

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 06.10.2006
EMENTÁRIO Nº 2 2 5 0 - 2

02/08/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.533-9 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. EROS GRAU**
 REQUERENTE(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
 ADVOGADO(A/S) : PGDF - LUIZ LUCAS DA CONCEIÇÃO
 REQUERIDO(A/S) : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE 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.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 3.596, de 27 de abril de 2005, do Distrito Federal, nos termos do voto do relator.

Brasília, 2 de agosto de 2006.


EROS GRAU

-

RELATOR

02/08/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.533-9 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. EROS GRAU**
REQUERENTE(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
ADVOGADO(A/S) : PGDF - LUIZ LUCAS DA CONCEIÇÃO
REQUERIDO(A/S) : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO Eros Grau: O Governador do Distrito Federal propõe ação direta, com pedido de medida cautelar, na qual questiona a constitucionalidade da Lei distrital n. 3.596/05, cujo teor é o seguinte:

“Art 1º As concessionárias de telefonia fixa ficam obrigadas a colocar contadores de pulso em cada ponto de consumo no endereço que estiverem instaladas, no âmbito do Distrito Federal.

Parágrafo único. Não poderá ser cobrada do usuário, qualquer taxa pela instalação dos contadores.

Art 2º A desobediência ao estabelecido por esta Lei, sujeitará a concessionária infratora à multa diária progressiva com valores em real, a serem determinados na regulamentação desta Lei.

Art. 3º As concessionárias de telefonia fixa terão cento e oitenta dias para adequarem-se ao disposto nesta Lei.

Art. 4º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de cento e oitenta dias da data de sua publicação.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.”

2. O requerente sustenta que o ato normativo atacado foi editado em afronta ao disposto nos artigos 21, inciso XI, e 22, inciso IV, da Constituição do Brasil¹, sendo formalmente inconstitucional.

¹ Art. 21. Compete à União:

3. Em face da relevância da matéria, a Ministra ELLEN GRACIE, no exercício da Presidência, determinou, nos termos da decisão de fl. 11, fosse aplicada ao caso a regra do artigo 12 da Lei n. 9.868/99.

4. A Câmara Legislativa afirma que "cuida a lei atacada de 'defesa do consumidor', [...], buscando dar conhecimento ao consumidor distrital dos serviços de telefone dos gastos que eventualmente suportará" [fls. 16/25].

5. O Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência do pedido. Aduz que "o consumo de serviços de telecomunicações não se encontra no âmbito de disposição dos Estados ou do Distrito Federal, porquanto é reservado à competência legislativa da União, para que haja disciplina uniforme em todo o território nacional" [fls. 27/39].

6. O Procurador-Geral da República opina pela declaração de inconstitucionalidade do texto normativo atacado.

É o relatório, do qual deverão ser extraídas cópias para envio aos Senhores Ministros [RISTF, artigo 172].

.....

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;

02/08/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.533-9 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO Eros Grau (Relator): Trata-se de ação direta na qual é objetivada a declaração de inconstitucionalidade de lei distrital que determina que as concessionárias de telefonia fixa que operam no Distrito Federal instalem contadores de pulso em cada ponto de consumo.

2. O pedido merece acolhimento. A matéria é exatamente idêntica à de que tratamos na ADI n. 3322, que acabamos de apreciar.

3. O Advogado-Geral da União destaca em sua manifestação [fls. 29/30]:

"[...]

No caso dos autos, a sistemática normativa hostilizada, proveniente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, obriga a instalação de medidores de pulsos telefônicos nas unidades de consumo, evidenciando ingerência indevida na *organização dos serviços de telecomunicações*, de que trata o art. 21, XI, c/c 22, IV, ambos da Constituição, e, portanto, sua inconstitucionalidade.

A exigência de contadores de consumo telefônico interfere diretamente na forma de prestação do serviço, alterando de modo drástico o fluxo de dados entre os sujeitos envolvidos. Além de instalar os aparelhos mencionados, as concessionárias - nos termos da lei impugnada - deverão nutri-los com as informações relativas ao uso dos serviços.

[...]"

4. A lei questionada pretende regular matéria de competência da União, criando obrigação não prevista nos respectivos contratos de concessão do serviço para as concessionárias de telefonia fixa.

5. Em situação similar, esta Corte assentou:

"CONSTITUCIONAL. PROJETO DE LEI ESTADUAL DE ORIGEM PARLAMENTAR. VETO TOTAL. PROMULGAÇÃO DA LEI PELA ASSEMBLÉIA. NORMA QUE DISCIPLINA FORMA E CONDIÇÕES DE COBRANÇA PELAS EMPRESAS DE TELECOMUNICAÇÕES. MATÉRIA PRIVATIVA DA UNIÃO. OFENSA AO ART. 21, XI, DA CF. LIMINAR DEFERIDA".

[ADI/MC n. 2.615, Relator o Ministro NELSON JOBIM, DJ de 06/12/2002].

Ante o exposto, julgo procedente o pedido formulado nesta ação direta e declaro inconstitucional a Lei distrital n. 3.596/05.



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.533-9 DISTRITO FEDERAL**VOTO****A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA:**

Acompanho o Ministro Relator.

A matéria posta na ação é análoga à que se tem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.321, sobre a qual este Tribunal acabou de se manifestar.

Entretanto, naquela primeira se cuidava ainda do exame do pedido de medida cautelar, não do exame do mérito da ação, tal como nessa se dá.

A alegação do Autor da ação é de que haveria inconstitucionalidade formal na Lei distrital nº 3.596/2005, porque a Câmara Distrital teria cuidado de matéria constitucionalmente afeta à União, qual seja, os serviços públicos de telefonia (art. 22, inc. IV, da Constituição da República).

Em suas informações, a Câmara Distrital rebate argumentando que inconstitucionalidade, se tivesse, seria indireta, pois haveria afronta não à Constituição, mas ao art. 29, inc. I, da Lei nº 8.987/95 e ao art. 1º, caput, da Lei nº 9.472/97, que tratam, no âmbito federal, da matéria (concessão de serviços públicos federais, como a telefonia).

Daí porque, segundo a Câmara, não poderia incidir o controle abstrato, na forma posta na presente ação, devendo haver a conclusão deste Tribunal pelo acolhimento da presunção de constitucionalidade, mantendo-se a norma argüida como válida.

Assevera o órgão legislativo distrital, dentre outros, o argumento de que a lei distrital estaria dando cumprimento à defesa do consumidor previsto no cap. VI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

ADI 3.533 / DF

As normas da Constituição da República realçadas como fundamento da presente ação são as seguintes:

Art. 22, IV; Art. 24, V; Art. 5º, inc. XII; Art. 175, parágrafo único, inc. II.

Ao contrário do quanto objetado na ação anteriormente conhecida por este Tribunal, no caso ora em exame a Câmara Distrital sequer enfatiza ou debate a natureza da competência no exercício da qual teria levado a efeito aquele ato legislativo.

Reitero que a competência para atuar quanto aos direitos do usuário decorrentes ou havidos em virtude da prestação dos serviços públicos devem ser cuidados pelo ente titular de cada um deles no que concerne às matérias objeto do contrato de concessão, em cujas cláusulas são definidas as obrigações das partes. De se notar que a fiscalização do cumprimento do contrato, aí incluída aquela para o fim de garantir direitos constitucionais, como os dos usuário-consumidores do serviço, não é faculdade, mas dever do ente administrativo.

A legislação distrital macula-se, portanto, pelo vício decorrente de intromissão em competência que lhe é alheia e, portanto, vedada, quando elabora normas sobre tema que não lhe é entregue constitucionalmente para ser cuidado.

A Constituição outorga a cada um dos entes a titularidade de serviços públicos que, ao ser prestados, têm de submeter-se ao regramento, à fiscalização e à direção do poder concedente. No caso da telefonia, como afirmado pelo nobre Ministro Relator, o ente concedente é a União.

