

19/12/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.723 PARAÍBA**

**RELATOR** : **MIN. ROBERTO BARROSO**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIACAO NACIONAL DAS OPERADORAS  
CELULARES - ACEL  
**REQTE.(S)** : ABRAFIX - ASSOCIACAO BRASILEIRA DE  
CONCESSIONARIAS DE SERVICO TELEFONICO  
FIXO COMUTADO  
**ADV.(A/S)** : GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS E  
OUTRO(A/S)  
**ADV.(A/S)** : CAPUTO, BASTOS E SERRA ADVOGADOS  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA  
**ADV.(A/S)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA  
PARAÍBA  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. CONVERSÃO DE RITO. JULGAMENTO DEFINITIVO DA AÇÃO. LEI Nº 10.273/2014 DO ESTADO DA PARAÍBA. CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES PARA CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO DE TELEFONIA FIXA E MÓVEL. SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VIOLAÇÃO À COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO (ARTS. 21, XI, 22, IV E 175, CF/88). PRECEDENTES.

1. Conversão do rito do art. 10 para o rito do art. 12 da Lei 9.868/99, considerando (i) a não complexidade da questão constitucional posta; (ii) elevado grau de instrução dos autos; e (iii) a baixa utilidade do rito inicialmente adotado para o presente caso. Precedentes: ADI 5.098, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 4.925, Rel. Min. Teori Zavascki; ADI 4.163, Rel. Min. Cezar Peluso.

2. É inconstitucional, por vício formal, a Lei nº 10.273/2014, do Estado da Paraíba, que criou obrigações para as concessionárias de serviços de telefonia fixa ou móvel, de TV por assinatura ou de *internet*,

**ADI 5723 / PB**

em razão da violação à competência privativa da União para explorar os serviços de telecomunicações e legislar a seu respeito. Nas hipóteses em que verificadas essas razões, o Plenário desta Corte tem entendido adequada a conversão do rito com vista a se emitir pronunciamento jurisdicional definitivo. Precedentes: ADI 2.337, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 4.369, Rel. Min. Marco Aurélio; ADI 3.322, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 4.533, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; ADI 4.083, Rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 5.253, Rel. Min. Dias Toffoli ; ADI 4.478, Redator do acórdão Min. Luiz Fux; ADI 5.569, Rel. Min. Rosa Weber, ADI 5.585, Rel. Min. Edson Fachin; ADI 5.098, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 3.533, Rel. Min. Eros Grau; ADI 2.615, Rel. Min. Nelson Jobim.

3. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente, para declarar, por vício formal, a inconstitucionalidade da Lei nº 10.273, de 09.04.2014, do Estado da Paraíba, em sua integralidade.

**A C Ó R D Ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, sob a presidência do Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade de votos, em confirmar a medida cautelar e julgar procedente o pedido formulado na ação direta para declarar, por vício formal, a inconstitucionalidade da Lei nº 10.273, de 09.04.2014, do Estado da Paraíba, em sua integralidade, nos termos do voto do Relator. Não participou, justificadamente, deste julgamento, a Ministra Cármen Lúcia. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes.

Brasília, 19 de dezembro de 2018.

**MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - RELATOR**

19/12/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.723 PARAÍBA**

**RELATOR** : **MIN. ROBERTO BARROSO**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIACAO NACIONAL DAS OPERADORAS  
CELULARES - ACEL  
**REQTE.(S)** : ABRAFIX - ASSOCIACAO BRASILEIRA DE  
CONCESSIONARIAS DE SERVICO TELEFONICO  
FIXO COMUTADO  
**ADV.(A/S)** : GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS E  
OUTRO(A/S)  
**ADV.(A/S)** : CAPUTO, BASTOS E SERRA ADVOGADOS  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA  
**ADV.(A/S)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA  
PARAÍBA  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):**

**RELATÓRIO:**

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação das Operadoras de Celulares – ACEL e pela Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado – ABRAFIX, visando a obter a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 10.273, de 09.04.2014, do Estado da Paraíba, que proibiu que concessionárias de serviços de telefonia fixa ou móvel, de TV por assinatura ou de *internet* estabelecessem prazo mínimo de vigência do contrato firmado com o consumidor, bem como multa no caso de resolução antecipada do contrato. Eis o teor do dispositivo impugnado:

“Art. 1º Ficam as empresas concessionárias ou permissionárias sediadas no Estado da Paraíba, que explorem serviços de telefonia fixa ou móvel, de TV por assinatura ou

**ADI 5723 / PB**

internet, proibidas de estabelecerem, unilateralmente, prazo mínimo de vigência do contrato firmado com o consumidor, bem como inserir cláusula contratual que estabeleça cobrança de valores a título de multas na hipótese do encerramento do contrato.

Art. 2º No caso de descumprimento desta Lei, o infrator ficará sujeito ao pagamento de multa no valor equivalente a 60 UFRPB (Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba) vigente na data da infração.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.”

2. Em síntese, as requerentes arguem usurpação de competência privativa da União para legislar sobre exploração de serviços de telecomunicações. Alegam que a lei impugnada, ao criar obrigações para as concessionárias paraibanas de serviços de telefonia fixa e móvel, teria violado os arts. 21, XI, 22, IV, e 175 da Constituição Federal, ao tratar de matéria reservada, com exclusividade, ao legislador federal.

3. Tratando-se a medida cautelar de providência de caráter excepcional, à vista da presunção de validade dos atos estatais, determinei a oitiva do Exmo. Sr. Governador Estado da Paraíba, bem como do Exmo Sr. Presidente da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, acerca do pedido de medida cautelar, nos termos do art. 10, *caput*, da Lei nº 9.868/1999. Após, abri vista ao Advogado-Geral da União e, sucessivamente, ao Procurador-Geral da República.

4. Em informações, a Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba defendeu a regularidade do processo legislativo que originou o ato, bem como a constitucionalidade formal da lei. Conforme entende, a matéria de fundo estaria inserida no âmbito da competência concorrente dos Estados-membros para legislar sobre matéria consumerista.

5. O Governador do Estado da Paraíba deixou de se

**ADI 5723 / PB**

manifestar nos autos.

6. O Advogado-Geral da União opinou pelo não conhecimento parcial da ação, ao entendimento de que existiria pertinência temática para impugnar o ato tão-somente quanto aos trechos *“de telefonia fixa ou móvel”*, diante dos objetivos institucionais das associações requerentes. Na parte conhecida, manifesta-se pelo deferimento do pedido de medida cautelar.

7. Em parecer, o Procurador-Geral da República manifestou-se pela procedência da ação, nos seguintes termos: *“a lei estadual imiscuiu-se na competência legislativa da União. Impôs dever às concessionárias, em invasão do campo constitucionalmente reservado ao ente central da federação. Não há espaço para atuação legislativa estadual na matéria”*.

É o relatório.

19/12/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.723 PARAÍBA**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):**

1. Discute-se na presente ação direta a inconstitucionalidade de lei do Estado da Paraíba que criou obrigações para as concessionárias de serviços de telefonia fixa ou móvel, de TV por assinatura ou de *internet*. Os dispositivos proíbem as operadoras de estabelecerem prazo mínimo de vigência do contrato firmado com o consumidor, bem como de cobrar multa no caso de resolução antecipada do contrato. A questão principal que se coloca reside em saber se a lei possui ou não vício de inconstitucionalidade formal.

**I. CONVERSÃO DO RITO INICIALMENTE ADOTADO PARA O JULGAMENTO DEFINITIVO**

2. Inicialmente, assento entender que o presente feito comporta imediato julgamento de mérito. Há, pelo menos, três razões principais a recomendar a conversão do rito inicialmente adotado para o presente caso (art. 10 da Lei 9.868/99) em julgamento definitivo: (i) a não complexidade da questão constitucional posta; (ii) elevado grau de instrução dos autos; e (iii) razões de economia processual. Nas hipóteses em que verificadas essas razões, tem entendido o Plenário desta Corte ser tão oportuno quanto adequado emitir pronunciamento jurisdicional definitivo (ADI 5.098, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 4.925, Rel. Min. Teori Zavascki; ADI 4.163, Rel. Min. Cezar Peluso). Prestigia-se, assim, a eficiência e a celeridade do processo, em contexto cujo mero proferimento cautelar postergaria, desnecessariamente, a efetiva manifestação desta Corte a propósito da constitucionalidade do ato normativo impugnado.

**ADI 5723 / PB**

3. Nesse sentido, em consonância com o que se tem observado na jurisprudência desta Corte, proponho a conversão do rito do art. 10 para o rito do art. 12 da Lei 9.868/99.

**II. MÉRITO**

4. Conforme adiantado, a questão constitucional posta nos autos reveste-se de baixa complexidade. É que a inconstitucionalidade arguida pode ser claramente aferida, seja pela simples leitura do ato impugnado em face dos dispositivos constitucionais apontados como violados, seja pela observância da jurisprudência consolidada desta Corte a respeito da matéria.

5. Analiso o cerne da questão registrando, **primeiramente**, os dispositivos constitucionais relevantes:

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;

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

**ADI 5723 / PB**

caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

6. As normas constitucionais transcritas são claras ao dispor que cabe à União, privativamente, explorar serviços de telecomunicações e legislar sobre eles. Vale dizer, a União é tão responsável pela prestação desses serviços quanto pela edição exaustiva das normas correspondentes. Nesse sentido, apenas a lei federal pode dispor sobre os serviços de telecomunicações, enquanto gênero para espécies como, por exemplo, telefonia.

7. Como se verifica, a legislação estadual impugnada, ao instituir obrigações para concessionárias de serviços de telefonia fixa ou móvel, de TV por assinatura ou de *internet*, editou lei em matéria de telecomunicações. E fez isso ao proibir as respectivas operadoras de estabelecerem prazo mínimo de vigência do contrato firmado com o consumidor, bem como de cobrar multa no caso de resolução antecipada do contrato. Portanto, não há dúvidas de que, ao assim proceder, o legislador estadual incorreu inconstitucionalidade, por vício formal, em razão da violação à competência privativa da União para explorar os serviços de telecomunicações e legislar a seu respeito.

8. Esta Corte tem reconhecido, reiteradamente, a inconstitucionalidade formal de leis estaduais semelhantes. Destaco, a seguir, precedentes representativos desse entendimento:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10.058/2013 DO ESTADO DA PARAÍBA. SERVIÇO PÚBLICO DE TELEFONIA MÓVEL. OBRIGAÇÃO DE FORNECER AO CONSUMIDOR INFORMAÇÕES SOBRE ÁREA DE COBERTURA E QUALIDADE DO SINAL. ENCARGOS E



**ADI 5723 / PB**

**SANÇÕES NÃO PREVISTOS NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DO SERVIÇO, CELEBRADOS COM A UNIÃO. USURPAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS FEDERAIS PARA DISPOR SOBRE O TEMA.** 1. Tendo em vista (a) a simplicidade da questão de direito sob exame; (b) a exaustividade das manifestações aportadas aos autos; e (c) a baixa utilidade da conversão do rito inicial adotado para o presente caso, a ação comporta julgamento imediato do mérito. Medida sufragada pelo Plenário em questão de ordem. 2. **As competências para legislar sobre telecomunicações e para definir os termos da prestação dos serviços de telefonia móvel, inclusive sob regime de concessão, cabem privativamente à União, conforme o disposto nos arts. 21, XI; 22, IV, e 175 da Constituição Federal. Precedentes.** 3. **Ao criar, para as empresas que exploram o serviço de telefonia móvel no Estado da Paraíba, obrigações adicionais não previstas nos contratos de concessão, sujeitando tais prestadoras a sanções administrativas e pecuniárias no caso de descumprimento, a Lei Estadual 10.058/2013 imiscuiu-se indevidamente nos termos da relação contratual estabelecida entre o poder federal e as concessionárias.** 4. Ação direta julgada procedente. (ADI 5.098, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 12.04.2018, DJe 25.04.2018, grifou-se)

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 1º, caput e parágrafo único, e art. 2º, caput e parágrafo único, da Lei Estadual nº 13.189, de 4 de julho de 2014, do Estado da Bahia. **Serviços de telecomunicações. Matéria de competência legislativa privativa da União. Norma que cria obrigação não prevista nos contratos de concessão celebrados entre a União e as concessionárias de serviços de telefonia móvel. Violação do art. 22, inciso IV, da Constituição Federal.** Medida cautelar. Referendo. Conversão. Julgamento de mérito. Procedência da ação. 1. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a legitimidade ativa da Associação Nacional das Operadoras Celulares (ACEL) para o controle concentrado de

