

## VOTO

**O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pela Associação das Operadoras de Celulares – ACEL e pela Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado – ABRAFIX, contra a integralidade da Lei n. 360, de 21 de dezembro de 2016, do Estado do Amazonas, que estabelece normas para cobranças realizadas por telefone a consumidores inadimplentes no âmbito do Estado do Amazonas.

Preliminarmente, confirmo a legitimidade da Associação das Operadoras de Celulares (ACEL) e da Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado (Abrafix), entidades de classe de âmbito nacional, para a propositura da ação (art. 103, IX, da Constituição e art. 2º, IX, da Lei 9.868/1999), como já reconhecida por este Tribunal na ADI 6.087, rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 23.9.2019; e na ADI 5.723, rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 14.2.2019, entre outras.

A caracterização da pertinência temática entre a atividade das autoras e o objeto desta ação é verificada a partir do disposto nos arts. 1º e 3º, III, dos estatutos sociais da ACEL e art. 2º, VIII, dos estatutos sociais da Abrafix, que lhes cominam defender os interesses das empresas concessionárias do serviço móvel pessoal e do serviço de telefonia na modalidade fixo comutado. (eDOCs 10 e 13)

Reforço, ademais, o entendimento desta Corte no sentido de que “ a exigência de pertinência temática não impede o amplo conhecimento da ação, com a declaração de inconstitucionalidade para além do âmbito dos indivíduos representados pela entidade de classe, quando o vício de inconstitucionalidade for idêntico para todos os destinatários ” (ADI 4.203, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 2.2.2015).

Verifico, ademais, que o art. 2º, II-c, e o trecho “sábado”, constante do art. 2º, II-d, ambos da Lei n. 360/2016, do Estado do Amazonas, foram revogados tacitamente pela Lei estadual n. 4.644/2018.

O art. 2º, II, da Lei n. 360/2016, determina que “é vedado qualquer tipo de ligação por telefonia celular” (...) “c) em horários após as dezenove horas; d) aos sábados, domingos e feriados.”

O art. 2º da Lei n. 6.644/2018, por outro lado, permite “a cobrança via telefone, durante os dias úteis da semana, nos horários comerciais das 08h00 às 18h00 (oito às dezoito horas), aos sábados, das 08h00 às 14h00 (oito às quatorze horas).”

É firme a jurisprudência desta Corte pela prejudicialidade da ação direta quando o dispositivo impugnado não mais produz efeitos. Nesse sentido, trago os seguintes precedentes:

Ação direta de inconstitucionalidade. Medida provisória convertida em lei. Crédito extraordinário. Eficácia da norma. Exaurimento. Prejudicialidade. 1. A Medida Provisória nº 477, de 29 de dezembro de 2009, convertida na Lei nº 12.240/2010, abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos e entidades do Poder Executivo e reduz o orçamento de investimento de diversas empresas. Os créditos dessa natureza têm vigência temporalmente limitada ao exercício financeiro para os quais foram autorizados, salvo se editados nos últimos quatro meses desse exercício, circunstância em que sua realização é postergada para o exercício financeiro seguinte. 2. Como a medida provisória objeto desta ação foi publicada em 29 de dezembro de 2009, verifica-se que a utilização do crédito extraordinário ali constante limitava-se, impreterivelmente, ao exercício financeiro correspondente ao ano de 2010. É possível concluir que os créditos previstos ou já foram utilizados ou perderam sua vigência. Portanto, não subsistem situações passíveis de correção no presente, na eventualidade de se reconhecer a sua inconstitucionalidade. Há, desse modo, perda superveniente do objeto, considerado o exaurimento da eficácia jurídico-normativa do ato hostilizado. 3. A jurisprudência do STF é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade por perda superveniente de objeto, a qual tanto pode decorrer da revogação pura e simples do ato impugnado como do exaurimento de sua eficácia. Precedentes. 4. Ação direta julgada extinta sem julgamento de mérito. (ADI 4.365, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe 8.5.2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. SISTEMA ORÇAMENTÁRIO CONSTITUCIONAL INAUGURADO PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. TELEOLOGIA VOLTADA AO PLANEJAMENTO DA ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DE RONDÔNIA (LEI Nº 2.507/11). TERMO AD QUEM. FINAL DO EXERCÍCIO FINANCEIRO SUBSEQUENTE. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRAZO DE VIGÊNCIA ESGOTADO AO TÉRMINO DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012. EXAURIMENTO

DA EFICÁCIA DO DIPLOMA NORMATIVO E DAS NORMAS IMPUGNADAS. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PREJUDICADA. (ADI 4.663-MC-Ref, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe 16.12.2014)

PROCESSO OBJETIVO - MUDANÇA SUBSTANCIAL DA NORMA. A mudança substancial da norma torna prejudicado o pedido de apreciação à luz do texto constitucional, presente o instituto da revogação. (ADI 2.864, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJ 18.8.2006)

Verifico, portanto, que a norma foi alterada e que os referidos dispositivos inicialmente impugnados não mais produzem efeitos, motivo por que não conheço da presente ação quanto ao art. 2º, II-c, e ao trecho “sábado”, constante do art. 2º, II-d, por perda superveniente de objeto.

Na parte em que conheço, estando os autos devidamente instruídos e em plenas condições de julgamento definitivo, passo ao exame de mérito.

Os dispositivos impugnados, em breve síntese, estabelecem restrições a ligações para consumidores inadimplentes.

De início, cumpre ressaltar que a Constituição confere à União a competência para legislar sobre comércio:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

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 a aparente vinculação de uma determinada matéria a mais de um tipo de competência.

