

**CÓPIA**



Supremo Tribunal Federal  
12/04/2013 14:21 0016495



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

N.º 9821 - PER. RG  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 4.761

REQUERENTE : ABINEE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA ELÉTRICA E ELETRÔNICA

REQUERIDO : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ

REQUERIDA : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ  
RELATOR : MINISTRO JOAQUIM BARBOSA

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n.º 17.054/12, do Estado do Paraná. Obrigatoriedade da prestação de informações aos usuários do serviço de telefonia móvel quanto ao risco de câncer por uso excessivo de telefones celulares. Mérito. Direito das telecomunicações e direito de informação dos consumidores. Competência privativa da União para explorar serviços de telecomunicações (art. 21, XI, da CR) e legislar sobre a matéria (art. 22, IV, da CR). Discricionariedade técnica da ANATEL. Competência federal para dispor sobre os direitos dos usuários de serviços públicos (art. 175, II, da CR) e a sua defesa perante propagandas de produtos nocivos à saúde (art. 220, §3º, da CR). Violação ao pacto federativo (art. 1º, caput, e art. 60, §4º, I, da CR) e às garantias da legalidade (art. 5º, caput e II, da CR) e da livre iniciativa (art. 170, caput, da CR) Parecer pela procedência do pedido.*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, dirigida contra os artigos 1º, caput e §§ 1º e 3º, e art. 2º, caput e parágrafo único, da Lei n.º 17.054, de 23 de janeiro de 2012, do Estado do Paraná, que estabelecem obrigações às empresas operadoras do serviço de

RD

telefonia móvel e fabricantes de telefones celulares e acessórios, no âmbito do Estado do Paraná, no sentido de informarem seus usuários e clientes quanto à possibilidade de o uso excessivo desses aparelhos desenvolver câncer.

2. Eis o teor das normas impugnadas:

“Art. 1º – Esta Lei estabelece que as operadoras de telefonia celular e os fabricantes de aparelhos celulares e acessórios, no âmbito do Estado do Paraná, deverão alertar seus usuários de que o uso excessivo desses equipamentos pode causar câncer.

§1º – A propaganda desses equipamentos nos meios de comunicação deverá conter advertência escrita e, quando se tratar de rádio e televisão, escrita e falada, com o seguinte conteúdo: 'ADVERTÊNCIA: o uso excessivo de aparelhos de telefonia celular pode causar câncer'.

(...)

§3º – O texto da advertência referido no §1º deverá estar afixado em local de fácil visualização e com tamanho compatível com as dimensões do objeto.

Art. 2º – O não cumprimento do disposto no art. 1º acarretará aplicação das sanções previstas na forma dos arts. 56 e 57, da Lei Federal nº 8.078 de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor.

Parágrafo único – O PROCON/PR e os PROCONS Municipais farão fiscalização do cumprimento do disposto nesta Lei e o valor da multa arrecadada será revertido para o Fundo pertinente à pessoa jurídica de direito público que impuser a sanção, gerido pelo respectivo Conselho Gestor, nos moldes do disposto no Decreto Federal nº 2.181/97.”

3. A requerente sustenta, inicialmente, sua legitimidade ativa enquanto entidade de classe de âmbito nacional, por representar as *“empresas do complexo eletrônico com atividades nos ramos da: Indústria; (...) Prestação de Serviços de Utilidade Pública nas Áreas de Energia Elétrica e de Telecomunicações; outras atividades correlatas e afins”* (fl. 4

da inicial). Afirma que tem entre suas associadas 553 pessoas jurídicas, distribuídas em 12 Estados da federação (doc. 02), e que o objeto da ação atende ao requisito da pertinência temática.

4. No mérito, invoca a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (art. 22, IV, da CR), comércio interestadual (art. 22, VIII, da CR) e propaganda comercial (art. 22, XXIX, da CR)<sup>1</sup>. Também sustenta a inconstitucionalidade material das normas impugnadas por violação aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, bem como da liberdade econômica e livre iniciativa (art. 170 da CR<sup>2</sup>), diante da obrigação de se veicular informações desnecessárias e tecnicamente errôneas, o que acarretaria prejuízos à sua imagem perante o mercado consumidor.

5. Foi adotado o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/99.

6. Em suas informações, o governador e a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná defenderam a constitucionalidade das normas impugnadas. Afirmam que a sua finalidade é a proteção do consumidor, através da garantia do acesso a informações voltadas a evitar possíveis danos à saúde.

7. A AGU manifestou-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da ação direta devido à ilegitimidade ativa da requerente, caracterizada pela heterogeneidade da sua composição. No mérito, defende a

RP

---

<sup>1</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;  
VIII - comércio exterior e interestadual;  
XXIX - propaganda comercial.

<sup>2</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

procedência do pedido, reiterando os argumentos da inicial e acrescentando o da violação ao art. 220, §3º, II, da CR<sup>3</sup>.

8. É o relatório.

9. Deve-se compreender, com largueza e generosidade, o requisito da legitimidade das entidades de classe na jurisdição constitucional, de modo a atender duplo objetivo: o de democratização no acesso ao controle concentrado de constitucionalidade e o de um papel mais destacado das organizações da sociedade civil na arena da hermenêutica constitucional.

10. Aliás, a ampliação do rol de legitimados no controle concentrado de constitucionalidade veio em resposta à crítica de que esse modelo, ao contrário do “*judicial review*”, trazia “*consigo um déficit de legitimidade, ao legalizar quase que exclusivamente órgãos estatais para a propositura de ações tais como a ADIn e a ADPF (art. 103 da CF) e a ADC (art. 103, § 4, da CF), excluindo a sociedade da discussão de questões centrais, num choque completo com as bases do Estado Democrático de Direito*”<sup>4</sup>.

11. Em relação às entidades de classe, o requisito da representatividade nacional é o único estabelecido pela Constituição (art. 103, IX) e pela Lei 9.868/1999 (art. 2º, IX). Conforme se depreende da relação de associados acostada pela autora (doc. nº 2), mostra-se cumprida

<sup>3</sup> Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

(...)

§ 3º - Compete à lei federal:

(...)

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

<sup>4</sup> CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. *Jurisdição Constitucional Democrática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 321.

essa exigência, pois conta com representantes em mais de nove Estados da federação<sup>5</sup>.

12. O requisito da pertinência temática também se apresenta, pois a ABINEE congrega empresas que “tenham por objetivo social atividades dos ramos elétrico, eletrônico e de atividades correlatas e afins (art. 4º de seu Estatuto Social – doc. nº 2). E, no seu entender, a norma impugnada atinge diretamente os interesses de suas associadas.

13. Quanto à alegação de se tratar de entidade de composição heterogênea, embora a ABINEE tenha entre suas associadas empresas que exploram atividades variadas, deve-se reconhecer a existência de homogeneidade no interesse que vincula tais pessoas àquela entidade, qual seja, a atuação na produção e comercialização de produtos e serviços no ramo eletroeletrônico. Assim, a legitimidade da entidade, sob esse aspecto, decorre do nexo de afinidade existente entre suas associadas.

14. A título informativo, ressalta-se que a requerente já figurou nessa condição na ADI 174 QO / AM e como interessada na ADI 3.944.

15. No mérito, os requeridos entendem ter se valido do espaço de legislação concorrente, previsto no art. 24, V, da CR<sup>6</sup>, relativamente a direito do consumidor, não invadindo competência privativa da União.

16. O art. 22, IV, da CR<sup>7</sup> fixou a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações. Já o art. 21, XI, da CR,<sup>8</sup> diz competir à

<sup>5</sup> A exigência de que, para comprovação do caráter nacional, a entidade tenha membros em pelo menos nove Estados da Federação resulta de aplicação analógica, feita pelo Supremo Tribunal Federal, da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Cf: ADI 386, Relator Ministro Sydney Sanches, DJ de 28/6/1991; e ADI 108, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 5/6/1992).

<sup>6</sup> “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) V- produção e consumo.”

<sup>7</sup> “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão.”

<sup>8</sup> “Art. 21. Compete à União: (...)”

QO

União “*explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações*”. O inciso II do art. 175 da CR, por sua vez, prevê explicitamente que cabe à lei dispor sobre os direitos dos usuários:

“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.” (grifou-se)

17. Tem-se, portanto, que: (i) lei sobre telecomunicações é necessariamente de caráter federal; (ii) por ser um serviço público entregue a concessão, compete à lei que dispõe sobre a política tarifária também tratar dos direitos dos usuários.

18. O Min. Sepúlveda Pertence, no julgamento da ADI 3.322/DF<sup>9</sup>, salientou que “*a competência da União, tratando-se de um serviço público federal, é privativa e exaustiva*”, de forma que não há “*margem para suplementações a título de proteção do consumidor, que é exatamente, na hipótese, o usuário do serviço público.*”

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.”

<sup>9</sup> ADI 3.322/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Pleno, julg. 02/08/2006, publ. 19/12/2006.

19. Em sentido similar, o STF, em votação unânime, ao apreciar lei do Distrito Federal que proibia cobrança de taxa para instalação de segundo ponto de internet, afirmou que *“ainda que ao argumento de defesa do consumidor, não pode lei distrital impor a uma concessionária federal novas obrigações não antes previstas no contrato por ela firmado com a União.”*<sup>10</sup>
20. Portanto, caracteriza-se a violação ao pacto federativo (art. 1º, *caput* e art. 60, §4º, II, da CR<sup>11</sup>), na medida em que o ente estadual claramente se imiscuiu em seara de competência privativa da União.
21. Apesar de não se tratar aqui de relação consumerista, deve ser garantido o acesso à informação (art. 5º, XIV, da CR) sobre a natureza e abrangência dos serviços de telecomunicações. Nesse sentido, o art. 7º, inciso II, da Lei nº 8.987/95, assegura aos seus usuários o direito de *“receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos”*.
22. Como a União é o poder concedente dos serviços de telecomunicações, cabe-lhe prestar essas informações. Como ressaltado pela AGU, assim ocorreu com a edição da Resolução nº 303, de 2 de julho de 2002, da ANATEL, que aprova o regulamento sobre limitação da exposição a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos.
23. A resolução é clara em relação aos aparelhos de telefones celulares, ao dispor tanto sobre os requisitos a serem cumpridos para a sua

<sup>10</sup> ADI 4083/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, julg. 25/11/2010.

<sup>11</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

90

certificação (observância de limites aceitáveis de exposição a elementos nocivos à saúde), como acerca do modo de publicização dessas informações aos usuários<sup>12</sup>.

24. Em consequência, também se caracteriza a violação à competência privativa da União para legislar sobre propaganda comercial (art. 22, XXIX, e art. 220, §3º, da CR). Além de dispor sobre a obrigatoriedade de veiculação das informações em questão, o Estado-membro chega ao ponto de indicar o texto da advertência a constar das mensagens publicitárias divulgadas pelas empresas fabricantes de aparelhos celular e operadoras do serviço de telefonia móvel (art. 1º, §1º, da Lei nº 17.054/12).

25. No âmbito das alegadas inconstitucionalidades materiais, a questão central refere-se à controvérsia sobre a validade da premissa de que o uso excessivo de aparelhos de telefones celulares causa câncer.

26. Evidentemente, trata-se de uma questão pertinente a áreas específicas do conhecimento, notadamente as de saúde e tecnologia, cujos pesquisadores têm aptidão para fornecer o devido respaldo para a disciplina normativa do tema, a ser estabelecida pelos órgãos competentes da comunidade internacional e de cada país.

27. Como demonstrado na inicial (fls. 5-21), a Organização Mundial da Saúde (OMS) – através do Comitê Internacional para Radiação Não-Ionizante (INIRC), sucedido pelo Comitê Internacional para a proteção

---

<sup>12</sup> Art. 22. Para certificação de equipamento terminal do Serviço Móvel Especializado, do Serviço Móvel Celular e do Serviço Móvel Pessoal, deverão ser apresentados pelo fornecedor, além dos documentos obrigatórios já exigidos, Relatório de Testes e Laudo Conclusivo referentes ao atendimento aos limites da SAR estabelecidos na Tabela V.

Art. 23. Deverá ser informado, com destaque, no manual de operação ou na embalagem do produto, pelos fornecedores de equipamento terminal de Serviço Móvel Especializado, Serviço Móvel Celular e Serviço Móvel Pessoal, que o mesmo atende aos limites da Taxa de Absorção Específica referente à exposição a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos de radiofrequências adotados pela Anatel.”

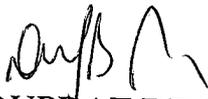
contra a Radiação Não-Ionizante (ICNIRP) – desenvolveu uma série de estudos que indicam a ausência de consenso sobre o suposto nexo de causalidade entre o uso de telefones celulares e a produção de danos à saúde.

28. Com base nesse referencial, o órgão técnico responsável por disciplinar o uso da tecnologia de telefonia móvel no Brasil, a ANATEL, definiu uma série de parâmetros a serem observados pelos prestadores desse serviço e pelos fabricantes dos aparelhos celulares. De acordo com a sua Resolução nº 242, de 30 de novembro de 2000, complementada pela já referida Resolução nº 303, de 2 de julho de 2002, somente podem circular no mercado brasileiro aparelhos que respeitem os limites de exposição a campos eletromagnéticos ali estabelecidos.

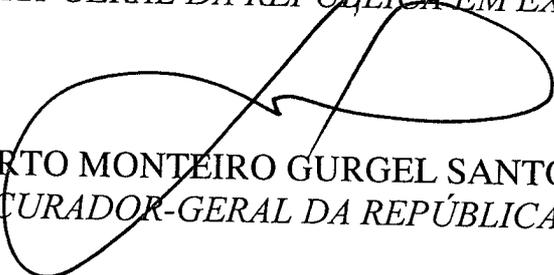
29. Portanto, retorna-se ao argumento da competência privativa da União para tratar do assunto, tendo em vista a exclusividade da competência técnica da ANATEL, cujo campo de discricionariedade deve ser respeitado pelos demais entes federativos e pelo Poder Judiciário. Afinal, estes não possuem legitimidade, nem a devida *expertise*, para dispor a esse respeito.

Ante o exposto, o parecer é pela procedência do pedido.

Brasília, ~~28~~ de março de 2013.

  
DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA  
PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA EM EXERCÍCIO

APROVO:

  
ROBERTO MONTEIRO GURGEL SANTOS  
PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA