

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): 1. Senhor Presidente, à alegação de vulneração dos **arts. 5º, X e XII, e 22, I e IV da Constituição da República**, a autora impugna a **Lei nº 6.336/2013 do Estado do Piauí**, que obriga as empresas prestadoras do serviço de telefonia móvel pessoal operantes no Estado a fornecer, aos órgãos de segurança pública, dados relativos à localização de telefones celulares e cartões “SIM” que tenham sido objeto de furto, roubo e latrocínio ou utilizados na prática de delitos. Eis o teor do diploma normativo atacado:

Art. 1º. Ficam obrigadas as operadoras de telefonia móvel que operam no Estado do Piauí a fornecer aos órgãos da Segurança Pública, dados necessários para a localização de telefones celulares e cartões “SIM” que tenham sido objeto de furto, roubo e latrocínio ou na utilização de atividades criminosas.

§ 1º O fornecimento dos dados dar-se-á mediante solicitação, devidamente fundamentada, dos órgãos de Segurança Pública feita por autoridade policial.

§ 2º Os dados deverão conter as informações conforme a solicitação feita pela autoridade policial, bem como demais dados necessários à identificação da localização geográfica do objeto.

§ 3º Os dados deverão ser enviados à autoridade solicitante, de forma a resguardar toda a informação, em embalagem lacrada e confidencial, devendo ser aberta somente pela autoridade policial competente.

Art. 2º. Para viabilizar o requerimento às operadoras, os órgãos e autoridades policiais solicitantes poderão apresentar autorização firmada pelo proprietário ou possuidor do aparelho celular e/ou cartão “SIM” e deverão identificar a numeração do procedimento instaurado e em que será juntada a informação.

Art. 3º. As operadoras terão prazo de 36:00h (trinta e seis horas) para fornecer as informações, a contar do recebimento do pedido devidamente documentado.

Art. 4º. O descumprimento do disposto nesta Lei configurará ato de desobediência e obstrução à Justiça, a ser punido na forma da legislação correspondente.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor no prazo de 30 (trinta) dias de sua publicação.

2 . Na ADI 4.715-MC/DF (Relator Ministro Marco Aurélio, DJe 07.2.2013) e na ADI 3.846/PE (Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe 14.3.2011), esta Corte reconheceu a legitimidade ativa da Associação Nacional das Operadoras de Celulares – ACEL. Confira-se:

“A Associação das Operadoras de Celulares – ACEL, integrada por todas as operadoras de telefonia móvel do País, busca a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 4.084/2011, de 12 de setembro de 2011, do Estado do Mato Grosso do Sul, que proíbe a imposição de prazo máximo para a utilização de créditos pré-pagos para telefones celulares, sob pena de incidência das sanções previstas no artigo 56 do Código de Defesa do Consumidor.

(...)

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.846/PE, relator Ministro Gilmar Mendes, em 25 de novembro de 2010, o Plenário reconheceu a legitimidade da Associação das Operadoras de Celulares – ACEL, de abrangência nacional, para a propositura de ação direta. (...)” (**ADI 4.715-MC/DF** , Relator Ministro Marco Aurélio, DJe 07.2.2013)

“(...) Primeiramente, reconheço a legitimidade da requerente para a propositura desta ação. Da leitura do estatuto social da empresa, verifica-se que constitui associação de abrangência nacional, representativa das empresas privadas prestadoras do Serviço Móvel Celular (SMC), constando, entre suas associadas, sociedades prestadoras de serviço em todo o território brasileiro.” (**ADI 3.846/PE** , Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe 14.3.2011)

Na esteira desses precedentes, reconheço a legitimidade ativa *ad causam* da Associação Nacional das Operadoras de Celulares – ACEL, entidade de classe representativa, em âmbito nacional, das empresas prestadoras do serviço de telefonia móvel celular, para o ajuizamento da presente ação direta, nos moldes dos **arts. 103, IX, da Constituição da República e 2º, IX, da Lei 9.868/1999** .

Presente, ainda, o vínculo de afinidade temática entre o objeto da demanda e os seus objetivos institucionais, sendo certo que a norma impugnada cria obrigações para as prestadoras do serviço de telefonia celular.

3 . Conheço , pois, da ação direta de inconstitucionalidade.

4. Nos termos do **art. 21, XI, da Lei Maior**, 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 ” (destaquei). A seu turno, o **art. 22, IV**, fixa a competência privativa da União para legislar sobre “ **água, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão** ” (destaquei).

O significado da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (**art. 22, IV**) há de ser compreendido na ótica da titularidade da União para a exploração dessa atividade (**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** .

5. 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 de competência da União. 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.

Pertinente observar que mesmo a alteração da redação do **art. 21, XI e XII, “a”, da Constituição da República** pela **Emenda Constitucional nº 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.

6. Na minha compreensão, a norma estadual impugnada interfere nitidamente na prestação do serviço de telefonia, espécie do gênero telecomunicação, cujo regramento compete, como visto, a teor dos **arts. 21,**

XI, e 22, I e IV, da Carta da República, à União, que disciplina a matéria nos arts. 3º, V, VI, IX e XII, e 72 da Lei 9.472/1997.

7. Por mais necessária e importante que seja a devida instrumentação dos órgãos de segurança pública, a fim de atuarem na repressão de atos ilícitos, a definição de obrigações e procedimentos, 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 ineficazes, mas verdadeiramente contraproducentes na consecução dos fins a que se propõem.

8. Nesse sentido, o Tribunal não tem atribuído validade constitucional a normas estaduais que, embora animadas pelo desiderato de contribuir com as atividades dos órgãos de segurança pública, têm a consequência prática de interferir indevidamente em direitos individuais e na estrutura de prestação do serviço público. É o que se extrai dos seguintes precedentes:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 18.721/2010 do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre o fornecimento de informações por concessionária de telefonia fixa e móvel para fins de segurança pública. 3. Competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações. Violação ao art. 22, inciso IV, da Constituição. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, confirmando os termos da medida cautelar anteriormente deferida, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 18.721/2010, do Estado de Minas Gerais.” (**ADI 4401/MG** , Relator Ministro Gilmar Mendes, j. 30.8.2019, DJe 28.11.2019)

“TELEFONIA – CELULARES – PRESÍDIOS, CADEIAS PÚBLICAS, CENTROS DE DETENÇÃO, UNIDADES PRISIONAIS E SIMILARES – BLOQUEIO DE SINAL – COMPETÊNCIA NORMATIVA. Descabe ao Estado editar lei voltada a obrigar as empresas concessionárias de telefonia móvel a instalar equipamentos para interrupção de sinal de comunicação celular nos estabelecimentos prisionais da unidade da Federação.” (**ADI 5356/MS** , Relator Ministro Edson Fachin, Redador do acórdão Ministro Marco Aurélio, j. 03.8.2016, DJe 01.8.2017)

“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 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 5253/BA** , Relator Ministro Dias Toffoli, j. 03.8.2016, DJe 01.8.2017)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10.995/2001 DE SÃO PAULO. INSTALAÇÃO DE ANTENAS TRANSMISSORAS DE TELEFONIA CELULAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. NORMA ESTADUAL EDITADA NO ÂMBITO DA COMPETÊNCIA ESTADUAL DE PROTEÇÃO À SAÚDE. LEI FEDERAL QUE CLARAMENTE REGULAMENTA A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA. 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 para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption). 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. A União, no exercício de suas competências (art. 21, XI e art. 22, IV CRFB), editou a Lei 9.472/1997, que, de forma nítida, atribui à Anatel a definição de limites para a tolerância da radiação emitida por antenas transmissoras. 4. A União, por meio da Lei 11.934, fixou limites proporcionalmente adequados à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos. Precedente. 5. Dessa forma, a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, legislarem sobre seus respectivos interesses (presumption against preemption) foi nitidamente afastada por norma federal expressa (clear statement rule) 6. É inconstitucional a Lei n. 10.995/2001 do Estado de São Paulo, pois, a pretexto de proteger a saúde da população, disciplinando a instalação de antenas transmissoras de telefonia celular, adentrou na esfera de competência privativa da União. 7. Ação direta julgada procedente.” (**ADI 3110/SP** , Relator Ministro Edson Fachin, j. 04.5.2020, DJe 10.6.2020)

“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, 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.” (**ADI 5723/PB** , Relator Ministro Roberto Barroso, j. 19.12.2018, DJe 14.2.2019)

9. Nessa linha, julgo **procedente** o pedido para declarar a **inconstitucionalidade formal da Lei nº 6.336/2013 do Estado do Piauí** , por ofensa aos **arts. 21, XI, e 22, I e IV, da Constituição da República** .

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto