas concessionárias.

Desta feita, aduz que não há inconstitucionalidade formal e que a competência material para zelar pelo patrimônio público e pela saúde pública seria comum a todos os entes federativos, nos termos do art. 23 da Constituição Federal.

Em relação à alegação de inconstitucionalidade material, defende que a Constituição da República, em seu art. 5º, XII, não garante o sigilo quanto aos dados cadastrais do titular de linha telefônica, mas apenas em relação às interceptações.

Por esses motivos, defendeu a constitucionalidade da norma impugnada. (eDOC 19)

O Advogado-Geral da União arguiu a inépcia parcial da petição inicial, tendo em vista que a requerente não impugnou especificamente todos os dispositivos atacados, em inobservância ao que dispõe o art. 3º, I, da Lei 9.868/99.

De acordo com a AGU, apenas o art. 2º, *caput*, e § 1º, da lei estadual, foram questionados à luz da inconstitucionalidade formal e material de normas relativas a telecomunicações e ao sigilo de dados, de modo que os demais artigos, que são independentes, não foram devidamente impugnados e devem ser excluídos do âmbito deste processo.

No mérito, defendeu a inconstitucionalidade do art. 2º, *caput*, e § 1º, considerando que as normas do diploma normativo hostilizado invadiram a seara de competência legislativa privativa da União, a quem

## ADI 4924 / DF

cabe explorar e regulamentar os serviços de telecomunicações. (eDOC 21)

O Procurador-Geral da República apresentou manifestação.

Preliminarmente, opinou pelo conhecimento da ação, considerando que, a despeito de fundamentar a inconstitucionalidade formal e material apenas do art. 2º, *caput* e § 1º, da Lei 17.107/2012, a requerente entende que esses dispositivos constituem o núcleo principal da referida lei, de modo que as demais normas da lei perderiam sua utilidade com a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos mencionados.

No mérito, entendeu pela inconstitucionalidade formal do art. 2º, *caput*, e § 1º, levando em consideração que a Constituição Federal fixou a competência privativa da União para legislar sobre o tema.

Por outro lado, afirma que *“As demais normas da Lei 17.107/2012 não interferem no contrato de concessão entre as prestadoras dos serviços de telecomunicações e a União. Dispõem, na realidade, sobre o indevido acionamento dos serviços de segurança pública de emergência, tais como remoções e resgates, combate a incêndios, ocorrências policiais ou atendimento de desastres. Inserem-se, portanto, na esfera de competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre direito administrativo”* (eDOC 22)

Opina, de forma subsidiária, pela constitucionalidade material do art. 2º, *caput*, e § 1º, pois a entrega de dados pelas concessionárias dos serviços de telefonia aos órgãos e instituições públicas responsáveis pela prestação dos serviços de emergência constitui medida adequada à finalidade de permitir a identificação do proprietário da linha telefônica utilizada para a realização do trote.

Conclui pela procedência parcial do pedido, para pronunciar a inconstitucionalidade apenas do art. 2º, *caput*, e § 1º, em virtude da existência de vício formal, pois a declaração de nulidade do referido artigo não interfere na aplicação dos demais dispositivos da lei, que regulamentam o procedimento para a aplicação de multa ao proprietário de linha telefônica responsável pelo acionamento indevido dos serviços telefônicos de atendimento a emergências (eDOC 22).

É o relatório.

04/11/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.924 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** Passo a apreciar as questões jurídicas necessárias ao julgamento do feito.

**Da delimitação do objeto da ação à análise do art. 2º, *caput* e §1º, da Lei 17.107/2012**

A Associação Nacional das Operadoras Celulares – Acel propôs ação direta buscando a pronúncia da inconstitucionalidade da Lei 17.107/12, do Estado do Paraná, que dispõe sobre penalidades administrativas aplicáveis aos responsáveis pelo acionamento indevido dos serviços telefônicos de atendimento a emergências envolvendo remoções ou resgates, combate a incêndios, ocorrências policiais ou atendimento de desastres, por meio dos denominados “trotes telefônicos”, por violação ao art. 22, IV, e ao art. 5º, X e XII, da CF.

O Advogado-Geral da União deduziu que não houve a impugnação e nem explicitação dos motivos que levariam à inconstitucionalidade total da norma, com exceção do art. 2º, *caput*, e § 1º, por falta de explicitação da causa de pedir.

Em relação a esse ponto, entendo que assiste razão à AGU, já que apenas o art. 2º, *caput*, e § 1º, da Lei 17.107/2012, é que trata do dever das empresas de telefonia em enviar dados dos seus clientes para fins de apuração de responsabilidade.

Os demais dispositivos legais se limitam a estabelecer as sanções e o procedimento a ser aplicado aos cidadãos que acionarem indevidamente os serviços públicos de emergência, de modo que não há, sequer *in status assertionis*, qualquer implicação com as normas constitucionais indicadas na petição inicial, que tratam da competência legislativa sobre telecomunicações, da garantia da intimidade e da vida privada, da

## ADI 4924 / DF

cláusula de reserva de jurisdição ou do princípio da livre iniciativa.

Ou seja, inexistente nexo de interdependência recíproca ou unilateral entre os trechos impugnados da norma e os demais dispositivos legais, uma vez que o vício formal e material deduzidos pela parte autora não alcança a lei em sua integralidade e não impede que o Estado do Paraná estabeleça normas de direito administrativo, dentro de sua competência legislativa, para punição a atos ilícitos de acionamento indevido dos serviços de emergência.

Ou seja, a identificação dos autores desses atos ilícitos através de instrumentos distintos possibilita a aplicação dos demais dispositivos legais, com a manutenção dessas regras que não foram especificamente impugnadas.

Para que não parem dúvidas sobre a autonomia normativa dos dispositivos não impugnados, transcrevo os demais trechos da Lei 17.107/2012 do Estado do Paraná:

Art. 1º. Fica instituída a aplicação de multa ao proprietário de linha telefônica responsável pelo acionamento indevido dos serviços telefônicos de atendimento a emergências envolvendo remoções ou resgates, combate a incêndios, ocorrências policiais ou atendimento de desastres.

Parágrafo único. Entende-se por acionamento indevido aquele originado de má-fé ou que não tenha como objeto o atendimento a emergência ou situação real que venha a justificar o acionamento, salvo nos casos de erro justificável.

Art. 2º.[...]

§ 2º As ligações originadas de telefones públicos serão anotadas em relatório separado para futuro levantamento de incidência geográfica e posterior identificação pelo órgão competente, podendo ser adotadas medidas preventivas.

§ 3º Havendo possibilidade da identificação do autor do acionamento indevido por telefones públicos, esse será responsabilizado e deverá ser penalizado na forma desta Lei.

Art. 3º. Identificados os proprietários da linha telefônica ou os responsáveis pelo acionamento indevido, na forma prevista no artigo anterior, serão enviados os relatórios ao órgão estadual competente que adotará as medidas cabíveis, inclusive a lavratura do Auto de Infração e o envio da multa ao endereço do infrator.

Parágrafo único. Após o recebimento do Auto de Infração, os proprietários da linha telefônica ou os responsáveis pelo acionamento indevido terão o prazo de 30 (trinta) dias para apresentar defesa por escrito junto ao órgão competente, que poderá acatar o pedido cancelando a aplicação da multa.

Art. 4º. A multa a que se refere o art. 1º desta Lei será de 02 (duas) UPF/PR (Unidade Padrão Fiscal do Paraná) e cobrada em dobro no caso de reincidência.

Art. 5º. Não havendo o pagamento da multa pela via administrativa, o Estado poderá realizar a cobrança pela via judicial.

Art. 6º. Todo o valor arrecadado com as multas estabelecidas nesta Lei será repassado ao FUNESP/PR (Fundo Especial de Segurança Pública do Paraná).

A citação dos dispositivos acima transcritos não deixa dúvida quanto à possibilidade de manutenção da parte não impugnada da norma, o que deve ser feito de modo a inclusive se privilegiar a manifestação de vontade do Poder Legislativo Estadual.

Acentue-se que a posição aqui defendida, no que se refere à teoria da divisibilidade da lei, encontra amplo respaldo na doutrina e jurisprudência nacional. Nessa linha, já tive a oportunidade de escrever, em âmbito acadêmico, que:

“A doutrina e a jurisprudência brasileiras admitem plenamente a *teoria da divisibilidade da lei*, de modo que, tal como assente, o Tribunal somente deve proferir a inconstitucionalidade daquelas normas viciadas, não devendo estender o juízo de censura às outras partes da lei, salvo se elas não puderem subsistir de forma autônoma.” (MENDES, Gilmar

## ADI 4924 / DF

Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020 (série IDP). p. 1.494)

Seguindo a mesma linha de raciocínio, destaco os seguintes precedentes desta Corte:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO. C.F., art. 37, XIII. Lei Complementar nº 7, de 1991, com a redação da Lei Complementar nº 23, de 2002, do Estado de Alagoas. I. - Objetivando impedir majorações de vencimentos em cadeia, a Constituição Federal, art. 37, XIII, veda a vinculação ou equiparação de vencimentos para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. II. - **Inconstitucionalidade de parte da segunda parte do art. 74 da Lei Complementar nº 7, de 1991, com a redação da Lei Complementar nº 23, de 2002, ambas do Estado de Alagoas.** III. - **Não obstante de constitucionalidade duvidosa a primeira parte do mencionado artigo 74, ocorre, no caso, a impossibilidade de sua apreciação, em obséquio ao "princípio do pedido" e por não ocorrer, na hipótese, o fenômeno da inconstitucionalidade por "arrastamento" ou "atração", já que o citado dispositivo legal não é dependente da norma declarada inconstitucional.** ADI 2.653/MT, Ministro Carlos Velloso, "DJ" de 31.10.2003. IV. - ADI julgada procedente, em parte.

(ADI 2895, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 02/02/2005)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CUSTAS E EMOLUMENTOS: NATUREZA JURÍDICA. BASE DE CÁLCULO. ALÍQUOTA: LIMITE. Lei 7.550, de 2001, do Estado de Mato Grosso. I. - As custas e os emolumentos são espécie tributária, são taxas. Precedentes do STF. II. - Inconstitucionalidade da Nota 1 (um) ao item 7 (sete) da Tabela

"A" e da Nota 1 (um) ao item 27 (vinte e sete) da Tabela "C", anexas à Lei 7.550/01, do Estado de Mato Grosso, porque ostentam base de cálculo própria de imposto, assim ofensivas ao disposto no art. 145, § 2º, da Constituição Federal. III. - As alíquotas dos emolumentos, no caso, porque não excessivas e porque têm um limite, não são desproporcionadas ao custo do serviço que remuneram. **IV. - Inocorrência, na hipótese, do fenômeno da inconstitucionalidade por "arrastamento" ou "atração". V. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, em parte.**

(ADI 2653, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 08/10/2003)

Por esses motivos, acolho a manifestação da AGU no sentido de restringir o objeto desta ação à análise da (in)constitucionalidade do art. 2º, *caput*, e § 1º, da Lei 17.107/2012, do Estado do Paraná.

#### **Do ausência de inconstitucionalidade formal**

Os dispositivos impugnados determinam que as prestadoras de serviço telefônico são obrigadas a fornecer, sob pena de multa, os dados pessoais dos usuários de terminais utilizados para passar trotes aos serviços de emergência. Transcrevo:

“Art. 2º. Os órgãos e instituições públicas, responsáveis pela prestação dos serviços de emergência aqui tratados, deverão anotar o número telefônico de onde se originou o trote e enviar ofício às empresas prestadoras de serviços telefônicos para que essas informem os dados do proprietário.

§ 1º. As empresas prestadoras de serviços telefônicos terão o prazo de 30 (trinta) dias para fornecer as informações, sob pena de multa de 20 UPF/PR (Unidade Padrão Fiscal do Paraná), duplicando-se tal valor em caso de reincidência.”

O procedimento previsto na norma em questão pressupõe que a

## ADI 4924 / DF

administração, ao receber a chamada, identificou o “código de acesso”, ou seja, o número de telefone da linha de origem, por meio de um identificador de chamadas.

Registre-se que esse código de acesso pode ser bloqueado por opção voluntária do próprio usuário, conforme previsão do art. 3º, VI, da Lei 9.472/97: “O usuário de serviços de telecomunicações tem direito à não divulgação, caso o requeira, de seu código de acesso”.

Contudo, quando esse código de acesso for fornecido voluntariamente pelo próprio usuário, o art. 2º, *caput* e §1º, da Lei 17.107/2012, prevê que a Administração Pública Estadual pode oficiar as operadoras telefônicas para obter os dados cadastrais de indivíduos que promovam o acionamento indevido dos serviços de emergência, o que constitui o ponto da divergência instaurado nesta ação.

Com a devida *vênia* da bem lançada tese trazida pela requerente, entendo que a matéria não se adequa plenamente à regra de competência legislativa e material da União para legislar e explorar os serviços de telecomunicações, tal como se poderia concluir, em uma primeira análise, a partir da interpretação do art. 21, XI e art. 22, IV, da CF/88.

Com efeito, uma avaliação mais detida da questão permite identificar que a norma impugnada trata, na verdade, de questão de direito administrativo relativa à assistência e à segurança pública que se encontra dentro da competência legislativa residual dos Estados membros, nos termos do art. 25, §1º, da CF/88.

Além disso, a competência material para cuidar dessas questões é atribuída a todos os entes federativos, conforme previsão do art. 23, II, c/c art. 144, ambos da CF/88.

Destaque-se que, no que se refere à definição da competência legislativa e material, é importante assentar que nem sempre existem critérios claros e definitivos.

Ou seja, enquanto algumas situações se encontram, sem sombra de dúvidas, dentro de uma zona de certeza positiva ou negativa da incidência das regras, outras se apresentam em um zona cinzenta ou limítrofe que demanda um maior esforço hermenêutico e interpretativo.

## ADI 4924 / DF

Ao acentuar os desafios enfrentados nessa matéria, Raul Machado Horta, um dos grandes estudiosos do tema do federalismo e da repartição de competências, escreve que:

“A repartição de competências, responsável pela definição constitucional do campo próprio de cada ordenamento, poderá acentuar a centralização, concentrando na Federação ou União a maior soma dos poderes, ou conduzir à descentralização, reduzindo os poderes federais e ampliando os poderes estaduais, ou ainda, afastando-se das soluções extremas, dosar as competências federais e estaduais, de modo a instaurar na Constituição Federal o equilíbrio entre o ordenamento central e os ordenamentos parciais. No primeiro caso, a centralização de poderes configura o federalismo centrípeto; no segundo, a descentralização conduz ao federalismo centrífugo, e, no terceiro, o equilíbrio na dosagem das atribuições conferidas aos ordenamentos implantará o federalismo de equilíbrio” (HORTA, Raul Machado. **Repartição de Competencias na Constituição Federal de 1988**. p. 250).

De forma semelhante, Christoph Degenhart destaca que o texto constitucional, ao descrever determinada matéria no catálogo de competências, pode elencar questões genéricas do cotidiano, como “floresta”, “caça”, “pesca”, “fauna”, “conservação da natureza” (como, por exemplo, no art. 24, VI, da Constituição Federal), ou referir-se a campos específicos do Direito, como “direito civil”, “direito penal”, “direito marítimo” (o que se tem no art. 22, I, da Constituição Federal). (DEGENHART, Christoph, *Staatsrecht, I*, Heidelberg, 22<sup>a</sup> edição, 2006, p. 56-60).

Para o autor, ao ser constatada uma aparente incidência de determinado assunto em mais de um tipo de competência, deve-se realizar interpretação que leve em consideração duas premissas: a) a intensidade da relação da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência em análise; e b) o fim primário a que se destina essa norma, que possui direta relação com o *princípio da*

## ADI 4924 / DF

*predominância de interesses* (DEGENHART, Christoph. *Staatsrecht, I*, Heidelberg, 22<sup>a</sup> edição, 2006, p. 56-60).

Ao aplicar os critérios estabelecidos pelo professor alemão ao caso em análise, observa-se que a norma impugnada encontra-se em relação de maior intensidade com questões de direito administrativo e de segurança pública que envolvem a organização dos serviços de assistência pública a emergências no Estado do Paraná, não afetando de forma relevante as atividades de telecomunicação ou os contratos de concessão de serviços públicos mantidos entre a União e as empresas privadas.

O fim primário da norma é possibilitar o exercício do poder de polícia administrativo e a punição a atos ilícitos de acionamento indevido dos serviços de emergência pública. Portanto, não se pretende estabelecer qualquer regra relativa aos parâmetros de prestação dos serviços de telefonia, aos direitos dos usuários ou à política tarifária.

Reitere-se que a norma impugnada não cria qualquer obrigação nova em relação aos contratos de prestação de serviços de telecomunicações, ou seja, não estabelece o dever de instalação de contadores de pulso em pontos de consumo, não proíbe a cobrança de assinatura básica, não veda a arrecadação de valores para a instalação de pontos de acesso, não prevê o direito do usuário ao acúmulo de franquias e nem implementa a obrigação de desenvolvimento e compartilhamento de estrutura física e tecnologia de localização dos usuários em tempo real, diferentemente do que ocorre com os precedentes invocados pelo requerente e pela PGR (ADIs 3353, 4478, 4649, 3343, 4083 e 4739).

Da mesma forma, entendo que o presente caso possui distinção em relação ao precedente da ADI 6.482, de minha Relatoria, recentemente julgado pelo Plenário em **18.2.2021**, no qual o Tribunal assentou a constitucionalidade da gratuidade do direito de passagem em relação à infraestrutura dos serviços de telecomunicações instaladas em vias públicas, faixas de domínio público e bens de uso comum do povo.

Nesse caso, assentou-se que a disciplina jurídica da infraestrutura de telecomunicações seria de competência legislativa privativa da União, por

## ADI 4924 / DF

envolver diretamente bens materiais indispensáveis à produção e transmissão de sons e imagens, com possíveis impactos e distorções regulatórias sobre o preço ou a qualidade do serviço.

Feito esse *distinguishing*, observo que o dever criado pela norma discutida neste caso se restringe ao compartilhamento de informações cadastrais já existentes nos bancos de dados das empresas de telefonia para fins de apuração de ilícitos administrativos, o que é plenamente compatível com as normas constitucionais de competência legislativa dos Estados para a auto-organização dos seus serviços e para a disciplina de matérias residuais relativas ao funcionamento dos sistemas de assistência pública (art. 25, *caput* e §1º, c/c art. 23, II, da CF/88).

Destaque-se que a norma atacada também encontra amparo no art. 144 da CF/88, que estabelece o dever do Estado e a responsabilidade de toda a sociedade em contribuir com a segurança pública.

Aliás, a Constituição Federal estabelece, em seu art. 175, parágrafo único, as matérias que integram a relação jurídica entre o poder concedente e o concessionário:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado

Ao interpretar a jurisprudência fixada pelo Supremo Tribunal Federal a partir da ADI-MC 2.299, Rel. Min. Moreira Alves, ADI-MC 2.337-3 e ADI-MC 2.615-1, Relatadas pelos Ministros Celso de Mello e Nelson Jobim, Alexandre Aragão, na relevante obra denominada “Direito

## ADI 4924 / DF

dos Serviços Públicos”, sintetiza as regras que norteiam a competência legislativa e material para a regulação de serviços públicos:

1. Ao ente que compete prestar, direta ou indiretamente, o serviço público, compete regulamentá-lo, inclusive as relações da concessionária com os usuários, não podendo outro ente, ainda que detenha controle societário da concessionária, editar leis na matéria.

2. A edição de regras sobre o serviço público de outro ente federativo constitui ingerência na relação contratual existente entre o ente federativo concedente e a concessionária, desrespeitando inclusive os padrões de prestação do serviço público estabelecidos no edital de licitação e o consequente equilíbrio econômico-financeiro (ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**. p. 303).

Na situação sob exame, não há qualquer regra relativa à efetiva prestação dos serviços de telecomunicações, às relações da concessionária com o usuário, aos padrões de prestação de serviço ou ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

O que se tem, na verdade, é simples norma de direito administrativo que demanda o compartilhamento de informações cadastrais já existentes nos bancos de dados das empresas concessionárias para apurar ilícitos administrativos.

Nessa perspectiva, entendo que não deve subsistir a tese da parte requerente, quando afirma, de forma genérica, que *“não pode o estado da federação impor qualquer forma de obrigação ou sanção às empresas de serviço telefônico por nítida usurpação da competência legislativa privativa da União”* (p. 22 da petição inicial).

Essa alegação, ao ser retirada do contexto específico da relação jurídica e do contrato de concessão de serviço público que norteou o acórdão do STF nas ADIs 4478 e 3343, e sendo levada às últimas consequências, impediria a imposição de qualquer obrigação legal administrativa, tributária, urbanística ou ambiental por parte dos Estados membros em relação aos concessionários, o que não deve ser admitido.

## ADI 4924 / DF

Destaque-se que o STF já decidiu pela inconstitucionalidade formal em situação semelhante, em ação na qual constatou-se o impacto meramente indireto ou mediato no serviço público de competência legislativa da União.

Nesse sentido, veja-se o seguinte precedente:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI CATARINENSE N. 11.223, DE 17 DE NOVEMBRO DE 1999. ARTS. 5º, INC. XII, 22, INC. XI, E 23, INC. XII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. Os arts. 1º e 2º da Lei catarinense n. 11.223, de 17 de novembro de 1998, que cuidam da obrigatoriedade de identificação telefônica da sede da empresa ou do proprietário nos veículos licenciados no Estado de Santa Catarina e destinados ao transporte de carga e de passageiros, a ser disponibilizada na parte traseira do veículo, por meio de adesivo ou pintura, em lugar visível, constando o código de discagem direta à distância, seguido do número do telefone, não contrariam o inc. XII do art. 5º da Constituição da República. [...] 2. **O art. 1º da Lei catarinense contempla matéria afeita à competência administrativa comum da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme previsto no inc. XII do art. 23 da Constituição da República, pelo que nele podem estar fixadas obrigações, desde que tenham pertinência com as competências que são próprias do Estado Federado e que digam respeito à segurança pública e à educação para o trânsito.** 3. Os arts. 4º, 5º e 6º da Lei catarinense n. 11.223/99 são constitucionais, pois cuidam apenas da regulamentação do cumprimento da obrigação estabelecida no art. 1º do mesmo diploma. [...]”

(ADI 2407, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 31/05/2007, DJe-047 DIVULG 28-06-2007 PUBLIC 29-06-2007 DJ 29-06-2007 PP-00021 EMENT VOL-02282-01 PP-00164 RTJ VOL-00201-02 PP-00495 LEXSTF v. 29, n. 343, 2007, p. 53-63)

## ADI 4924 / DF

Por esses motivos, rejeito a alegação de inconstitucionalidade formal da norma impugnada.

### **Da inexistência de inconstitucionalidade material**

Também não vislumbro a alegada inconstitucionalidade material por violação à intimidade, à vida privada ou ao direito de proteção dos dados dos usuários, bem como à cláusula de reserva de jurisdição, nos termos estabelecidos pelo art. 5º, X e XII, da CF/88.

Não se deve ignorar a importância dos referidos direitos fundamentais. Contudo, é igualmente relevante asseverar que não existem direitos fundamentais absolutos, sendo legítima a imposição de restrições por parte do legislador em hipóteses de conflitos com outros direitos e princípios de natureza constitucional, desde que observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

No que se refere à possibilidade de restrições aos direitos fundamentais, Paulo Gustavo Gonet Branco destaca que:

“Tornou-se voz corrente na nossa família do Direito admitir que os direitos fundamentais podem ser objeto de limitações, não sendo, pois, absolutos. Tornou-se pacífico que os direitos fundamentais podem sofrer limitações, quando enfrentam outros valores de ordem constitucional, inclusive outros direitos fundamentais. Prieto Sanchis noticia que a afirmação de que ‘não existem direitos ilimitados’ se converteu quase em cláusula de estilo na jurisprudência de todos os tribunais competentes em matérias de direitos humanos” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 143).

Já em relação aos limites estabelecidos pelo princípio da proporcionalidade na delimitação das legítimas situações de restrição aos direitos fundamentais, assentei no voto que proferi na **ADI 3.112** (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 2.5.2007), que tratava da

inconstitucionalidade da proibição de fiança e da liberdade provisória no estatuto do desarmamento, a distinção existente na dogmática alemã entre o princípio da proporcionalidade como *proibição de excesso* (*Ubermassverbot*) e como *proibição de proteção deficiente* (*Untermassverbot*).

Em sua primeira vertente de proibição de excesso, o princípio da proporcionalidade funciona como parâmetro de aferição da constitucionalidade das intervenções nos direitos fundamentais como *proibições de intervenção* (CANARIS, Claus-Wilhelm. **Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Almedina, 2003).

No segundo caso de proibição de proteção deficiente, a consideração dos direitos fundamentais como *imperativos de tutela* imprime ao princípio da proporcionalidade uma estrutura diferenciada (CANARIS, Claus-Wilhelm. **Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Almedina, 2003).

Anote-se ainda que o princípio da proporcionalidade subdivide-se em três categorias bem delimitadas: a análise da **adequação**, da **necessidade** e da **proporcionalidade em sentido estrito**.

Desta feita, o ato não será *adequado* quando não proteja o direito fundamental de maneira ótima; não será *necessário* na hipótese de existirem medidas alternativas que favoreçam ainda mais a realização do direito fundamental; e violará o subprincípio da *proporcionalidade em sentido estrito* se o grau de satisfação do fim legislativo for inferior ao grau em que não se realiza o direito fundamental de proteção.

No caso em análise, entendo que o afastamento parcial da intimidade, da vida privada e do direito à proteção dos dados dos indivíduos em casos de “trotes telefônicos” constitui medida necessária à garantia da prestação eficiente dos serviços de emergência contra a prática de ilícitos administrativos, inexistindo qualquer outra medida que favoreça a higidez dessas atividades, que envolvem o atendimento a direitos fundamentais de terceiros, com um menor grau de afetação dos direitos contrapostos.

Nesse sentido, entendo que exigir o protocolo de uma ação judicial para a quebra do sigilo de dados, para somente então se dar início a um processo administrativo de apuração de responsabilidade, representaria

medida extremamente morosa e ineficiente em termos de proteção aos serviços públicos de emergência que encontram guarida na Constituição.

**Destaque-se que a autorização legislativa para o acesso administrativo de dados cadastrais não significa que o Poder Executivo Estadual esteja autorizado a monitorar ou acessar indiscriminadamente os dados pessoais de todos os cidadãos.**

**Ou seja, ao contrário do precedente estabelecido na ADI 6387 MC-Ref (Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 7.5.2020), que tratou do amplo compartilhamento de dados de usuários de serviços telefônicos com o IBGE, no caso em questão observo que há uma finalidade claramente delimitada pela lei para acesso aos dados, com hipóteses legais específicas e a possibilidade de controle *a posteriori* que devem ser interpretadas de acordo com os dispositivos constitucionais indicados, de modo a se manter hígida a norma e o objetivo previsto pelo legislador estadual.**

Nessa linha, reitero, tal como fiz na ADI 6387 MC-Ref, que o direito à autodeterminação informacional envolve análises sobre as possibilidades e finalidades do processamento de dados pessoais. Como bem destacado pela professora **Laura Schertel Mendes**, é decisivo para a concepção do direito à autodeterminação *“o princípio segundo o qual não mais existiriam dados insignificantes nas circunstâncias modernas do processamento automatizado dos dados”*, de modo que *“o risco do processamento de dados residiria mais na finalidade do processamento e nas possibilidades de processamento do que no tipo dos dados mesmos (ou no fato que quão sensíveis ou íntimos eles são)”* (MENDES, Laura Schertel. **Autodeterminação informativa**: a história de um conceito. *No Prelo*).

Em relação à utilização da técnica da interpretação conforme à Constituição, já tive a oportunidade de escrever, em âmbito acadêmico, que os princípios da supremacia da Constituição e da presunção de constitucionalidade das leis impõem que todas as normas jurídicas ordinárias sejam interpretadas em consonância com seu texto (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1.824/1.825).

## ADI 4924 / DF

Ainda no que se refere aos limites da utilização desta técnica, destaquei que:

“Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a interpretação conforme à Constituição conhece limites. Eles resultam tanto da expressão literal da lei quanto da chamada *vontade do legislador*. A interpretação conforme à Constituição é, por isso, apenas admissível se não configurar violência contra a expressão literal do texto e não alterar o significado do texto normativo, com mudança radical da própria concepção original do legislador” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1.825)

**No caso em análise, dentro dos parâmetros da expressão literal da lei e da vontade do legislador, compreendo que para que o acesso às informações dos usuários das linhas telefônicas seja realizado de acordo com os direitos fundamentais à proteção de dados e ao devido processo legal substancial ou informacional (art. 5º, X, XII e LIV, da CF/88), tal como reconhecido pelo STF no julgamento da ADI 6387 MC-Ref, é imprescindível:**

1) que haja uma situação de acionamento indevido dos serviços de emergência através de número delimitado, devidamente certificado no processo administrativo por ato proferido por agente público identificado, no qual sejam relatadas as especificidades de dia, hora e circunstâncias da ocorrência;

2) que ocorra a instauração formal de um processo administrativo para apuração de responsabilidade, com a observância de todas as formalidades e garantias legais;

3) que seja prolatada decisão administrativa, para fins de controle da legalidade e da finalidade da requisição, que indique as razões fáticas e jurídicas que sustentem a aplicação do dispositivo legal acima mencionado, a qual deverá ser

comunicada às empresas de telefonia.

Com efeito, entendo que tais regras de interpretação da norma conforme à Constituição, que estabelece detalhes regulatórios óbvios, mas importantes de serem reafirmados, são determinantes na medida em que privilegiam a nova concepção da privacidade enquanto “o direito de manter o controle sobre suas próprias informações” (RODOTÀ, Stefano. **In diritto di avere**. Roma: Laterza, 2012, p. 321).

É nessa linha que compreendo o voto da Ministra Rosa Weber, nos autos da ADI 6387 MC-Ref, ao afirmar que as regras que relativizam o direito à privacidade e à proteção de dados dos cidadãos devem ser submetidas a mecanismos técnicos ou administrativos capazes de impedir a realização de acessos não autorizados, os vazamentos acidentais ou a utilização indevida dessas informações.

Inúmeros exemplos demonstram o possível cometimento de abusos por parte do Estado quando não há a definição de regras substanciais ou procedimentais claras e específicas a serem aplicadas.

No paradigmático *Volkszählungsurteil* (BVerfGE 65, 1), de 1983, o Tribunal Federal alemão declarou a inconstitucionalidade da chamada Lei do Censo (*Volkszählungsgesetz*), que possibilitava que o Estado realizasse o cruzamento de informações sobre os cidadãos para mensuração estatística da distribuição especial e geográfica da população.

Nesse precedente, a Corte entendeu que o processamento automatizado dos dados colocaria em risco o poder do indivíduo de decidir por si mesmo sobre se e como ele desejaria fornecer a terceiros os seus dados pessoais.

Mais recentemente, o Tribunal Constitucional da Alemanha também assentou a inconstitucionalidade da lei do Estado de Nordrhein-Westfalen, que permitia às autoridades locais de inteligência fazerem a busca remota de informações e o monitoramento *online* de computadores de suspeitos de cometerem práticas criminosas, por violação ao direito à autodeterminação informativa (MENDES, Laura Schertel. **Uso de softwares espões pela polícia: prática legal?** Portal eletrônico Jota, 4.6.2015).

## ADI 4924 / DF

No Brasil, noticiou-se, no ano de 2015, a tentativa da Polícia Federal em instalar cavalos de troia nos *smartphones* dos investigados (MENDES, Laura Schertel. **Uso de softwares espões pela polícia: prática legal?** Portal eletrônico Jota, 4.6.2015). Durante o julgamento do Recurso Extraordinário 1.055.941 (tema 990 da repercussão geral), foram apresentadas evidências de produção de relatórios de inteligência financeira a partir de solicitações informais enviadas por membros do Ministério Público (RE 1.055.941, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 04/12/2019).

Ainda no âmbito criminal, o STF já teve a oportunidade de rechaçar a quebra de sigilo bancário com base em lista genérica de pessoas que se utilizaram de determinada conta-corrente (Inq 2245 AgR, Relatora p/ Acórdão Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 29/11/2006).

No Recurso Extraordinário 1.031.250, esta Corte reconheceu a repercussão geral de decisão que determinou a quebra do sigilo de dados de um conjunto não identificado de pessoas que promoveram pesquisas específicas na ferramenta *google* com base em determinados parâmetros – no caso o nome da vereadora Marielle Franco.

Também há casos mais recentes da quebra coletiva do sigilo de dados de todas as pessoas que se utilizaram de determinada Estação de Rádio Base – ERB (<https://www.jota.info/especiais/juizes-ordenam-quebra-coletiva-de-sigilo-de-dados-com-base-em-localizacao-27052019>).

É por esses motivos que entendo ser relevante o estabelecimento dessas condicionantes específicas nos casos de instrumentos penais e sancionadores que afetam, de forma significativa, os direitos fundamentais dos cidadãos e que, no caso em análise, decorrem diretamente do conteúdo da norma e do dever de impor a menor restrição possível à privacidade e ao sigilo de dados dos cidadãos.

Do contrário, é possível que haja a aplicação da norma com base em hipóteses e procedimentos incompatíveis com a Constituição, o que justifica a utilização da técnica da interpretação conforme.

Também entendo ser importante ressaltar que é garantida, nesses casos específicos de acesso, a possibilidade de se recorrer ao Judiciário a

## ADI 4924 / DF

*posteriori*, em casos de violação indevida à privacidade ou ao sigilo de dados dos cidadãos, para fins de responsabilização administrativa, civil ou penal, nos termos do art. 5º, XXXV, da CF/88, já que o caso em análise permite apenas essa forma de controle posterior da legalidade e finalidade da atuação administrativa.

Destarte, entendo que a interpretação conforme à Constituição da norma estadual questionada é **necessária e adequada** para fins de atendimento à finalidade prevista, qual seja a proteção ao funcionamento dos serviços públicos de emergência, sem que se permita uma indevida interferência na privacidade e no acesso a dados pessoais dos cidadãos.

Outrossim, concluo que a solução proposta encontra-se em consonância com o requisito da **proporcionalidade em sentido estrito**, já que as vantagens na satisfação do objetivo definido pelo legislador, à luz das restrições acima elencadas, que decorrem dos direitos e princípios constitucionais diretamente envolvidos, superam, em uma análise comparativa, as desvantagens que decorrem da possibilidade de acesso pontual a dados pessoais dos indivíduos.

Por esses motivos, concluo pela ausência de inconstitucionalidade material da norma questionada, nos termos da interpretação conforme à Constituição acima proposta, que deverá servir como critério interpretativo para a aplicação da Lei 17.107/2012 do Estado do Paraná.

Ressalto, contudo, que tais critérios hermenêuticos de interpretação conforme à Constituição fazem parte deste voto a título de *obiter dictum*, uma vez que o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu, em deliberação unânime, pelo julgamento da improcedência do pedido contido à inicial.

### Conclusão

Ante todo o exposto, preliminarmente, voto pela restrição do objeto desta ação à análise da constitucionalidade do art. 2º, *caput* e §1º, da Lei 17.107/2012.

No mérito, manifesto-me pela **improcedência** da presente ação, nos

**ADI 4924 / DF**

termos da fundamentação *supra*.

É como voto.

Em revisão