

VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator): Trata-se do julgamento de mérito do processo paradigma do tema 491 da sistemática da repercussão geral, relativo à competência legislativa estadual para estabelecer regras de postagem de boletos referentes a pagamento de serviços prestados por empresas públicas e privadas.

Discute-se, nos autos, a possibilidade de legislação estadual determinar prazo mínimo de antecedência para postagem de cobrança, bem como obrigar a aposição do vencimento na parte externa da correspondência.

Na espécie, a Lei 5.190/2008 do Estado do Rio de Janeiro obriga as empresas públicas e privadas, prestadoras de serviços públicos, a efetuarem “a postagem de suas cobranças no prazo mínimo de 10 dias antecedentes à data de seu vencimento”. E, para facilitar a fiscalização do cumprimento da referida norma, determina que a data de vencimento deverá ser impressa na parte externa da correspondência. Ao final, estipula penalidades no caso de descumprimento da obrigação.

Confira-se:

“ **Art. 1º** As empresas públicas e privadas que prestem seus serviços no Estado do Rio de Janeiro ficam obrigadas **a efetuar a postagem de suas cobranças no prazo mínimo de 10 dias antecedentes à data de seu vencimento.**

§1º. A fim de que se cumpra o que prevê a presente Lei, as datas de vencimento e de postagem **deverão ser impressas na parte externa da correspondência de cobrança .**

Art. 2º. Em caso de descumprimento desta Lei, aplicar-se-á ao infrator multa no valor de 100 (cem) Unidades Fiscais do Estado do Rio de Janeiro em favor do consumidor, ou devedor, a título indenizatório.

Art. 3º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”(Grifei)

No que tange à alegação de inconstitucionalidade formal, não raras vezes surgem dúvidas sobre os limites da competência legislativa dos entes federados, tendo em vista os critérios utilizados pelo próprio constituinte na sua definição e na aparente vinculação de uma determinada matéria a mais de um tipo de competência.

Destaco que entendo ser válido e necessário o esforço que esta Corte vem desenvolvendo quanto à importância de que façamos uma revisão da interpretação do nosso modelo federativo, especialmente no âmbito das competências concorrentes. É preciso, sim, incentivar-se a atuação dos estados como verdadeiros “*laboratórios legislativos*”, bem como pensar-se no fortalecimento do chamado federalismo cooperativo.

Em relação, especificamente, à análise de legislações estaduais que se utilizam da competência concorrente para dispor sobre direito do consumidor, já expressei minhas angústias quanto à necessidade de definirmos padrões claros para a apreciação de sua constitucionalidade.

Nesse sentido, na ADI 2.359, de relatoria do Min. Eros Grau, que declarou a constitucionalidade de legislação do Estado do Espírito Santo que tratava da comercialização de produtos por meio de vasilhames, recipientes ou embalagens reutilizáveis, consignei entender que “*em algum momento teremos um encontro com essa discussão a respeito da competência dos Estados-membros para legislar sobre direito do consumidor, caracterizada como de caráter suplementar, supletivo ou concorrente e de outras questões que têm sido colocadas aqui, conforme este caso, direito de marcas, patentes, propriedade industrial, direito civil, direito dos contratos*”. (ADI 2.359, Rel. Min. Eros Grau, julg. em 27.9.2006)

Entretanto, precisamos analisar com cautela a perspectiva que vem sendo utilizada para cuidar do Direito do Consumidor, sob pena de acabar por esvaziar as competências que são tradicionalmente privativas da União, como é o caso dos autos.

Destaco que o serviço postal encontra-se no rol das matérias cuja normatização é de competência privativa da União (art. 22, V, da Constituição Federal). Além disso, é a União, por força do art. 21, X, da Constituição, o ente da Federação responsável pela manutenção desta modalidade de serviço público.

Sobre o tema, menciono os seguintes julgados do Plenário desta Corte:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.561 /2000, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ARTS. 21, X E 22, V DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE SERVIÇO POSTAL. 1. **É pacífico o entendimento deste Supremo Tribunal quanto à inconstitucionalidade de normas estaduais que tenham como objeto matérias de**

competência legislativa privativa da União . Precedentes: ADIns nº 2.815, Sepúlveda Pertence (propaganda comercial), nº 2.796-MC, Gilmar Mendes (trânsito), nº 1.918, Maurício Corrêa (propriedade e intervenção no domínio econômico), nº 1.704, Carlos Velloso (trânsito), nº 953, Ellen Gracie (relações de trabalho), nº 2.336, Nelson Jobim (direito processual), nº 2.064, Maurício Corrêa (trânsito) e nº 329, Ellen Gracie (atividades nucleares). 2. O serviço postal está no rol das matérias cuja normatização é de competência privativa da União (CF, art. 22, V). É a União, ainda, por força do art. 21, X da Constituição, o ente da Federação responsável pela manutenção desta modalidade de serviço público. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente”. (ADI 3080/SC, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ 27.08.2004)

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI N. 5.309/2010, DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ/MT. ENTREGA E DISTRIBUIÇÃO DE CORRESPONDÊNCIAS. PROIBIÇÃO DE ENTREGA EM DETERMINADO HORÁRIO, SOB PENA DE MULTA E CANCELAMENTO DO ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR E ADMINISTRAR SERVIÇO POSTAL: INC. V DO ART. 22 E INC. X DO 21 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. LEI MUNICIPAL INCONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PROCEDENTE”. (ADPF 222, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, julgado em 13.9.2019)

Enfatizo que a Constituição Federal, ao disciplinar que compete à União legislar sobre a matéria, impõe o dever constitucional pelo qual a atuação do legislador revela-se indispensável para a própria concretização do direito. Cabe à União, portanto, tendo em vista o contexto econômico, social e tecnológico, definir o modelo de prestação do serviço postal em determinado cenário, com vistas a preservar a universalidade e a eficiência desse serviço público.

Nesse sentido, verifico que o serviço postal no Brasil está disciplinado pela Lei federal nº 6.538/78, que estabelece que “constitui serviço postal o recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas, conforme definido em regulamento” (art. 7º).

A forma de postagem das correspondências está prevista no art. 12 desse diploma legal, nos seguintes termos:

Art. 12º - O regulamento disporá sobre as condições de aceitação, encaminhamento e entrega dos objetos postais, compreendendo, entre outras, código de endereçamento, formato, limites de peso, valor e dimensões, acondicionamento, franqueamento e registro. § 1º - Todo objeto postal deve conter, em caracteres latinos e algarismos arábicos e no sentido de sua maior dimensão, o nome do destinatário e seu endereço completo. § 2º - Sem prejuízo do disposto neste artigo, podem ser usados caracteres e algarismos do idioma do país de destino".

A área externa do objeto de correspondência é parte que integra o serviço postal, cuja formatação e conteúdo são rigidamente disciplinados por lei federal, de maneira uniforme para todo o país, com o objetivo de mantê-la visualmente claro, facilitar o trabalho de entrega ao destinatário final e até mesmo, em algumas situações, a devolução do objeto de correspondência ao remetente.

No presente caso, a lei estadual, ao determinar que a data de vencimento e de postagem deveriam constar na parte externa da correspondência, também violou os incisos X e XII do art. 5º, da Constituição Federal, que asseguram a inviolabilidade do sigilo de dados.

Sabe-se que a proteção aos dados decorre da inviolabilidade da intimidade e da vida privada. Mesmo sem uma previsão expressa, “ é possível extrair-se da Constituição Federal um verdadeiro direito fundamental à proteção de dados pessoais ” (MENDES, Laura Schertel. **Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 172).

Compreende-se por “dados” quaisquer informações armazenadas pelas empresas públicas e privadas que digam respeito à vida privada do consumidor. A data de vencimento de cobranças estaria, portanto, ligada à intimidade do consumidor.

A determinação de exibição da data de pagamento na parte externa das cartas de cobrança é, nesse contexto, forma de exposição indevida do indivíduo, que acaba por ter informações pessoais disponibilizadas a terceiros, inclusive o fato de que está a receber um boleto de cobrança – e não uma simples correspondência.

Nesse sentido, entendo que a Lei do Estado do Rio de Janeiro n. 5.190 /2008, ao fixar prazo para a postagem de cobranças (mínimo de 10 dias), a maneira de como postá-las (exposição de informação de interesse) e, ainda,

a obrigatoriedade de a correspondência revelar dados (data de vencimento), usurpa a competência material (art. 21, X, da CF/88) e legislativa (art. 22, V, da CF/88) da União para dispor sobre serviço postal.

Ante o exposto, conheço do agravo e dou provimento ao recurso extraordinário, e proponho a seguinte tese: *“invade a competência da União lei estadual que discipline o prazo para postagem de boletos e a aposição da data do vencimento na parte externa da cobrança”*.

Plenário Virtual - minuta de voto - 06/11/2020 00:00