Para aferir em que catálogo de competências recai uma questão específica e, portanto, determinar quem possui prerrogativa para legislar sobre o assunto, deve ser feita uma subsunção da lei em relação aos artigos constitucionais que estabelecem os limites legiferantes de cada ente federado. Essa verificação é feita a partir de critérios interpretativos.

Por mais nobre que sejam as intenções de um diploma legislativo estadual que proíba ligações de cobrança efetuadas por unidades da federação que não a do consumidor, conforme art. 2º, I e II-b, os ônus

impostos por essa legislação local podem comprometer o equilíbrio econômico-financeiro dos comerciantes, por criar distorções quanto à prestação do serviço em âmbito nacional.

Imagine-se uma situação em que uma pequena empresa de determinada unidade da federação preste serviços pela internet para um cliente que reside no Estado do Amazonas. Na hipótese de esse indivíduo se tornar inadimplente, o pequeno empresário precisaria contratar funcionários na referida unidade federativa para poder cobrar o que lhe é devido. Mais grave ainda seria se outros Estados-membros aderissem à ideia e limitassem o poder de cobrança de empresas localizadas em outras regiões.

Não me parece razoável exigir que comerciantes tenham de se ajustar às mais diversas legislações locais que imponham condicionantes desproporcionais ao desenvolvimento das atividades empresariais.

Nessa conjuntura, entendo que a legislação amazonense invadiu ostensivamente a competência legislativa privativa da União para dispor sobre o comércio, em especial o interestadual, motivo pelo qual reconheço a inconstitucionalidade do art. 2º, I e II-b, da Lei n. 360/2016 do Estado do Amazonas.

Quanto aos demais dispositivos, ressalto que é da União a competência para explorar os serviços de telecomunicações, e, em paralelo, a competência privativa para legislar acerca deles:

“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”.

Não se pode olvidar, entretanto, que há normas de natureza consumerista que incidem sobre a relação de consumo entre prestadoras de serviços de telecomunicações e clientes em aspectos não essencialmente contratuais e, assim, podem ser editadas pelos estados-membros, em caráter suplementar às normas gerais expedidas pela União (art. 24, V e § 2º, da CF).

Esta Corte se deparou com o tema na ADI 6.087, Rel. Min. Marco Aurélio, proposta contra a Lei n. 6.644/2018, que revogou tacitamente trechos da norma ora impugnada. Por unanimidade, nos termos do voto do relator, declarou-se a constitucionalidade da legislação posta.

Na ocasião, assentou-se que:

“A despeito das diferenças de regime jurídico, os usuários de serviço público também se caracterizam como consumidores. Se assim não fosse, o Código de Defesa do Consumidor seria inaplicável, subsidiariamente, às relações entre usuários e prestadores de serviços públicos, segundo a legislação vigente. O artigo 7º da Lei nº 8.987 /1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, 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, conforme revelam os dispositivos transcritos a seguir:

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 usuário de serviço público é consumidor, devendo, como tal, ser protegido por normas específicas, como a contida na lei impugnada, inexistindo descompasso com o artigo 175, parágrafo único, do Diploma Maior. Tem-se manifestação do exercício da competência concorrente dos Estados para legislar sobre Direito do Consumidor, a teor do artigo 24, inciso V, da Constituição Federal, no que autoriza a complementação, em âmbito normativo local, da legislação editada pela União, com a ampliação da proteção aos consumidores.

(...)

Alfim, a imposição de encargos específicos a concessionárias de serviço público no Estado do Amazonas não caracteriza violação do princípio da isonomia. A norma atacada tratou de forma isonômica todos os destinatários dos direitos e deveres por ela estabelecidos, quais sejam, os consumidores daquela unidade federativa. A igualdade de tratamento pressupõe medidas estatais com origem em comum, isto é, formalizadas pelo mesmo órgão legislativo. Quando diferentes assembleias legislativas legislam de forma diversa sobre determinado tema, não há desigualdade em termos jurídicos.

A forma federativa de Estado tem como pedra angular a autonomia daqueles que a integram, a qual consiste na atribuição de elaborar regras próprias dentro de certos parâmetros delimitados por norma superior, no caso, a Carta da República. Nas palavras de José Afonso da Silva, cuida-se de conceito relacional, porque se prende ao confronto com outros órgãos de poder: autonomia é o poder de gerir os próprios assuntos dentro de um círculo prefixado ( *Comentário contextual à Constituição* . 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 569 ).

Deve-se homenagear, tanto quanto possível, a autonomia dos entes federativos. A regência do tema, tal como ocorrida, serve ao que se contém na Constituição Federal. Preservadas as características inerentes a uma Federação em que se mostra a feição descentralizadora, não se tem como concluir pela inconstitucionalidade da norma.

Julgo improcedente o pedido, declarando a constitucionalidade da Lei nº 4.644, de 24 de julho de 2018, do Estado do Amazonas." (ADI 6.087, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 20.09.2019)

Verifico, nesse sentido, que, ao contrário do que pretendem as requerentes, os demais trechos da norma se limitam a densificar a legislação federal para preservar elementos relacionados aos direitos do consumidor. Assim, não há afronta à Constituição por parte dos arts. 1º; 2º, II, a e d, na parte conhecida; 3º, 4º, 5º e 6º da norma impugnada.

Ante o exposto, conheço em parte da presente ação direta de inconstitucionalidade e, na parte em que conheço, julgo-a parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º, I e II-b, da Lei n. 360/2016 do Estado do Amazonas.