

14/02/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.907 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : MIN. EDSON FACHIN  
**REQTE.(S)** : ABRAFIX - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE  
CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO TELEFÔNICO  
FIXO COMUTADO  
**ADV.(A/S)** : ADEMIR COELHO ARAUJO  
**ADV.(A/S)** : GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO  
SUL  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 14.150/2012 DO RIO GRANDE DO SUL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÃO. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO DA AÇÃO.

1. A Lei 14.150/2012 que veda a cobrança, no âmbito daquele Estado, das tarifas de assinatura básica pelas concessionárias prestadoras de serviços de telefonia fixa e móvel, afronta o artigo 22, IV, CRFB.

2. É da competência privativa da União legislar sobre telecomunicação (art. 22, IV, CRFB). Inconstitucionalidade formal de legislação estadual ou distrital que trata da matéria. Precedentes.

3. Pedido na ação direta de inconstitucionalidade julgado procedente.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em sessão plenária virtual de 7 a 13 de fevereiro de 2020**, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na

**ADI 4907 / RS**

conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei 14.150/2012 do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 14 de fevereiro de 2020.

**Ministro EDSON FACHIN**  
**Relator**

14/02/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.907 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. EDSON FACHIN**  
**REQTE.(S)** : **ABRAFIX - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO**  
**ADV.(A/S)** : **ADEMIR COELHO ARAUJO**  
**ADV.(A/S)** : **GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, proposta pela ABRAFIX – Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado, contra a Lei nº 14.150/2012, do Estado do Rio Grande do Sul, que veda a cobrança de assinatura básica pelas concessionárias prestadoras de serviços de telefonia fixa e móvel.

Transcreve-se o teor da norma impugnada:

“Art. 1º – Fica vedada, no Estado do Rio Grande do Sul, a cobrança de tarifa de assinatura básica dos consumidores e usuários dos serviços de telefonia fixa e móvel pelas concessionárias prestadoras destes serviços.

Parágrafo único – As concessionárias prestadoras de serviços de telefonia fixa e móvel somente poderão cobrar pelo serviço disponibilizado efetivamente medido, mensurado ou identificado, ficando impedidas da cobrança de tarifa, taxa mínima ou assinatura básica de qualquer natureza e a qualquer título.

Art. 2º – O descumprimento do disposto no art. 1º desta

**ADI 4907 / RS**

Lei acarretará a aplicação das penalidades previstas na Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências (Código de Defesa do Consumidor).

Art. 3º – Esta Lei entra em vigor no prazo de sessenta dias após sua publicação. (Tarso Genro – Governador do Estado) ”.

Nas razões da petição, alega-se ter havido violação aos artigos 21, XI; 22, IV e 175, parágrafo único, I e II, da Constituição Federal, visto que compete à União editar leis que se destinem a criar obrigações e sanções para as delegatárias de serviços de telecomunicações, ou estabelecer direitos para os seus usuários. Destaco o teor dos dispositivos citados:

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 caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

Sustenta-se, ademais, que a Lei do Estado do Rio Grande do Sul

**ADI 4907 / RS**

impugnada extinguiu tarifa de assinatura mensal cuja cobrança estaria em “*total sintonia*” com o regramento estipulado pela União quando da concessão dos serviços.

Adotado o rito do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868/1999, o Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, concedeu a liminar para suspender a eficácia da lei impugnada na ação. Lê-se da ementa do referido acórdão:

“EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 14.150, de 20/12/2012, do Estado do Rio Grande do Sul. Vedação da cobrança de assinatura básica pelas concessionárias de telefonia fixa e móvel. Serviço público de telecomunicações. Invasão da competência legislativa privativa da União. Violação dos artigos 21, XI, 22, IV, e 175, parágrafo único, da Constituição Federal. Precedentes. Medida cautelar deferida.

I – A competência para legislar sobre a disciplina e a prestação dos serviços públicos de telecomunicações é privativa da União, nos termos dos artigos 21, XI, 22, IV, e 175, parágrafo único, todos da Constituição Federal.

II – Medida cautelar deferida.” (ADI 4907 MC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 08.03.2013)

Solicitadas informações, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul manifestou-se alegando que “*a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade não deve ser conhecida, no tocante à vedação à cobrança de tarifa de assinatura básica dos consumidores e usuários dos serviços de telefonia móvel (...), em vista da falta de legitimidade ativa da Associação Autora, a qual congrega exclusivamente as concessionárias do STFC [Serviço Telefônico Fixo Comutado], em conformidade com o art. 3º de seu Estatuto Social*”.

Outrossim, defendeu que a lei impugnada não se insere na competência legislativa privativa da União para legislar sobre telecomunicações, mas sim na competência legislativa concorrente dos Estados e do Distrito Federal com a União para legislar sobre a proteção aos direitos do consumidor.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela

**ADI 4907 / RS**

inconstitucionalidade da norma. Sustentou que a matéria ora examinada não se refere à proteção do consumidor – de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal –, pois “*embora indiretamente produza efeitos na esfera de interesses dos usuários, a Lei nº 14.150/12 proíbe a cobrança da tarifa de assinatura básica pejas concessionárias dos serviços de telefonia, o que demonstra que referida vedação interfere no custo do serviço público e no equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo respectivo*”. Nesse sentido, defende ser indubitoso que o diploma normativo hostilizado invadiu a seara de competência legislativa privativa da União, a quem cabe explorar e regulamentar os serviços de telecomunicações.

A Procuradoria-Geral da República apresentou parecer pela procedência do pedido, restando este assim ementado:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Telefonia. Cobrança de tarifa de assinatura básica. Competência da União para explorar serviços de telecomunicações (art. 21, XI, CF) e para legislar sobre a matéria (art. 22, IV, CF). Competência federal para dispor sobre direitos de usuários de serviços públicos. Parecer pela procedência do pedido”.

É o relatório.

14/02/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.907 RIO GRANDE DO SUL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):** Preliminarmente, assento a plena cognoscibilidade da presente ação direta.

Já foi reconhecida por esta Corte a legitimidade ativa da requerente, Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado ABRAFIX, nos termos do art. 103, IX, CRFB (ADI 5569, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 1º.06.2017; ADI 5832, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 29/10/2018).

No que se refere à pertinência temática, tem-se como inequívoca sua presença. Pelo bem da brevidade, é relevante estabelecer que a requerente incoou esta jurisdição constitucional concentrada outras vezes com o fim de analisar a constitucionalidade de dispositivos normativos de conteúdo semelhante àqueles aqui impugnados (e.g.: ADI 5.833, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 09.09.2019; ADI 5723, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 14.02.2019).

No mérito, não obstante ponto de vista pessoal em contrário, é procedente a ação direta de inconstitucionalidade.

A questão dos autos cinge-se à distribuição de competência entre os diversos entes federativos para legislarem sobre as matérias especificadas pela Constituição. A repartição de competências é característica fundamental em um Estado federado para que seja protegida a autonomia de cada um dos seus membros e, por conseguinte, a convivência harmônica entre todas as esferas, com o fito de evitar a secessão. Nesta perspectiva, esta distribuição pode se dar em sentido horizontal ou vertical, levando em conta a predominância dos interesses envolvidos.

**ADI 4907 / RS**

Repartir competências compreende compatibilizar interesses para reforçar o federalismo em uma dimensão realmente cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente e corroborando para que o funcionamento harmônico das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º) e objetivos (art. 3º) da Constituição da República.

Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado se compromete a exercê-las para o alcance do bem comum e para a satisfação de direitos fundamentais.

Dito isto, tenho que reconhecer, por deferência à colegialidade, que o tema tratado na presente ação se assemelha com a matéria julgada pelo Supremo nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 4.477, 4.603 e 2.615, em que se discutia a constitucionalidade de lei estadual que veda a cobrança, no âmbito dos respectivos entes federativos, das tarifas de assinatura básica pelas concessionárias prestadoras de serviços de telefonia fixa e móvel.

Naquelas oportunidades, o Tribunal assentou que a proposição legislativa que fixa as condições de cobrança do valor de assinatura básica não pode ser implementada por lei estadual, em virtude da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os respectivos serviços (arts. 21, XI e 22, IV, CRFB).

Confirmam-se as respectivas ementas:

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



**ADI 4907 / RS**

legislar sobre telecomunicações. Violação do art. 22, IV, da Constituição Federal. Precedentes. Inconstitucionalidade formal. Procedência da ação. 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, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 10.08.2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 12.034/2010 DO ESTADO DA BAHIA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TELEFONIA. VEDAÇÃO À COBRANÇA DE ASSINATURA BÁSICA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES. AFRONTA AOS ARTS. 1º, 21, XI, 22, IV, E 175 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. 1. Ao vedar a cobrança de tarifa de assinatura básica de telefonia fixa e móvel, pelas concessionárias do serviço, a Lei nº 12.034/2010 do Estado da Bahia, a pretexto de tutelar interesses consumeristas, altera, no tocante à estrutura de remuneração, o conteúdo dos contratos administrativos firmados no âmbito federal para a prestação do serviço público, perturbando o seu equilíbrio econômico-financeiro. 2. Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, revelase inconstitucional, por invadir a competência privativa da União para definir o regime tarifário da exploração do serviço público de telefonia – espécie do gênero telecomunicação –, a lei estadual cujos efeitos não se

**ADI 4907 / RS**

esgotam na relação entre o 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, parágrafo único, da Constituição da República). Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 4.477, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno DJe 30.05.2017)

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, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 11.03.2015)

Dessa forma, em se tratando de norma estadual que fixa as condições de cobrança do valor de assinatura básica, conforme já asseverado por esta Corte, a matéria somente pode ser regulamentada pela União, não cabendo aos Estados e ao Distrito Federal fazê-lo, sob pena de ofensa aos arts. 21, XI e 22, IV, da Constituição da República.

Ressalvo, todavia, a partir de um novo olhar sobre o federalismo cooperativo, presente na Constituição da República de 1988, meu entendimento contrário à jurisprudência da Corte. Em síntese, compreendo que:

1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores

**ADI 4907 / RS**

para dispor sobre determinada matéria.

2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior.

3. Legislação que veda a cobrança de tarifa de assinatura básica na prestação de serviços de telefonia constitui norma reguladora de obrigações e responsabilidades referentes a relação de consumo, inserindo-se na competência concorrente do artigo 24, V e VIII, da Constituição da República.

4. A Lei nº 9.472/1997 não afasta de forma clara (clear statement rule) a possibilidade de que os Estados, no exercício de sua atribuição concorrente, normatizem a respeito da tarifação dos serviços de telecomunicação.

5. Não havendo regulação específica contrastante com a norma estadual aqui impugnada, inexistente extrapolação do espaço legislativo ocupado de forma suplementar pelo estado-membro.

6. A necessidade do tratamento legislativo uniforme só é realidade em se tratando de competência constitucional privativa da união para legislar sobre o tema.

7. Na hipótese, tratando-se de lei estadual que se enquadra na competência concorrente para legislar sobre tarifação e consumo, não viola o princípio da igualdade que a matéria seja tutelada diferentemente no âmbito de cada ente federal.

**ADI 4907 / RS**

**Concluo, entretanto, nos termos da consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e, em observância aos precedentes supracitados, pela incompatibilidade formal da legislação impugnada em relação à normatividade constitucional.**

**Ante todo o exposto, declaro a inconstitucionalidade da Lei nº 14.150/2012, do Estado do Rio Grande do Sul e, por consequência, julgo procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.**

**É como voto.**

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.907**

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

**RELATOR : MIN. EDSON FACHIN**

REQTE.(S) : ABRAFIX – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO

ADV.(A/S) : ADEMIR COELHO ARAUJO (0018463/DF)

ADV.(A/S) : GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS (0007383/DF)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 14.150/2012 do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do voto do Relator. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 7.2.2020 a 13.2.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário