

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Atendem para o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição Federal. À Advocacia-Geral da União, atuando em ação direta, especialmente tendo como objeto norma estadual, cumpre a defesa do texto impugnado. Não cabe, em vez de assim proceder, atacá-lo. Faço a observação ante a postura adotada no sentido de acolher-se o pedido formulado.

As autoras são partes legítimas, conforme reiteradamente reconhecido pelo Supremo: ações diretas de inconstitucionalidade nº 4.477, relatora ministra Rosa Weber, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 31 de maio de 2017, e nº 5.098, relator ministro Alexandre de Moraes, com acórdão veiculado no Diário da Justiça de 25 de abril de 2018. Importa saber a representatividade. Sendo abrangente, sob o ângulo territorial, não há que se falar em ilegitimidade a partir do fato de alcançar certo segmento, limitado. Cumpre interpretar o inciso IX do artigo 103 da Lei Maior de modo a viabilizar, tanto quanto possível, desde que não se discrepe do texto constitucional, a ação direta.

Encontra-se atendido o requisito da pertinência temática, considerado o estreito vínculo entre os objetivos institucionais das entidades e a matéria examinada, a afetar diretamente interesses das pessoas jurídicas associadas, prestadoras de serviço de telefonia fixa comutada e móvel.

Está em jogo definir se, ao editar a Lei nº 8.003, de 25 de junho de 2018, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro atuou, de forma suplementar, na proteção do consumidor, presente competência legislativa concorrente, ou se, a pretexto de proteger o consumidor, invadiu a competência privativa da União para tratar de telecomunicações, bem assim dos direitos dos usuários de serviços públicos.

Na forma dos artigos 21, inciso XI, e 22, inciso IV, da Carta da República, compete à União legislar privativamente sobre telecomunicações e explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços. Eis o teor:

Art. 21. Compete à União:
[...]

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;

O sistema de distribuição de competências materiais e legislativas, privativas, concorrentes e comuns, entre os três entes da Federação, tal como estabelecido na Constituição Federal e tendo em vista a observância do princípio da predominância do interesse, é marcado pela complexidade, não sendo incomum chamar-se o Supremo a solucionar problemas de coordenação e sobreposição de atos legislativos, especialmente, federais e estaduais.

O Plenário, em diversas oportunidades, assentou a inconstitucionalidade, sob o ângulo formal, de normas estaduais e distritais que interferiram diretamente na atividade desempenhada pelas concessionárias de serviços de telecomunicação, tendo em vista a competência privativa da União, na forma dos preceitos transcritos. Precedentes: ações diretas de inconstitucionalidade nº 3.533, relator ministro Eros Grau, com acórdão veiculado no Diário da Justiça de 6 de outubro de 2006; nº 3.846, relator ministro Gilmar Mendes, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 14 de março de 2011; nº 4.369, da minha relatoria, com acórdão veiculado em 3 de novembro de 2014; nº 4.477, relatora ministra Rosa Weber, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 31 de maio de 2017.

Considerado o alcance da norma contida no diploma impugnado, tem-se que o deslinde da controvérsia reclama a adoção de óptica diversa.

O texto constitucional não impede a edição de legislação estadual que, sem versar especificamente a prestação dos serviços de telecomunicações, venha a produzir algum impacto na atividade desempenhada pelas concessionárias de serviço público federal, uma vez preservado o núcleo da regulação da atividade de fornecimento de serviço de telecomunicação, de competência da União.

Indaga-se: o legislador estadual, ao estabelecer prazo, às operadoras de telefonia fixa e móvel, para desbloqueio de linhas após o pagamento de faturas em atraso, interveio diretamente no núcleo de atuação das empresas

voltadas à prestação de serviços de telecomunicações, usurpando a competência privativa da União?

A resposta é negativa. A edição da norma não instituiu obrigações e direitos relacionados à execução contratual da concessão de serviços de telecomunicações. Buscou ampliar mecanismo de tutela da dignidade dos destinatários finais, na dicção do artigo 2º do Código de Defesa do Consumidor.

O usuário de serviço público também se caracteriza como consumidor. Se assim não fosse, o Código de Defesa do Consumidor seria inaplicável, subsidiariamente, às relações envolvendo esses serviços. O artigo 7º da Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão, estabelece direitos e obrigações dos usuários, "sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990." Nesta, há expressa referência à prestação de serviços públicos:

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:

[...]

VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos;

[...]

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

[...]

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

O que se verifica no diploma impugnado? Regras específicas voltadas à proteção do usuário de serviço público na qualidade de consumidor, inexistindo descompasso com o artigo 175, parágrafo único, da Constituição Federal. Tem-se manifestação do exercício da competência concorrente dos Estados para legislar sobre Direito do Consumidor, a teor do artigo 24, inciso V, da Carta da República, no que autoriza a complementação, em âmbito normativo local, da legislação editada pela União, com a ampliação da proteção aos consumidores. A propósito, confira a seguinte ementa:

COMPETÊNCIA NORMATIVA – CONSUMIDOR – PROTEÇÃO – LEI ESTADUAL – RAZOABILIDADE. Atendidos os parâmetros alusivos à razoabilidade, surge constitucional norma estadual a versar proibição de as empresas concessionárias de serviços públicos suspenderem, ausente pagamento, fornecimento residencial de água e energia elétrica em dias nela especificados, ante a competência concorrente dos Estados para legislar sobre proteção aos consumidores – artigo 24, inciso V, da Constituição Federal.

(Ação direta de inconstitucionalidade nº 5.961, com acórdão por mim redigido e publicado no Diário da Justiça de 26 de junho de 2019)

Não foi outra a conclusão alcançada pela maioria dos integrantes do Supremo quando do julgamento, em 7 de fevereiro de 2019, da ação direta de nº 5.745, redator do acórdão ministro Luiz Edson Fachin, mediante a qual questionada a higidez constitucional de diploma proveniente do Estado do Rio de Janeiro – a Lei nº 7.574/2017, cujo artigo 2º, inciso I, versa a imposição, às empresas prestadoras de “serviços de telefonia e internet”, de obrigação de comunicação prévia aos consumidores, informando-os da identificação dos funcionários responsáveis pela realização de reparos ou execução de serviços em domicílio.

Na assentada, somei meu voto ao da maioria que se formara, no sentido da legítima atuação do legislador estadual, no que, valendo-se da competência concorrente conferida aos Estados pela Lei Maior, ampliou garantia franqueada aos usuários. Ausente interferência na atividade-fim – prestação de serviços de telecomunicações – das pessoas jurídicas alcançadas pela eficácia do ato atacado, mostra-se inadequado concluir no sentido da usurpação de atribuição normativa.

Julgo improcedente o pedido, declarando a constitucionalidade da Lei nº 8.003, de 25 de junho de 2018, do Estado do Rio de Janeiro.