Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal

"COMPETÊNCIA – TELECOMUNICAÇÕES – TELEFONIA MÓVEL – OBRIGAÇÕES – LEI ESTADUAL. ***Compete à União legislar sobre telecomunicações, incluída a disciplina sobre limite de tempo para o usuário de telefone celular pré-pago utilizar crédito ativado.****"*[1] (grifo nosso)

ASSOCIAÇÃO DAS OPERADORAS DE CELULARES – ACEL, pessoa jurídica de direito privado, constituída por tempo indeterminado e sem fins econômicos, inscrita no CNPJ sob o n. 03.059.449/0001-13, com sede e foro na cidade de Brasília/DF, (docs. 1 a 3), com fundamento no art. 103, inciso IX c/c o art. 102, inciso I, ambos da Constituição Federal (CF/1988), propõe a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
(com pedido de suspensão liminar da eficácia normativa)

da Lei 14.228, de 7 de fevereiro de 2020, do Estado da Bahia, publicada no Diário Oficial do ente federado em 8/2/2020, fazendo-o pelas razões adiante elencadas.

1 LEGITIMIDADE ATIVA – ART. 103, INCISO IX DA CF/1988

A ACEL é associação de abrangência nacional que representa as operadoras de telefonia móvel e foi fundada em 1998. Consoante dispõe o art. 1º do seu Estatuto Social, congrega as prestadoras do Serviço Móvel Pessoal (SMP) autorizadas pela ANATEL para a exploração dos serviços de telefonia e de internet móvel. O art. 3º assim disciplina as suas finalidades:

[1] STF, Tribunal Pleno, ADI 4.715/MS, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 26/10/2018, DJe de 29/10/2018.

Assinado digitalmente na forma da Lei 11.419/2006 por ADEMIR COELHO em: 05/03/2020 18:36.

> Art. 3º. A Acel tem como objeto:
> (...)
> III. A representação dos interesses coletivos de suas Associadas perante instituições públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, bem como junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário – da União, dos Estados e dos Municípios – e outras entidades de qualquer forma relacionadas com os objetivos sociais e com os interesses comuns das Associadas, dependendo de prévia autorização da Diretoria Executiva;
> IV. A divulgação e promoção, por meio da realização de simpósios, cursos e seminários, de atividades relacionadas ao mercado de telecomunicação móvel e outros afins, sempre voltados para a melhor capacitação se suas Associadas e demais interessados;
> V. A promoção, o incentivo e o custeio de estudos e ações que propiciem o desenvolvimento das telecomunicações no Brasil – em especial o do Serviço Móvel Pessoal –, a defesa da livre concorrência, dos princípios da ordem econômica no setor e a prática dos princípios regulamentares estabelecidos para a prestação do serviço;
> VI. O acompanhamento dos parâmetros estabelecidos pelos órgãos regulatórios, bem como a elaboração de prospecção de novos serviços e avanços tecnológicos que afetem as Associadas, por meio de monitoramento das tendências e mudanças no cenário nacional;
> VII. A integração com associações de classe que tenham como objetivo o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das atividades de telecomunicações;

Demais disso, de acordo com o Anexo I do Estatuto da ACEL, todas as empresas de telefonia móvel existentes no país integram a entidade, o que deixa inquestionável o seu caráter nacional.

Vale registrar que a legitimidade da ACEL para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade em temas como o presente é questão já pacificada no âmbito dessa Corte, reconhecida que foi em inúmeras outras ações diretas propostas pelas referidas Entidades[2].

Nessa linha, o Ministro Celso de Mello, no julgamento de Questão de Ordem na ADI 108, destacou que não se considera entidade de classe apenas aquelas associações a quem falta *"a presença de um elemento unificador que, fundado na essencial homogeneidade, comunhão e identidade de valores, constitui o fator necessário de conexão, apto a identificar os associados que a compõem como membros efetivamente pertencentes a uma determinada classe*".

[2] ADI 3.846/PE; ADI 4.715/MS; ADI 5.723/PB; ADI 5.725/PR; ADI 5.832/DF, ADI 6.086/PE, ADI 5.722/PB, entre outras.

Assinado digitalmente na forma da Lei 11.419/2006 por ADEMIR COELHO em: 05/03/2020 18:36.

Demais disso, o entendimento mais consentâneo com a garantia do amplo acesso ao Judiciário, especialmente em casos de controle concentrado de constitucionalidade, de relevante interesse para o próprio ordenamento jurídico, é o que admite a competência das entidades de abrangência nacional, como a ACEL, única representante dos interesses das empresas de telefonia móvel no País, a serem atingidas pela legislação impugnada nesta demanda.

No caso da autora, a homogeneidade é patente, dado que o art. 1º de seu estatuto prevê que ela "congrega as prestadoras do Serviço Móvel Pessoal (SMP), autorizadas pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) para a exploração desse serviço no Brasil".

A lei cuja inconstitucionalidade se busca ver declarada veda a imposição de limite de tempo para a utilização de créditos ativados de telefones celulares pré-pagos.

Logo, não há dúvidas sobre a legitimidade ativa da autora para a propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade contra lei estadual que atinge diretamente os direitos comuns de suas associadas.

2 A LEI IMPUGNADA

Questiona-se, na presente ação, a constitucionalidade da Lei 14.228/2020 (doc. 4), do Estado da Bahia, assim redigida, *verbis*:

> Lei Nº 14228 DE 07/02/2020
> Veda a imposição de limite de tempo para a utilização de créditos ativados de telefones celulares pré-pagos.
> O Presidente da Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, no uso de atribuição prevista no art. 80, § 7º da Constituição do Estado da Bahia, combinando com o art. 41, XXII, da Resolução nº 1193/1985 (Regimento Interno), faço saber que o Plenário da Assembléia aprovou e eu promulgo a seguinte Lei:
> Art. 1º É vedada às empresas operadoras de telefonia celular no Estado da Bahia a imposição aos usuários de telefones celulares pré-pagos de limite de tempo para a utilização de créditos ativados.
> Art. 2º A vedação de que trata esta Lei tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, em consonância com a Política Nacional das Relações de Consumo, instituída pelo art. 4º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor.

Assinado digitalmente na forma da Lei 11.419/2006 por ADEMIR COELHO em: 05/03/2020 18:36.

> Art. 3º O descumprimento da vedação prevista nesta Lei sujeitará as operadoras às sanções administrativas previstas no art. 56 do Código de Defesa do Consumidor, aplicáveis na forma de seus artigos 57 a 60, sem prejuízo de eventuais sanções de natureza civil e penal.
> Art. 4º O efetivo cumprimento das disposições desta Lei será fiscalizado pelos órgãos e/ou entidades de proteção e defesa do consumidor.
> Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, revogando as disposições em contrário.
> GABINETE DA PRESIDÊNCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA, EM 07 DE FEVEREIRO DE 2020.
> Deputado NELSON LEAL
> Presidente

3 FLAGRANTE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DA LEI 14.228/2020, DO ESTADO DA BAHIA. MATÉRIA JÁ JULGADA PELO STF (ADI 4.715/MS).

3.1 Violação dos arts. 21, inciso XI e 22, inciso IV da CF/1988. Inconstitucionalidade formal.

A lei estadual está absolutamente maculada por vício de inconstitucionalidade formal quando impõe às associadas da autora as obrigações previstas, legislando indevidamente sobre serviços de telecomunicações.

É cediço no ordenamento jurídico pátrio e largamente corroborado por inúmeras decisões dessa Corte, como adiante será demonstrado, que a competência para legislar sobre serviços de telecomunicações é privativa da União.

A definição do que seriam serviços de telecomunicações remonta à Lei 4.117/1962, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações e foi considerada recepcionada pela Constituição Federal (CF/1988) no julgamento da ADI 561, conforme disposição de seu art. 4º:

> Art. 4º Para os efeitos desta lei, constituem serviços de telecomunicações a transmissão, emissão ou recepção de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza, por fio, rádio, eletricidade, meios óticos ou qualquer outro processo eletromagnético. Telegrafia é o processo de telecomunicação destinado à transmissão de escritos, pelo uso de um código de sinais. Telefonia é o processo de telecomunicação destinado à transmissão da palavra falada ou de sons.

A Lei Geral das Telecomunicações (Lei 9.472/1997) também traz a definição de serviço de telecomunicações:

Assinado digitalmente na forma da Lei 11.419/2006 por ADEMIR COELHO em: 05/03/2020 18:36.

> Art. 60. Serviço de telecomunicações é o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação.
> § 1° Telecomunicação é a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza. (...)

As associadas da autora são permissionárias do serviço de telefonia móvel. Esse serviço é típico de telecomunicações, porque se destinam à transmissão, entre outros, da palavra falada e de sons.

A Constituição Federal vigente disciplina especificamente os serviços de telecomunicações, tanto no que se refere à sua exploração, quanto à competência para legislar, em virtude de sua natureza de serviço público de titularidade da União. Assim é que o art. 21, XI, da CF/1988 expressamente dispõe sobre a competência da União para explorar serviços de telecomunicações de forma direta ou indireta.

Além da competência para explorar o serviço de telecomunicações, o art. 22, IV, da CF/1988 dispõe sobre a competência privativa para legislar sobre o tema. O texto constitucional não deixa qualquer margem de dúvida sobre a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, ou seja, a União é a responsável pela regulamentação legal que trata da organização e da exploração das telecomunicações.

Destaque-se não haver lei complementar que, nos termos do parágrafo único do transcrito dispositivo constitucional, autorize os Estados a legislar sobre qualquer questão específica em matéria de telecomunicações.

O art. 175 da CF/1988 dispõe que a prestação de serviços públicos, entre eles o de telecomunicações, incumbe ao Poder Público, que o fará diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização, tudo na forma da lei que disciplinará integralmente o regime de prestação indireta desses serviços.

A União é, então, a única legitimada a definir as condições de exploração do serviço e a estabelecer obrigações das associadas da autora (CF/88, art. 21, inciso XI c/c o art. 175). Detém, ainda, repita-se, competência privativa para legislar sobre serviços de telecomunicações (CF/88, art. 22, inciso IV).

Assinado digitalmente na forma da Lei 11.419/2006 por ADEMIR COELHO em: 05/03/2020 18:36.

No exercício dessa competência privativa é que a União editou, entre outras normas, a Lei 9.472/1997, que disciplinou a prestação dos serviços de telecomunicações, que envolve a fiscalização, a execução, a comercialização, o uso dos serviços, as relações com usuários, etc.:

> Art. 1° Compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações.
> Parágrafo único. A organização inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofreqüências.

Referida Lei criou a Agência responsável pelo regramento e fiscalização do setor – a ANATEL – com competências bastante específicas:

> Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente:
> (...)

Essa competência privativa da União decorre de uma razão muito simples: há um sistema nacional de telecomunicações que deve obedecer a um ordenamento jurídico uniforme em todo o território nacional, estabelecido a partir de disposições constitucionais e de leis federais. Nesse sentido, confiram-se as considerações feitas pelo Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADI 4.478/AP:

> (...)
> O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Pois é, mas ele dizia também da necessidade de que houvesse um tratamento unitário, nacional, sob pena de se criarem "ilhas" que acabam por onerar o serviço que é regulado nacionalmente. Então, parece-me que são insights que precisam estar presentes nesses casos da chamada competência concorrente, sob pena de nós fragmentarmos, porque, dependendo do conceito – e, aqui, a gente está diante de um conceito indeterminado, a ideia da proteção ao consumidor –, vai realmente fragmentar, talvez a não mais poder, essas relações, dando ensejo, então, à criação de "ilhas", com grande repercussão no serviço público que se quer prestado nacionalmente.

Admitir a competência dos demais entes federados para legislar em matéria de telecomunicações significaria, além da criação de inconcebíveis desigualdades entre os usuários do serviço, a indevida intervenção de terceiros na autorização conferida pelo Poder Público federal ao agente privado.

Assinado digitalmente na forma da Lei 11.419/2006 por ADEMIR COELHO em: 05/03/2020 18:36.

O STF, no julgamento da ADI 4.478/AP, sedimentou o entendimento de que não há que se falar em competência concorrente do Estado para legislar sobre telecomunicações, mesmo quanto às relações com os usuários/consumidores destes serviços.

Com relação à possibilidade de estipular-se prazo para a utilização de créditos pré-pagos, os arts. 67 a 72 da Resolução 632 da ANATEL (doc. 5) assim tratam da questão:

> CAPITULO II
> DA FORMA DE PAGAMENTO PRÉ-PAGA
>
> Art. 67. A forma de pagamento pré-paga de prestação dos serviços está vinculada à aquisição de créditos para sua fruição.
> Art. 68. Os créditos podem estar sujeitos a prazo de validade, observado o seguinte:
> I - a validade mínima dos créditos é de 30 (trinta) dias, devendo ser assegurada a possibilidade de aquisição de créditos com prazo igual ou superior a 90 (noventa) dias e 180 (cento e oitenta) dias a valores razoáveis; e,
> II - os créditos com validade de 90 (noventa) e 180 (cento e oitenta) dias devem estar disponíveis, no mínimo, em todos os Setores de Atendimento Presencial das Prestadoras e em todos os pontos de recarga eletrônica próprios ou disponibilizados por meio de contrato com terceiros.
> Art. 69. A informação sobre o prazo de validade dos créditos deve estar disponível ao Consumidor previamente à sua aquisição, inclusive nos pontos de recarga eletrônica.
> Art. 70. Enquanto não rescindido o contrato, sempre que o Consumidor inserir novos créditos, a Prestadora deve revalidar a totalidade do saldo de crédito resultante, inclusive os já vencidos, que passará a viger pelo maior prazo de validade.
> Art. 71. O Consumidor deve ter à sua disposição recurso que lhe possibilite a verificação, em tempo real, do saldo de crédito existente, bem como do prazo de validade, de forma gratuita.
> Parágrafo único. Para fins do disposto no caput, a Prestadora deve disponibilizar, no mínimo, no espaço reservado ao Consumidor na internet e por meio do seu Centro de Atendimento Telefônico, opção de consulta ao saldo de créditos e respectivo prazo de validade, de forma gratuita, em todas as solicitações do Consumidor.
> Art. 72. O Consumidor deve ser comunicado quando os créditos estiverem na iminência de acabar ou de expirar.

A Lei 14.228/2020, do Estado da Bahia, ao estabelecer a vedação à estipulação de prazo, pelas associadas da autora, para a utilização de créditos ativados nos celulares pré-pagos, **invadiu a competência privativa da União para legislar sobre o tema**.

Assinado digitalmente na forma da Lei 11.419/2006 por ADEMIR COELHO em: 05/03/2020 18:36.

Somente Lei Federal ou Resolução da ANATEL poderia dispor sobre essa questão, sob pena de gerar desigualdade no tratamento de usuários em todo o país, o que poderia, inclusive, ter como consequência o ajuizamento de inúmeras demandas questionando essa conduta. É justamente para evitar tal situação que há um ordenamento jurídico uniforme em todo o território nacional, derivado de lei e de agente regulador federal.

Permitir-se que uma lei estadual possa tratar de tema relevante e complexo, tal qual fez a norma impugnada, provoca um impacto significativo nas atividades das associadas da autora, sem que sequer tenha sido realizado prévio estudo de impacto regulatório, tal qual exigido pela Lei Geral das Agências Reguladoras (art. 6º) e pela LGT (art. 105) para qualquer regulamentação técnica que venha a ser editada pela ANATEL.

Esse estudo de impacto regulatório tem por finalidade justamente avaliar os possíveis impactos que a regulamentação que se pretende criar pode causar a fim de atingir a finalidade pretendida, trazendo, assim, subsídios para que se defina pela adoção (ou não) do regramento que se pretende criar.

Nesse ponto, vale registrar que a alteração no regramento da ANATEL promovida pela lei estadual ora questionada unicamente para os usuários da Bahia não é algo simples de se fazer, o que sequer foi cogitado pelo Legislativo Estadual, haja vista, repita-se, a inexistência de qualquer estudo prévio sobre o impacto regulatório que a legislação causaria, especialmente considerando-se que a norma seria aplicável somente no estado da Bahia, e os sistemas utilizados pelas associadas da autora possuem uma configuração uniforme para todas as unidades da federação, em consonância com as regulamentações expedidas pela Anatel e com as leis federais sobre o tema.

Na realidade, na remota hipótese de se entender pela constitucionalidade da lei estadual impugnada, o cumprimento das regras nela previstas pelas associadas da autora não será possível, haja vista que, sistemicamente, é impossível diferenciar-se o tratamento dados aos usuários do restante do país – de acordo com a Resolução da ANATEL – com aquele que seria aplicável apenas aos usuários do estado da Bahia.

Assinado digitalmente na forma da Lei 11.419/2006 por ADEMIR COELHO em: 05/03/2020 18:36.

A lei estadual impugnada afeta diretamente o produto oferecido pelas operadoras (linhas pré-pagas) de maneira estrutural, comprometendo diversos sistemas por elas utilizados, a evidenciar ainda mais a necessidade de um prévio estudo de impacto regulatório.

Ademais, reforça a necessidade de um regramento uniforme para todos os usuários do serviço de telefonia celular no país, entendimento esse que vem sendo adotado por essa Corte, que tem interditado a edição de inúmeras normas estaduais que legislam sobre telecomunicações, quase sempre sob a justificativa de estarem tratando de direitos do consumidor.

A hipótese em tela é, portanto, de intromissão de um ente não legitimado a legislar sobre telecomunicações e não participante da autorização concedida às associadas da autora, impondo obrigações a uma das partes, em flagrante desrespeito à Lei Maior.

Recentemente, essa Corte, por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade de lei do estado de Mato Grosso do Sul que tinha conteúdo similar ao da norma questionada na presente demanda, reconhecendo a competência unicamente da União para regulamentar a matéria, como se infere da ementa a seguir transcrita:

> COMPETÊNCIA – TELECOMUNICAÇÕES – TELEFONIA MÓVEL – OBRIGAÇÕES – LEI ESTADUAL. **Compete à União legislar sobre telecomunicações, incluída a disciplina sobre limite de tempo para o usuário de telefone celular pré-pago utilizar crédito ativado.**"[3] (grifo nosso)

O Ministro Marco Aurélio, em seu voto, exauriu a questão, destacando a impossibilidade de uma lei estadual interferir no núcleo de regulação do serviço de telefonia, como a seguir se verifica:

> O texto constitucional não impede a edição de legislação estadual, distrital ou municipal que, sem dispor especificamente sobre a prestação dos serviços de telecomunicações, venha a produzir algum impacto na atividade desempenhada pelas concessionárias de serviço público federal.
> **A norma atacada, no entanto, institui, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, regulamentação diretamente relacionada ao objeto da concessão do serviço móvel pessoal**. Ao vedar às empresas de telefonia móvel a imposição de prazo máximo para

[3] STF, Tribunal Pleno, ADI 4.715/MS, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 26/10/2018, DJe de 29/10/2018.

Assinado digitalmente na forma da Lei 11.419/2006 por ADEMIR COELHO em: 05/03/2020 18:36.

> a utilização de créditos pré-pagos por usuários de telefones celulares, sob pena de incidência de sanções de caráter administrativo, cível e penal, o legislador local **atuou no núcleo da regulação da atividade de telecomunicações, de competência da União**, consoante fiz ver quando da análise do pedido de implemento de medida acauteladora:
> (...)
> A ressaltar essa óptica, a União, no exercício da competência reservada pela Constituição Federal na matéria, editou a Lei federal nº 9.472/1997 – Lei Geral de Telecomunicações –, a versar disciplina uniforme concernente à organização dos serviços de telecomunicação no território nacional, a ser observada por todos os entes federados. **Mais especificamente, por intermédio da Resolução nº 632/2014, a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, órgão autárquico integrante da Administração federal indireta responsável pelo controle e pela regulamentação do setor de telecomunicações, expressamente autorizou, no âmbito dos serviços de telefonia móvel pessoal, a submissão, a prazos de validade, da fruição de créditos – artigo 68.**
> (...)
> As decisões fundamentaram-se na premissa segundo a qual, nas situações em que envolvida possível interdisciplinaridade, as questões relacionadas ao interesse geral, isto é, nacional, ante a prevalência do interesse como critério para a solução de conflitos, devem ser tratadas de maneira uniforme no País inteiro, descabendo viabilizar, a cada um dos entes da Federação, o poder de disciplinar, conformar aspectos essenciais de serviços públicos prestados em todo o território – tal como se pretendeu com o diploma impugnado. (grifo nosso)

O entendimento dessa Corte de que a competência privativa para legislar em matéria de telecomunicações é privativa da União é pacífico, como se infere do que restou decidido em diversas outras ações direta de inconstitucionalidade, muitas delas igualmente propostas pela autora, a saber: 3.846/PE; ADI 2.615/SC; ADI 4.478/AP; ADI 4.369 MC-REF/SP; ADI 3322 MC; ADI 3.533/DF, entre outras.

Relevante colacionar trechos do voto da Ministra Cármen Lúcia lançado por ocasião do julgamento da ADI 3.533/DF, que bem elucidam a questão:

> 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.
> (...)
> 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.

Assinado digitalmente na forma da Lei 11.419/2006 por ADEMIR COELHO em: 05/03/2020 18:36.

> 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 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 nºs 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.** (grifos nossos)

Registre-se, por fim, que essa Corte recentemente ratificou este entendimento ao julgar procedentes os pedidos deduzidos na ADI 4.603/RN, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, nas ADIs 4.477/BA e 5.569/MS, ambas de relatoria da Ministra Rosa Weber, na ADI 6.086/PE, do Ministro Gilmar Mendes e nas ADIs 4.907/RS e 5.722/PB, ambas de relatoria do Ministro Edson Fachin.

A invasão de competência da norma impugnada é cristalina, pois impõe novas obrigações às associadas da autora não previstas nas autorizações firmadas com a União, de modo que somente lei federal poderia regular essa matéria.

As obrigações impostas pela lei estadual impugnada implicam o aumento significativo de custos para que as associadas da autora busquem a justa remuneração pelos serviços que prestam. Por essa razão, não cabe ao legislador estadual regulamentar a matéria, a pretexto de estar editando normas de natureza consumerista e, assim, criando obrigações não previstas nas autorizações firmadas com o Poder Público Federal.

Assinado digitalmente na forma da Lei 11.419/2006 por ADEMIR COELHO em: 05/03/2020 18:36.

A regulamentação da ANATEL, como se vê, trata exaustivamente das questões disciplinadas pela lei questionada, não havendo espaço para a pretendida inovação na matéria.

Não se pode, assim, admitir-se essa invasão de competência cometida pela Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, sob pena de frustrar-se um dos princípios fundamentais trazidos na CF/1988: o pacto federativo (CF/88, art. 1º).

Pelo exposto, está evidenciada a inconstitucionalidade formal da lei estadual impugnada.

3.2 Inconstitucionalidade material da norma. Violação do art. 5º, *caput* e do art. 170 da CF/1988

A norma estadual impugnada foi editada com a suposta finalidade de resguardar os direitos do consumidor, vedando a imposição de prazo, pelas associadas da autora **apenas aos usuários do estado da Bahia**, para a utilização de créditos ativados nos celulares pré-pagos.

Nesse ponto, é inegável a **violação do princípio da isonomia** (CF/1988, art. 5º, *caput*), visto que, na remota hipótese de improcedência da presente ADI, o tratamento dado aos usuários do estado da Bahia será diverso daquele aplicado no restante do país, o qual está em consonância com a regulamentação estabelecida pela ANATEL para vigorar em todo o País.

Ademais, a Lei 16.055/2017 também **ofende a livre iniciativa** (CF/1988, art. 170), porquanto restringe indevidamente a liberdade de preços e de atuação das associadas da autora, prejudicando, assim, a exploração dos serviços por elas oferecidos.

O estabelecimento de prazo para a utilização de créditos ativados nos celulares pré-pagos é feito com base nos princípios constitucionais da atividade econômica, dentre eles o princípio da livre iniciativa, não podendo o Estado ingressar nessa seara objetivando uma maior abrangência das promoções que são lançadas.

Assinado digitalmente na forma da Lei 11.419/2006 por ADEMIR COELHO em: 05/03/2020 18:36.

A lei estadual questionada, portanto, interfere na saúde financeira das operadoras, na medida em que permite que o usuário permaneça indefinidamente com o mínimo crédito ativado em celular pré-pago, usufruindo dos serviços oferecidos pela prestadora do serviço para os quais não é feita qualquer cobrança, que lhe são disponibilizados pelo simples fato de ter adquirido uma linha pré-paga.

O Estado não deve intervir na atividade econômica desempenhada pelas associadas da autora, simplesmente impondo obrigações que não foram fixadas pela ANATEL, responsável pelo regramento e pela fiscalização do setor no âmbito federal, sem espaço para regulamentações estaduais.

No Brasil, vigora o sistema descentralizado de intervenção estatal no domínio econômico, por meio do qual os agentes econômicos exercem livremente a exploração das suas atividades, cabendo ao Estado intervir apenas excepcionalmente, o que não é o caso (CF/1988, art. 174).

A LGT, nessa linha, confere a liberdade de atuação das prestadoras de serviços de telecomunicações submetidos ao regime privado de prestação, definindo que, em relação a esses serviços, a liberdade há de ser a regra, excepcionando, portanto, as proibições, restrições e interferências do Poder Público.

Indubitável, assim, que a Lei 14.228/2020, do Estado da Bahia violou os princípios da isonomia e da livre iniciativa, estando patente, por isso, também a sua inconstitucionalidade material.

4 PEDIDO CAUTELAR DE SUSPENSÃO DA LEI COM RELAÇÃO ÀS PRESTADORAS DOS SERVIÇOS DE TELEFONIA FIXA E MÓVEL E DE INTERNET

Restou demonstrada, à saciedade, a flagrante inconstitucionalidade da Lei 14.228/2020 do Estado da Bahia, a revelar a presença de um dos requisitos necessários à concessão de medida cautelar na presente ação direta de inconstitucionalidade, qual seja, a plausibilidade e a relevância dos fundamentos deduzidos (*fumus boni iuris*).

O *periculum in mora* é por igual evidente. O diploma legal impugnado entrou em vigor na data de sua publicação (art. 5º), de modo que, **desde o dia 8/2/2020**, as associadas da autora estão sujeitas às sanções previstas na legislação flagrantemente inconstitucional.

Assinado digitalmente na forma da Lei 11.419/2006 por ADEMIR COELHO em: 05/03/2020 18:36.

Demais disso, a mera necessidade de se resguardar a coerência e a autoridade das inúmeras decisões anteriores da Suprema Corte que reconhecem a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações são suficientes para justificar a concessão da medida cautelar.

Nesse sentido, a Ministra Ellen Gracie, nos autos da ADI 4.477/BA, deferiu a liminar para suspender lei do Estado da Bahia que tratava da proibição da cobrança de assinatura básica, destacando:

> Verifico, inicialmente, que tramitam nesta Suprema Corte algumas outras ações diretas que tratam especificamente, de leis estaduais que proíbem ou restringem a cobrança da tarifa de assinatura básica na prestação dos serviços de telefonia fixa ou móvel.
> Entre elas, a que possui exame de mérito mais avançado é a ADI 2.615, da qual pedi vista, na sessão plenária de 25.11.2010, após os votos dos eminentes Ministros Eros Grau (relator), Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Cezar Peluso, Gilmar Mendes e Carlos Velloso, pela procedência do pedido, e do eminente Ministro Ayres Britto, pela sua improcedência.
>
> Também constato que, tanto na apontada ADI 2.615, como nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 3.847 e 4.369, todas análogas à presente causa, esta Suprema Corte reconheceu, no exercício do juízo cautelar, o preenchimento dos requisitos necessários à suspensão da vigência das leis estaduais nelas atacadas.
> 5. Sem adiantar posição a respeito da matéria de fundo ora tratada, que será brevemente manifestada no voto-vista que proferirei ao ser retomado o julgamento da ADI 2.615, no início do próximo ano, **não há como deixar de reconhecer a conveniência do deferimento da liminar ora requerida, até mesmo para o resguardo da coerência e da autoridade das decisões anteriormente prolatadas por este Supremo Tribunal Federal no exame prefacial da matéria**. (grifo nosso)

Não há razão, como bem asseverado por Sua Excelência, para se manter vigente no ordenamento jurídico legislação estadual editada em flagrante ofensa às normas constitucionais que preveem a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações.

Presentes, portanto, os requisitos autorizadores da concessão de medida liminar, a autora requer, desde logo, a sustação da eficácia da lei impugnada, sem a oitiva da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado da Bahia, com apoio no art. 10 e seguintes da Lei 9.868/1999.

Assinado digitalmente na forma da Lei 11.419/2006 por ADEMIR COELHO em: 05/03/2020 18:36.

5 PEDIDOS DEFINITIVOS

Diante do exposto, demonstrado que a norma estadual impugnada é formal e materialmente inconstitucional, a autora requer, após a apreciação e o deferimento do pedido cautelar acima especificado:

a) a solicitação de informações ao Presidente da Assembleia Legislativa e ao Governador do Estado da Bahia;

b) após a oitiva da Advocacia-Geral da União e do Ministério Público Federal, a declaração de inconstitucionalidade da Lei 14.228/2020, do Estado da Bahia, confirmando-se o provimento liminar requerido;

c) a comunicação da decisão ao Presidente da Assembleia Legislativa e ao Governador do Estado da Bahia, para os devidos fins.

Requer, por fim, que o nome de **Caputo, Bastos e Serra Advogados**, sociedade regularmente inscrita na OAB/DF sob o n. 1.713/2010, conste nas publicações relativas ao feito (CPC, art. 272, § 1º).

Dá-se à causa o valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais).

Brasília, 5 de março de 2020.

Ademir Coelho Araújo
OAB/DF 18.463

Gustavo Henrique Caputo Bastos
OAB/DF 7.383

Assinado digitalmente na forma da Lei 11.419/2006 por ADEMIR COELHO em: 05/03/2020 18:36.