**ADI 5723 / PB**

constitucionalidade de leis que, a exemplo da que é impugnada na presente ação, estabeleciam obrigações para operadoras de serviço móvel de telefonia. Precedentes: ADI 4.715 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe de 19/8/13; ADI 3.846, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 15/3/11; ADI 5.356 MC, Rel. Min. Edson Fachin, decisão monocrática, DJe de 20/11/15. 2. A Lei nº 13.189, de 4 de julho de 2014, do Estado da Bahia, **ao criar obrigação para as operadoras do serviço móvel pessoal, consistente na instalação e na manutenção de bloqueadores de sinais de radiocomunicações (BSR) nos estabelecimentos penais de todo o Estado, com o objetivo de impedir a comunicação por telefones móveis no interior dos referidos estabelecimentos, dispôs a respeito de serviços de telecomunicações, matéria da competência legislativa privativa da União, na forma do art. 22, inciso IV, da Constituição Federal.** 3. O Supremo Tribunal Federal, em várias ocasiões, já afirmou a inconstitucionalidade de normas estaduais e distritais que impunham obrigações às concessionárias de telefonia, por configurar ofensa à competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações. Precedentes: ADI 3.846/PE, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 15/3/11; ADI 3.322/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 4/3/11; ADI 4.401/MG-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 1º/10/10; ADI 2.615/SC-MC, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 6/12/02. 4. A obrigação criada pela lei estadual questionada não está prevista nos contratos de concessão celebrados entre as empresas de serviços de telefonia móvel e a União, circunstância que evidencia, ainda mais, a interferência indevida do Estado em assunto de competência do ente federal. Precedente: ADI 3.533, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 6/10/06. 5. Conversão do julgamento do referendo à medida cautelar em decisão de mérito. Ação julgada procedente. (ADI 5.253, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 03.08.2016, DJe 01.08.2017, grifou-se)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE

**ADI 5723 / PB**

**INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DA LEI DISTRITAL N. 3.596. IMPOSIÇÃO, ÀS EMPRESAS DE TELEFONIA FIXA QUE OPERAM NO DISTRITO FEDERAL, DE INSTALAÇÃO DE CONTADORES DE PULSO EM CADA PONTO DE CONSUMO. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.** 1. A Lei distrital n. 3.596 é **inconstitucional, visto que dispõe sobre matéria de competência da União, criando obrigação não prevista nos respectivos contratos de concessão do serviço público, a serem cumpridas pelas concessionárias de telefonia fixa --- artigo 22, inciso IV, da Constituição do Brasil.** 2. Pedido julgado procedente para declarar inconstitucional a Lei distrital n. 3.596/05. (ADI 3.533, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, j. 02.08.2006, DJe 06.10.2006, grifou-se)

9. No mesmo sentido, registro, ainda: ADI 2.337, Rel. **Min. Celso de Mello**; ADI 4.369, Rel. **Min. Marco Aurélio**; ADI 3.322, Rel. **Min. Gilmar Mendes**; ADI 4.533, Rel. **Min. Ricardo Lewandowski**; ADI 4.083, Rel. **Min. Cármen Lúcia**; ADI 4.478, Redator do acórdão **Min. Luiz Fux**; ADI 5.569, Rel. **Min. Rosa Weber**, ADI 5.585, Rel. **Min. Edson Fachin**; ADI 2.615, Rel. **Min. Nelson Jobim**.

10. Há, portanto, posicionamento uníssono do Supremo Tribunal Federal acerca da impossibilidade de interferência do Estado-membro nas relações jurídico-contratuais entre o poder concedente federal e as empresas concessionárias, sobretudo quanto a eventuais alterações das condições estipuladas em regime federal. Em síntese, pelo entendimento sedimentado nesta Corte, não pode lei estadual impor a uma concessionária federal novas obrigações não antes previstas no contrato por ela firmado com a União. E é justamente o que se sucede no presente caso, razão pela qual deve ser declarada inconstitucional a lei estadual impugnada.

11. Por fim, cumpre registrar novamente que, embora arguida

**ADI 5723 / PB**

suposta inconstitucionalidade material, a questão se resolve apenas sob o prisma da inconstitucionalidade formal, razão primária pela qual deixo de acolher a alegada desconformidade material.

**CONCLUSÃO**

12. Diante do exposto, julgo procedente a ação, para declarar, por vício formal, a inconstitucionalidade da Lei nº 10.273, de 09.04.2014, do Estado da Paraíba, em sua integralidade.

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.723**

PROCED. : PARAÍBA

**RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO**

REQTE.(S) : ASSOCIACAO NACIONAL DAS OPERADORAS CELULARES - ACEL

REQTE.(S) : ABRAFIX - ASSOCIACAO BRASILEIRA DE CONCESSIONARIAS DE  
SERVICO TELEFONICO FIXO COMUTADO

ADV.(A/S) : GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS (07383/DF) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : CAPUTO, BASTOS E SERRA ADVOGADOS (1713/2010/DF)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, confirmou a medida cautelar e julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar, por vício formal, a inconstitucionalidade da Lei nº 10.273, de 09.04.2014, do Estado da Paraíba, em sua integralidade, nos termos do voto do Relator. Não participou, justificadamente, deste julgamento, a Ministra Cármen Lúcia. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 19.12.2018.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário