Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 5.885/2022 do Estado do Mato Grosso do Sul. Obrigação de apresentar mensalmente a velocidade diária média de envio e de recebimento de dados. Usurpação de competência privativa da união para legislar sobre exploração de serviços de telecomunicações. Inconstitucionalidade formal. Procedência do pedido.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações – ABRINT em face da Lei 5.885/2022, do Estado do Mato Grosso do Sul, que *[o]briga as empresas prestadoras de serviços de internet móvel e de banda larga na modalidade pós-paga a apresentarem, na fatura mensal, informações sobre a entrega diária de velocidade de recebimento e envio de dados pela rede mundial de computadores* .

2. Ao obrigar as empresas prestadoras de serviço de internet móvel e de banda larga, na modalidade pós-paga, a apresentar ao consumidor, na fatura mensal, informações a respeito da velocidade diária média de envio e de recebimento de dados pela rede mundial de computadores, a Lei 5.885/2022, do Estado do Mato Grosso do Sul, a pretexto de tutelar interesses consumeristas, altera, no tocante às obrigações das empresas prestadoras, o conteúdo dos contratos administrativos firmados no âmbito federal para a prestação do serviço público de telefonia, perturbando o pacto federativo.

2. Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, revela-se inconstitucional, por invadir a competência privativa da União para regular a exploração do serviço público de telefonia – espécie do gênero telecomunicação –, a lei estadual cujos efeitos não se esgotam na relação entre consumidor-usuário e o fornecedor-prestador, interferindo na relação jurídica existente entre esses dois atores e o Poder Concedente, titular do serviço (arts. 21, XI, 22, IV, e 175 da Constituição da República). Precedentes.

Plenário Virtual - pauta de voto - 14/09/2023

3. Necessidade de superar os entendimentos firmados ao exame das ADI's 5.572/PR e 6.893/ES, em ordem a fazer prevalecer a compreensão sedimentada ao julgamento da ADI 5.569/MS.

4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida. Pedido julgado procedente, para **declarar a inconstitucionalidade** da Lei 5.885/2022 do Estado do Mato Grosso do Sul.

Plenário Virtual - minuta de voto - 14/09/2023

Voto-Vogal

A Senhora Ministra Rosa Weber (Presidente) : **1.** Acolho o bem lançado relatório do Ministro *Alexandre de Moraes* , Relator.

2. Peço vênia, desde logo, pois adianto que, em relação ao mérito, respeitosamente, irei divergir.

3. A tese defendida nesta ADI é a da inconstitucionalidade formal, a teor dos arts. 21, XI, 22, IV, e 175, todos da Constituição Federal, por versar, a lei questionada, sobre telecomunicações, matéria reservada à competência legislativa privativa da União.

Nos termos do art. 21, XI, da Carta Política, compete à União ***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* . A seu turno, o art. 22, IV, fixa a competência privativa da União para legislar sobre *água, energia, informática,* ***telecomunicações*** *e radiodifusão* .

O significado da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (CF, art. 22, IV) há de ser compreendido na ótica da titularidade da União para a exploração dessa atividade (CF, art. 21, XI). Consagrado, na Carta de 1988, o monopólio da União sobre os serviços públicos de telecomunicações – ainda que a atividade seja delegada a particulares mediante autorização, concessão ou permissão – somente a ela cabe dispor acerca do seu regime de exploração, aí incluídas as obrigações específicas das prestadoras do serviço. O art. 21, XI, da Constituição da

República não apenas reserva à União a exploração das atividades de telecomunicações, como remete expressamente à lei federal a *organização dos serviços* .

4. A despeito de traduzirem os serviços de telefonia, mormente quando prestados por empresas particulares, uma dimensão de efetiva atividade econômica, comercial, de consumo – e, nessa medida sujeitos aos princípios e normas de proteção aos direitos e interesses do consumidor –, não se pode perder de vista que se trata, antes, de prestação de serviço público. E nesse contexto, a prestação de serviços de telefonia se dá em ambiente jurídico marcado por regulamentação complexa, em que convivem empresas submetidas a diferentes condições e regimes jurídicos de exploração, além de metas ligadas aos objetivos da política nacional de telecomunicações.

Nessa linha, enfatizo, embora ostente características de relação de consumo, a relação jurídica entre o usuário do serviço e a empresa prestadora é um segmento de uma **relação jurídica trilateral** que envolve, além desses sujeitos, o Poder Público, titular do serviço, a quem compete a definição dos parâmetros técnicos e econômicos da sua prestação.

Pertinente observar que mesmo a alteração da redação do art. 21, XI e XII, *a* , da Constituição da República pela Emenda Constitucional 8/1995 – na busca de um arranjo para a organização institucional do setor de telecomunicações que conciliasse a promoção do investimento privado com a necessária existência de uma estrutura estatal de regulação assecuratória do cumprimento de seu papel de segmento estratégico do ponto de vista do interesse social –, preservou a competência da União para explorar os serviços de telecomunicações. Permaneceram eles na condição de serviço público de competência material exclusiva da União, embora permitida a exploração, mediante concessão, permissão ou autorização, a particulares.

5. Na minha compreensão, a norma estadual impugnada interfere nitidamente na estrutura de prestação serviço de telefonia, espécie do gênero telecomunicação, cujo regramento compete, como visto, a teor dos arts. 21, XI, e 22, IV, da Carta da República, à União, que disciplina a matéria na Lei 9.472/1997.

6. Por mais necessária e importante que seja a proteção do consumidor, sua implementação, no âmbito da prestação de serviços públicos, não se pode dar de forma não integrada, desvinculada do sistema como um todo, sob pena de mesmo medidas bem-intencionadas, por desconsiderarem o funcionamento do sistema no nível mais amplo, se revelarem não apenas

Plenário Virtual - minuta de voto - 14/09/2023

ineficazes, mas verdadeiramente contraproducentes na consecução dos fins a que se propõem.

7. Nessa ordem de ideias, para determinar se invadida a competência da União, reputo necessário examinar se a medida se esgota na relação entre o consumidor-usuário e o fornecedor-prestador do serviço público, ou se interfere, para além dessa dimensão, na relação jurídica existente entre esses dois atores e o Poder Concedente, titular do serviço.

E, a meu juízo, a norma estadual impugnada interfere no conteúdo dos contratos administrativos firmados no âmbito federal para prestação do serviço público, pelo que não vejo como afirmar que se esgota na tutela de interesses consumeristas.

Tal distinção, aliás, não é alheia à *ratio decidendi* que emerge dos diversos precedentes desta Suprema Corte. Na ADI 2.832/PR, o objeto da norma estadual impugnada – cuja constitucionalidade, no aspecto, esta Suprema Corte reconheceu – se restringe aos aspectos consumeristas da relação que pretende regular. *In verbis* :

> "DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ADI CONTRA LEI PARANAENSE 13.519, DE 8 DE ABRIL DE 2002, QUE ESTABELECE OBRIGATORIEDADE DE INFORMAÇÃO, CONFORME ESPECIFICA, NOS RÓTULOS DE EMBALAGENS DE CAFÉ COMERCIALIZADO NO PARANÁ. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 22, I e VIII, 170, CAPUT, IV, E PARÁGRAFO ÚNICO, E 174 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR. OFENSA INDIRETA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.
>
> I - Não há usurpação de competência da União para legislar sobre direito comercial e comércio interestadual porque o ato normativo impugnado buscou, tão-somente, assegurar a proteção ao consumidor.
>
> II - Precedente deste Tribunal (ADI 1.980, Rel. Min. Sydney Sanches) no sentido de que não invade esfera de competência da União, para legislar sobre normas gerais, lei paranaense que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre produtos combustíveis.
>
> III - Afronta ao texto constitucional indireta na medida em que se mostra indispensável o exame de conteúdo de outras normas infraconstitucionais, no caso, o Código do Consumidor.
>
> IV - Inocorre delegação de poder de fiscalização a particulares quando se verifica que a norma impugnada estabelece que os selos de

Plenário Virtual - minuta de voto - 14/09/2023

qualidade serão emitidos por entidades vinculadas à Administração Pública estadual.

V - Ação julgada parcialmente procedente apenas no ponto em que a lei impugnada estende os seus efeitos a outras unidades da Federação."

(**ADI 2.832/PR** , Rel. Min. *Ricardo Lewandowski* , Tribunal Pleno, j. 07.5.2008, DJe 19.6.2008)

De outro lado, o Tribunal não tem atribuído validade constitucional a normas estaduais que, embora animadas pelo desiderato de afirmar a proteção do sujeito hipossuficiente em uma relação de consumo, têm a consequência prática de interferir na estrutura de prestação do serviço público e no equilíbrio dos contratos administrativos. É o que se extrai dos seguintes precedentes:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Direito do Consumidor. 3. Telefonia. 4. Assinatura básica mensal. 5. Lei n. 11.908, de 25 de setembro de 2001, do estado de Santa Catarina. 6. Inconstitucionalidade formal. 7. Afronta aos arts. 21, XI, e 22, IV, da Constituição Federal. 8. É inconstitucional norma local que fixa as condições de cobrança do valor de assinatura básica, pois compete à União legislar sobre telecomunicações, bem como explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão seus serviços. 9. Ação direta julgada procedente."

(**ADI 2.615/SC** , Red. p/ acórdão Min. *Gilmar Mendes* , Tribunal Pleno, j. 11.3.2015, DJe 18.5.2015)

"COMPETÊNCIA NORMATIVA – TELEFONIA – ASSINATURA BÁSICA MENSAL. Surge conflitante com a Carta da República lei local a dispor sobre a impossibilidade de cobrança de assinatura básica mensal pelas concessionárias de serviços de telecomunicações. Precedentes: Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.847/SC, relator ministro Gilmar Mendes, acórdão publicado no Diário da Justiça de 9 de março de 2012, e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.478, relator ministro Ayres Britto, acórdão publicado no Diário da Justiça de 30 de novembro de 2011."

(**ADI 4.369/SP** , Rel. Min. *Marco Aurélio* , Tribunal Pleno, j. 15.10.2014, DJe 03.11.2014)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES (CF, ART. 21, XI, E 22, IV). LEI Nº 1.336/09 DO ESTADO DO AMAPÁ. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE TELEFONIA FIXA E MÓVEL. INCONSTITUCIONALIDADE

Plenário Virtual - minuta de voto - 14/09/2023

FORMAL. FIXAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA COMO PRERROGATIVA INERENTE À TITULARIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, III). AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (CF, ART. 24, V E VII). USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. O sistema federativo instituído pela Constituição Federal de 1988 torna inequívoco que cabe à União a competência legislativa e administrativa para a disciplina e a prestação dos serviços públicos de telecomunicações (CF, art. 21, XI, e 22, IV).

2. A Lei nº 1.336/09 do Estado do Amapá, ao proibir a cobrança de tarifa de assinatura básica nos serviços de telefonia fixa e móvel, incorreu em inconstitucionalidade formal, porquanto necessariamente inserida a fixação da " *política tarifária* " no âmbito de poderes inerentes à titularidade de determinado serviço público, como prevê o art. 175, parágrafo único, III, da Constituição, elemento indispensável para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e, por consequência, da manutenção do próprio sistema de prestação da atividade.

3. Inexiste, *in casu* , suposto respaldo para o diploma impugnado na competência concorrente dos Estados-membros para dispor sobre direito do consumidor (CF, art. 24, V e VII), cuja interpretação não pode conduzir à frustração da teleologia da referida regra expressa contida no art. 175, parágrafo único, III, da CF, descabendo, ademais, a aproximação entre as figuras do consumidor e do usuário de serviços públicos, já que o regime jurídico deste último, além de informado pela lógica da solidariedade social (CF, art. 3º, I), encontra sede específica na cláusula " *direitos dos usuários* " prevista no art. 175, parágrafo único, II, da Constituição.

4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente."

(**ADI 4.478/AP** , Red. p/ acórdão Min. *Luiz Fux* , Tribunal Pleno, j. 01.9.2011, DJe 29.11.2011)

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.450, de 31 de janeiro de 2011, do Estado do Rio Grande do Norte, a qual veda a cobrança, no âmbito daquele Estado, das tarifas de assinatura básica pelas concessionárias prestadoras de serviços de telefonia fixa e móvel. Competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações. Violação do art. 22, IV, da Constituição Federal. Precedentes. Inconstitucionalidade formal. Procedência da ação.

Plenário Virtual - minuta de voto 14/09/2023

1. A Lei nº 9.450/11, do Estado do Rio Grande do Norte, ao proibir a cobrança de assinatura básica dos consumidores e usuários dos serviços de telefonia fixa e móvel, violou o art. 22, inciso IV, da Lei Maior, o qual dispõe ser da União a competência para legislar sobre telecomunicações. Precedentes: ADI nº 2.615/SC, Tribunal Pleno, Relator para acórdão o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 18/5/15; ADI nº 4.369/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 3 /11/14; ADI nº 3.847/SC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 9/3/12; ADI nº 4.478/AP, Tribunal Pleno, Relator para acórdão o Ministro Luiz Fux, DJe de 30/11/11).

2. Ação direta julgada procedente."

(**ADI 4.603/RN** , Rel. Min. *Dias Toffoli* , Tribunal Pleno, j. 01.7.2016, DJe 12.8.2016)

8. Em um primeiro momento, esta Suprema Corte, **por unanimidade** , ao se deparar com controvérsia idêntica, adotou posicionamento no sentido da inconstitucionalidade de leis estaduais que estabelecessem obrigação de apresentar mensalmente a velocidade diária média de envio e de recebimento de dados:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 4.824 /2016 DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TELEFONIA. OBRIGAÇÃO DE APRESENTAR MENSALMENTE A VELOCIDADE DIÁRIA MÉDIA DE ENVIO E DE RECEBIMENTO DE DADOS. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES. AFRONTA AOS ARTS. 21, XI, E 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES.

1. Ao obrigar as empresas prestadoras de serviço de internet móvel e de banda larga, na modalidade pós-paga, a apresentar ao consumidor, na fatura mensal, gráficos informando a velocidade diária média de envio e de recebimento de dados entregues no mês, a Lei nº 4.824/2016 do Estado do Mato Grosso do Sul, a pretexto de tutelar interesses consumeristas, altera, no tocante às obrigações das empresas prestadoras, o conteúdo dos contratos administrativos firmados no âmbito federal para a prestação do serviço público de telefonia, perturbando o pacto federativo.

2. Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, revela-se inconstitucional, por invadir a competência privativa da União para regular a exploração do serviço público de telefonia – espécie do gênero telecomunicação –, a lei estadual cujos efeitos não se esgotam na relação entre consumidor-usuário e o fornecedor-prestador, interferindo na relação jurídica existente entre esses dois atores e o

Plenário Virtual - Minuta de Voto - 14/09/2023

Poder Concedente, titular do serviço (arts. 21, XI, 22, IV, e 175 da Constituição da República). Precedentes.

Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente."

(**ADI 5.569/MS** , *de minha relatoria* , Tribunal Pleno, j. 18.5.2017, DJe 01.6.2017)

Não desconheço, de outro lado, que ao exame da ADI 5.572/PR, o Plenário desta Casa, **por maioria** , adotou compreensão diametralmente oposta no sentido de reconhecer a constitucionalidade de normas estaduais similares a ora em análise, sendo certo que ao julgamento da ADI 6.893/ES referido entendimento, **novamente por maioria** , foi reiterado:

"CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 18.752 /2016 DO ESTADO DO PARANÁ. SERVIÇO PÚBLICO DE TELEFONIA MÓVEL E INTERNET. OBRIGAÇÃO DE FORNECER AO CONSUMIDOR INFORMAÇÕES SOBRE A VELOCIDADE DIÁRIA MÉDIA DOS SERVIÇOS DE INTERNET. DIREITO 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. Entendimento recente desta SUPREMA CORTE no sentido de conferir uma maior ênfase na competência legislativa concorrente dos Estados quando o assunto gira em torno da defesa do consumidor. Cite-se, por exemplo, a ADI 5.745, Rel. ALEXANDRE DE MORAES, Red. p/ acórdão: Min. EDSON FACHIN, julgado em 7/2/2019.

4. A Lei Estadual 18.752/2016, ao obrigar que fornecedores de serviço de internet demonstrem para os consumidores a verdadeira correspondência entre os serviços contratados e os efetivamente prestados, não tratou diretamente de legislar sobre telecomunicações, mas sim de direito do consumidor. Isso porque o fato de trazer a representação da velocidade de internet, por meio de gráficos, não diz respeito à matéria específica de contratos de telecomunicações, tendo

Plenário Virtual - minuta de voto - 14/09/2023

em vista que tal serviço não se enquadra em nenhuma atividade de telecomunicações definida pelas Leis 4.117/1962 e 9.472/1997.

5. 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.

6. Ação Direta julgada improcedente."

(**ADI 5.572/PR** , Rel. Min. *Alexandre De Moraes* , Tribunal Pleno, j. 23.8.2019, DJe 09.9.2019)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 11.201 /2020 DO ESPÍRITO SANTO. SERVIÇO DE TELEFONIA MÓVEL E INTERNET. OBRIGAÇÃO DE APRESENTAR GRÁFICOS SOBRE A VELOCIDADE MÉDIA DE RECEBIMENTO E ENVIO DE DADOS PELA INTERNET. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ESTADOS. CONTRARIEDADE AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA DA LIVRE INICIATIVA E DA PROPORCIONALIDADE: AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE."

(**ADI 6.893/ES** , Rel. Min. *Cármen Lúcia* , Tribunal Pleno, j. 11.10.2021, DJe 29.11.2021)

9. Nada obstante, entendo que deve prevalecer o entendimento firmado ao exame da ADI 5.569/MS, pois, além de continuar convencida da inconstitucionalidade de lei estadual cujos efeitos não se esgotam na relação entre consumidor-usuário e o fornecedor-prestador, interferindo na relação jurídica existente entre esses dois atores e o Poder Concedente, titular do serviço (arts. 21, XI, 22, IV, e 175 da Constituição da República), entendo que a *ratio decidendi* de tal julgado encontra maior ressonância na jurisprudência desta Suprema Corte.

Na espécie, a lei impugnada, a pretexto de tutelar interesses consumeristas, altera, no tocante às obrigações das empresas prestadoras, o conteúdo dos contratos administrativos firmados no âmbito federal para a prestação do serviço público de telefonia, perturbando o pacto federativo, a evidenciar sua inconstitucionalidade.

10. Ante o exposto, pedindo vênia às compreensões em sentido contrário, **divirjo** do Ministro *Alexandre de Moraes* , Relator, para **declarar a inconstitucionalidade** da Lei 5.885/2022 do Estado do Mato Grosso do Sul.

É como voto .

Plenário Virtual - minuta de voto - 14/09/2023