Os serviços de telefonia são tidos como federais por opção do constituinte nacional. As relações havidas por sua prestação ou dela decorrentes e pelo seu uso pelo administrado submetem-se a legislação nacional e federal, certamente.

A repartição de competências constitucionais quanto aos serviços respeita, também, ao princípio da autonomia das entidades federadas, uma das quais, nos termos do art. 18, da Constituição da República, é a União. Nem poderia essa pessoa política cuidar das relações de

ADI 3.533 / DF


consumo dos serviços públicos havidos em cada uma das entidades estaduais e distrital, nem se poderia dar o inverso.

Ao cuidar da telefonia, a União estabelece as formas de atuação dos seus concessionários (Leis n°s 8.987/95 e 9.472/97) e, nos contratos, nos termos do art. 175, parágrafo único, as condições de fiscalização do quanto lhe é exigido.

A Lei Distrital em questão, ao definir as normas de obrigações a serem levadas a efeito pelas concessionárias federais, intervém no contrato firmado entre a União e as suas concessionárias e define novas tarefas para essas, que têm como contratante outro que é o ente federal

Não posso concluir, portanto, ser constitucionalmente possível que um ente não participante da concessão possa impor – por definição legal genérica – a uma das partes do contrato de concessão, de que é parte outra pessoa política, obrigações, ainda que ao argumento de que tanto se daria para o bem do consumidor.

Até porque se tanto fosse possível a concessão não teria tratamento igual para todos os usuários (que ficariam a depender de outros entes que não o titular do serviço) e, ainda, a concessão não se completaria entre as pessoas que comparecem, formalmente, ao contrato.

Acompanho, pois, integralmente o voto do eminente Ministro Relator. 

Supremo Tribunal Federal

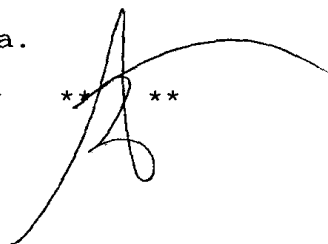
02/08/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.533-9 DISTRITO FEDERALV O T O

O SR. MINISTRO **RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhora Presidente, acompanho o Relator, especialmente salientando tratar-se de uma obrigação não prevista no contrato de concessão; a meu ver altera a equação econômico-financeira desse contrato. Entendo, também, que é inconstitucional a norma.

** ** *



02/08/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.533-9 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA: Senhora Presidente, mantenho o posicionamento externado no caso anterior.

Peço vênias ao ministro-relator para abrir a divergência, julgando improcedente a ação.



02/08/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.533-9 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhora Presidente, há pouco, o Tribunal suspendeu a eficácia de lei do Distrito Federal que previa o lançamento de informações detalhadas nas contas telefônicas, objetivando possibilitar ao destinatário conferir o que cobrado pela prestação do serviço.

Aqui, tem-se dispositivo também voltado à proteção do consumidor, o qual guarda sintonia com o que já se verifica quanto a dois outros serviços públicos - de água e de luz.

Peço vênia ao relator para julgar improcedente o pedido formulado na inicial da ação direta de inconstitucionalidade, declarando a harmonia da lei local com a Carta da República. Para tanto, reporto-me às razões expendidas no caso imediatamente anterior:

[...] a República brasileira é realmente federativa. A partir desse dado, devemos reconhecer a autonomia governamental e a autonomia normativa - que admito mitigada - das unidades.

Trata-se, no caso, de lei local versando sobre direito insito à própria prestação de serviços: o direito daquele que é cobrado de saber em relação a quem está sendo cobrado, mesmo porque o valor não surge aleatoriamente. É preciso um controle mínimo, nas contas telefônicas, quanto às ligações locais, já que, conforme ressaltai, no tocante às interestaduais e internacionais, existe a discriminação do aparelho destinatário, da data, do horário e do tempo que perdurou a ligação. Não haveria sequer necessidade da explicitação constante do artigo 1º da Lei nº 3.426, de 4 de agosto de 2004, de que aquele que arcará com o ônus decorrente da fatura tem o direito de saber a data em que prestado o serviço, o horário e a duração da ligação efetuada - que desaguou nesse mesmo serviço e o consubstanciou -, o número do telefone chamado e o valor

cobrado relativamente a essa mesma ligação. Não havia necessidade dessa explicitação, inerente a toda e qualquer fatura de serviço. Ao bônus corresponde o ônus. Não há interferência quanto ao contrato de concessão. O que existe é simplesmente a necessidade de explicitação do balizamento do próprio serviço a ser prestado.

Aludi ao Código do Consumidor, e a lei veio a suplementar, pedagogicamente, o que assegurado, no âmbito federal, por legislação emanada do Congresso Nacional.

O artigo 6º do Código do Consumidor é claro, ao revelar que são direitos básicos *minimum minimorum* do consumidor:

Art. 6º [...]

[...]

II - a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;

Atuou, a meu ver, o Distrito Federal, mediante a Câmara Legislativa, a partir do disposto no artigo 24 da Constituição Federal, que a todos submete, e que reserva, no tocante à proteção do consumidor, quase uma dezena de artigos. Atuou no campo do gênero direito econômico e teve em conta o inciso V do artigo 24, que prevê:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

V - produção e consumo;

Digo mesmo que está em jogo a dignidade do homem, no que ele é cobrado e não tem o direito de saber por que está sendo cobrado, a menos que se invente um medidor para acoplar aos aparelhos telefônicos, que controle as ligações na própria residência.

Não vejo como o consumidor - diria que todo cidadão é consumidor, pode não ser de um serviço, de um produto específico, dependendo da gradação econômica desse mesmo serviço ou produto - possa proceder a controle mínimo se, na fatura, não há a discriminação do serviço prestado. Se é possível lançar-

se - imagino que haja controle nas empresas de telecomunicação - valor a ser satisfeito, viável é ter-se a discriminação do serviço.

Não vejo como estabelecer distinção: nas ligações interestaduais, há a discriminação; nas ligações locais, não. Não estou aqui a versar, vou me reservar para fazê-lo num momento propício, quanto à famigerada assinatura, que vem de uma época em que havia até um valor, considerado o uso da linha telefônica. Hoje não existe mais esse valor e não se aproveita o que satisfeito quanto às ligações implementadas.

Não legislou o Distrito Federal, considerada a cabeça do artigo 1º e os incisos do artigo em comento, sobre concessão, sobre telecomunicações, sobre a relação jurídica que desaguou na assunção da responsabilidade por essa prestação de serviço. Atuou, sim, de forma suplementar, de forma mais explícita, quanto à proteção do consumidor.

Tem-se, na Corte, precedentes sobre a matéria. Repito, não vejo elo entre o que disciplinado na cabeça do artigo e nos incisos com o contrato de concessão propriamente dito. Mesmo porque esse contrato, a revelar a possibilidade de cobrança junto ao cidadão, ao consumidor, encerra, em si, se não de forma explícita, de forma implícita, a obrigação de aquele que presta o serviço dizer por que está efetuando a cobrança desse e esclarecer o balizamento do serviço prestado.

O Supremo indeferiu a liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.980, que também tratava de lei local, do Estado do Paraná, e direito do consumidor de ter informações sobre o produto fornecido. Julgou em definitivo a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.334-9/DF e, mais uma vez, admitiu a possibilidade de o Estado legislar sobre matéria referente ao consumo. Cuidava-se da instalação - algo que, talvez, apresente conseqüências financeiras efetivas - de lacre eletrônico em tanques de combustível.

Não vejo como, diante de algo que é comezinho - para mim, pelo menos -, e, como cidadão, gostaria de receber as contas com explicitação mínima que viabilizasse fiscalização quanto ao uso do próprio serviço, concluir-se pela inconstitucionalidade da exigência.

Não posso entender que o Distrito Federal, quanto à cabeça do artigo e aos incisos, legislou sobre matéria estranha à competência prevista na Lei Fundamental. Eis o § 1º do citado artigo:

§ 1º Entende-se por ligação local aquelas denominadas genericamente por pulsos.

Há definição. Mas é, até mesmo, desnecessário cogitar do modo mediante o qual se terá um controle. A disposição bate, a meu ver, com o que previsto no artigo 1º, ao contar com

referência a pulsos. Estes é que definem a duração da ligação. Compreendendo, sob esse ângulo, não tenho também como conflitante com a Constituição Federal o § 2º:

§ 2º As empresas concessionárias de serviço de telefonia fixa também ficam obrigadas a colocar a quantidade de pulsos efetuados no mês atual de cobrança e média dos últimos seis meses.

Mais uma vez a disciplina fez-se no campo relativo à defesa do consumidor. E digo que, no Distrito Federal, essa prática já é adotada em relação a outro serviço público, o de água e esgoto, pela Caesb, que discrimina, nas contas, não só a metragem correspondente à água utilizada no mês, mas também a média dos últimos seis meses, colaborando para uma autofiscalização do consumo, em prol do todo, pelo próprio consumidor.

O artigo 2º prevê:

Art. 2º O disposto no art. 1º não implicará custos adicionais de tarifação aos usuários, em razão de eventual mudança no sistema de informações da fatura.

Só faltava desaguar, quanto a algo que já deveria vir nas contas desde o início da prestação do serviço, em ônus para o próprio consumidor. Não se pode vislumbrar no preceito a introdução de algo que implique o desequilíbrio do contrato firmado, porque assentei, para manter o artigo 1º, como premissa básica, que os dados a serem fornecidos ao consumidor são inerentes ao serviço prestado.

No artigo 3º, sim, adentrou-se não o campo procedimental, porque há competência do Estado para legislar sobre procedimento, mas o campo processual, definindo de forma própria o ônus da prova. Sabemos que vem do Código de Processo Civil - e aí haveria a derrogação desse código - a regra de que incumbe ao autor provar os fatos constitutivos do direito pleiteado e, ao réu, os fatos extintivos ou modificativos desse direito. E, logicamente, há uma razão de ser para lançar, na fatura, os dados cogitados no artigo 1º. É a valia e a presunção de fidelidade desses dados, tendo em conta o serviço prestado.

Há inversão da prova em caso de simples contestação da fatura telefônica: a medição aferida não será admitida como prova. Poderíamos ter até essa regra, a observância dessa óptica, a partir do Código de Processo Civil, no estágio anterior a essa lei.

Imagino que a lei venha sendo cumprida quanto à exigência de fornecimento de dados.

Senhor Presidente, peço vênia ao relator e aos que o acompanharam, já praticamente formando a maioria, para divergir de Sua Excelência - nesse embate prestadora de serviços/consumidor. Vejo este último como parte mais fraca, aliás esta é a razão de ser do próprio Código que a Constituição Federal previu que seria aprovado em certo tempo.

Defiro a medida acauteladora apenas quanto ao artigo 3º, o qual dispõe realmente sobre matéria processual, cuja disciplina incumbe à União e não ao Estado-membro.

Desejo ressaltar que ainda estou no campo precário e efêmero do exame do pleito de concessão de liminar, em que pese a discussão profunda sobre o tema. Caminho nesse sentido, considerando, até mesmo, os valores em jogo.

Entendo que a concessão da liminar, a esta altura, após a passagem de dois anos, implicará verdadeiro retrocesso.

É como voto.



Supremo Tribunal Federal

02/08/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.533-9 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Senhora Presidente, nos termos do voto proferido há pouco na ADIn 3.322, julgo procedente a ação, acompanhando o eminente Relator.

Nc.



PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.533-9**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EROS GRAU

REQTE.(S): GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S): PGDF - LUIZ LUCAS DA CONCEIÇÃO

REQDO.(A/S): CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.596, de 27 de abril de 2005, do Distrito Federal, nos termos do voto do Relator, vencidos os Senhores Ministros Joaquim Barbosa, Carlos Britto e Marco Aurélio, que a julgavam improcedente. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Plenário, 02.08.2006.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

P/ 
Luiz Tomimatsu
Secretário