

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.639 BAHIA**

**RELATOR** : **MIN. NUNES MARQUES**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO LIBERAL - PL**  
**ADV.(A/S)** : **MARCELO LUIZ AVILA DE BESSA**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA**

### **VOTO**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR):** A controvérsia consiste em definir a compatibilidade, com a Constituição Federal, de lei estadual que estabelece sanções para a divulgação, por meio impresso, televisivo, de radiodifusão ou eletrônico, de informações falsas, destituídas de procedência oficial e sem indicação da fonte primária, relativas a epidemias, endemias e pandemias.

O Estado federal instituído pela Constituição de 1988, consubstanciado na união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 1º), encerra opção pelo equilíbrio entre o poder central e os poderes regionais na gestão da coisa pública e confere espaços de liberdade para atuação política, reconhecidos nas prerrogativas não absolutas de autogoverno, auto-organização e autoadministração.

Cuida-se de cláusula pétrea do Texto Constitucional (art. 60, § 4º), de caráter geral e estruturante, cujo atributo principal é a soberania da União, entendida como poder de autodeterminação plena, não condicionado a outro poder, externo ou interno.

Os arts. 1º, 18 e 25 da Carta da República são peremptórios quanto à condição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios como integrantes do pacto federativo. Asseguram-lhes, em razão disso, a

## ADI 7639 / BA

autonomia político-administrativa, isto é, o poder de autodeterminação e auto-organização dentro dos limites estabelecidos pela moldura constitucional. Na lição do ministro Gilmar Mendes e de Paulo Gustavo Branco:

Autonomia importa, necessariamente, descentralização do poder. Essa descentralização é não apenas administrativa, como, também, política. Os Estados-membros não apenas podem, por suas próprias autoridades, executar leis, como também é-lhes reconhecido elaborá-las. Isso resulta em que se perceba no Estado Federal uma dúplice esfera de poder normativo sobre um mesmo território e sobre as pessoas que nele se encontram, há a incidência de duas ordens legais: a da União e a do Estado-membro.<sup>1</sup>

Pressupõe, portanto, a repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias, sendo esse elemento um dos nervos estruturais do Estado federal.

O Texto Constitucional flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer o sistema de distribuição de competências materiais e normativas, alicerçado no princípio da predominância do interesse. A repartição de atribuições fundamenta a divisão de poder no Estado de direito, ora concentrando-o na União (art. 22), ora homenageando seu exercício cooperativo (arts. 24 e 30, I).

A centralidade do tema direciona à observância das regras constitucionais que conferem competência legislativa a um ou a outro ente da Federação, de modo a assegurar a autonomia e impedir a interferência.

---

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva: 2015.

**À luz da jurisprudência desta Corte, é a natureza da norma que informa seu regime jurídico e regra de competência.** Portanto, o exame deve ser caso a caso, a fim de se verificar se há, ou não, ofensa ao pacto federativo e ao núcleo de eventual concessão.

Em vista da necessidade de um poder central que mantenha a coesão do País e realize papel aglutinador das unidades e dos poderes, a Constituição de 1988 reservou à União a atribuição de disciplinar os temas mais importantes e de elaborar normas gerais em relação aos demais.

A outorga da responsabilidade pela exploração de determinados serviços públicos compreende tanto a competência para legislar sobre a matéria quanto a capacidade de delegar a execução a terceiros. Nessa hipótese, o ente federal detém a prerrogativa de definir, mediante lei própria, as condições da prestação do serviço, o regime jurídico de concessão ou permissão e os termos da relação jurídica entre usuários e concessionárias de serviço público (ADI 3.343, Red. p/ o acórdão Min. Luiz Fux; e ADI 4.533, Rel. Min. Ricardo Lewandowski).

A Constituição Federal é categórica ao afirmar que compete ao ente central explorar determinados serviços públicos – telecomunicações; radiodifusão sonora, sons e imagens; instalações de energia elétrica e aproveitamento energético dos cursos de água – e legislar sobre eles.

É taxativa, ainda, no que concerne à atribuição comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação aos serviços hídricos e minerais em seus territórios (art. 23, XI); e dos Estados quanto aos serviços locais de gás canalizado (art. 25, § 2º).

**Quanto ao tema veiculado na presente ação, é expressa ao prever a**

**exclusividade da União tanto para explorar serviços de telecomunicações como para legislar sobre a atividade, cabendo à lei federal dispor sobre a organização desses serviços:**

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**.

Tanto é assim que foram editadas diversas leis federais a fim de conferir amplo tratamento à matéria:

i) **Lei n. 4.117/1962 – institui o Código Brasileiro de Telecomunicações;**

ii) Lei n. 5.070/1966 – cria o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações;

iii) Lei n. 5.785/1972 – prorroga o prazo das concessões e permissões para a execução dos serviços de radiodifusão sonora;

iv) Lei n. 8.977/1995 – dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo;

v) **Lei n. 9.295/1996 – versa sobre a organização dos serviços de telecomunicações e seu órgão regulador;**

vi) Lei n. 9.472/1997 – dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

vii) Lei n. 9.612/1998 – institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária;

## ADI 7639 / BA

viii) Lei n. 9.998/2000 – cria o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações;

ix) Lei n. 10.052/2000 – institui o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel);

x) Lei n. 10.222/2001 – padroniza o volume de áudio das transmissões de rádio e televisão nos espaços dedicados à propaganda;

xi) Lei n. 10.703/2003 – dispõe sobre o cadastramento de usuários de telefones celulares pré-pagos;

(xii) Lei n. 11.934/2009 – define limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos;

xiii) Lei n. 12.485/2011, modificada pela de n. 13.828/2019 – sistematiza a comunicação audiovisual de acesso condicionado e prevê aos assinantes a possibilidade de cancelamento dos serviços de tevê por assinatura pessoalmente ou via internet;

xiv) **Lei n. 12.965/2014 – estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil;** e

xv) Lei n. 13.116/2015 – preconiza normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações.

Pois bem.

A necessidade de uniformização do tratamento e a sensibilidade da temática justificam a opção constitucional de centralizar a matéria no âmbito da União. Com efeito, todas as atividades relacionadas ao setor de telecomunicações estão submetidas à disciplina e à regulação da União.

Na espécie, a Lei n. 14.268/2020 do Estado da Bahia, com o fim aparente de resguardar a saúde coletiva no contexto da pandemia de covid-19, impõe sanções às delegatárias dos serviços de telecomunicações e radiodifusão, interferindo na relação contratual estabelecida entre a União e as concessionárias.

## ADI 7639 / BA

Nos termos do art. 1º do diploma estadual, será aplicada multa a quem (i) elaborar informação falsa ou colaborar com sua elaboração ou disseminação, tendo ciência do seu destino; (ii) divulgar dolosamente informação falsa, ainda que citando a fonte primária ou quem lhe tenha remetido; (iii) utilizar ou programar *softwares* ou outros mecanismos automáticos de propagação que divulguem ou alterem informações ou notícias, disseminando, ao final, dados não verídicos.

O art. 2º ressalva (i) as publicações jornalísticas assinadas por seus redatores em veículos de comunicação físico ou digital e (ii) o compartilhamento de opinião pessoal, desde que evidenciado o caráter não fático, e sim opinativo do texto.

O art. 3º determina que a dosimetria na aplicação da multa sancionatória observará a gravidade da repercussão, com implicação, ou não, de prejuízo para a Administração Pública; a existência de vantagem auferida; e a condição econômica do autor.

O art. 4º, por sua vez, autoriza a instauração de inquérito penal ou de processo administrativo disciplinar com vistas à apuração de falta residual do servidor público.

A meu ver, o Estado da Bahia, embora não seja titular dos serviços públicos de telecomunicações e de radiodifusão, estabeleceu parâmetros de conduta para as concessionárias por meio da fixação de penalidade.

Nessa esteira, a atuação do legislador local implica, a um só tempo, **invasão da competência normativa privativa da União no que tange à matéria e interferência na relação contratual entre o poder público e as concessionárias de radiodifusão e de telecomunicações** – por meio impresso, televisivo ou eletrônico.

## ADI 7639 / BA

Nada obstante a repercussão do sancionamento na esfera de interesses de saúde coletiva, a competência comum dos entes da Federação para cuidar da saúde e prevenir doenças (CF, arts. 23, II, e 196), bem como da competência concorrente dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII) não alcança a disciplina da relação jurídica entre concessionários e usuários de serviços de telecomunicações, cuja atribuição é exclusiva da União.

Sob a perspectiva do conflito de competência, deve prevalecer, como critério para a solução, o da **predominância do interesse**. Isto é, se for evidente a preponderância do interesse de um dos entes, este têm primazia os atos normativos desse ente cujo interesse é afetado de modo principal.

No ponto, cumpre ratificar os precedentes deste Tribunal firmados no sentido da inconstitucionalidade de normas estaduais que criam obrigações, proibições e sanções para prestadores de serviços públicos de telecomunicações e de radiodifusão:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei estadual 10.258/2014 da Paraíba. 3. Serviço público de telecomunicações. 4. Serviços de televisão por assinatura. 5. Criação de obrigações, proibições e sanções para a prestadora de serviços. 6. Invasão da competência legislativa da União. 7. Violação dos artigos 21, XI, 22, IV, e 175, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição Federal. Precedentes. 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 5.121, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 16.9.2019)

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 8.888/2020 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PROIBIÇÃO DA APLICAÇÃO DE MULTA POR QUEBRA DE FIDELIDADE

NOS SERVIÇOS DE TV POR ASSINATURA, TELEFONIA, INTERNET E ASSEMBELHADOS. INCONSTITUCIONALIDADE. TELECOMUNICAÇÕES. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito.

2. A Lei 8.888/2020 do Estado do Rio de Janeiro dispõe sobre a proibição da aplicação de multa por quebra de fidelidade nos serviços de TV por assinatura, telefonia, internet e assemelhados, enquanto perdurar a pandemia do novo coronavírus.

[...]

5. **Diante da interferência no núcleo regulatório das telecomunicações**, normas que disciplinam limites e possibilidades da cláusula de fidelização nos contratos de prestação de serviço TV por assinatura, telefonia, internet e serviços assemelhados **devem ser editadas privativamente pela União, no exercício da competência normativa para dispor sobre telecomunicações (art. 22, IV)**. Precedentes.

6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 7.211, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 10.10.2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 12.155/2005 DO ESTADO DE SÃO PAULO. INSTITUIÇÃO DE OBRIGAÇÃO PARA AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES DE DISCRIMINAR DETALHADAMENTE NAS CONTAS DE TELEFONIA FIXA E MÓVEL OS PULSOS COBRADOS NAS LIGAÇÕES LOCAIS, SOB PENA DE MULTA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA

LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. (ARTIGO 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (ARTIGO 24, V E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR (ARTIGO 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. O serviço de telecomunicações é da competência legislativa da (artigo 22, IV, da Constituição Federal), que resta violada quando lei estadual institui, para as empresas concessionárias de serviços de telecomunicações, a obrigação de discriminar detalhadamente nas contas de telefonia fixa e móvel os pulsos cobrados nas ligações locais, sob pena de multa, ainda que a pretexto de proteger o consumidor ou a saúde dos usuários.

2. A competência concorrente dos estados-membros para dispor sobre direito do consumidor (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal) não pode conduzir à frustração da teleologia das normas que estabelecem as competências legislativa e administrativa privativas da União em matéria de telecomunicações. Precedentes: ADI 5.253, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 01/08/2017; ADI 4.861, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 01/08/2017; ADI 4.477, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, DJe de 31/05/2017; ADI 2.615, Rel. Min. Eros Grau, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, DJe de 18/05/2015; ADI 4.478, Rel. Min. Ayres Britto, Rel. p/ acórdão Min. Luiz Fux, DJe de 29.11.2011.

[...]

4. Ação direta conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 12.155/2005 do Estado de São Paulo.

(ADI 4.019, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 13.12.2018)

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SERVIÇO DE TELECOMUNICAÇÕES. PROPAGANDA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO.

1. Lei do Estado do Paraná que impõe às operadoras de telefonia celular e aos fabricantes de aparelhos celulares e acessórios a obrigação de incluir em sua propaganda advertência de que o uso excessivo de aparelhos de telefonia celular pode gerar câncer.

2. Violação à competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e sobre propaganda comercial (art. 22, IV e XXIX, CF). Precedentes da Corte.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente

(ADI 4.761, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe 18.8.2016)

O Estado da Bahia, a pretexto de combater a divulgação de notícias falsas, proteger os direitos fundamentais à vida e à saúde, bem como resguardar o sistema de saúde pública local, definiu, mediante a legislação questionada, parâmetros de conduta e critérios para o sancionamento de empresas delegatárias de serviços de radiodifusão e telecomunicações, prevendo aplicação de multa. Atingiu, com isso, o núcleo regulatório dessas atividades, usurpando a competência reservada ao ente central para explorá-las e legislar sobre elas.

Vale reiterar: em que pese a incontestável incidência do direito fundamental à saúde na relação entre usuário e concessionária de serviço público, a Constituição de 1988 outorgou ao ente político concedente a disciplina dos direitos dos usuários (art. 175, II). Excepcionou, assim, considerados os temas insertos na competência concorrente referente à defesa da saúde (art. 24, XII), a regulamentação alusiva às telecomunicações e a exploração desses serviços (arts. 21, XI; e 22, IV),

## ADI 7639 / BA

atribuindo-as exclusivamente à União.

Além disso, inexistente legislação complementar federal que autorize os Estados e o Distrito Federal a dispor sobre a referida matéria (CF, art. 22, parágrafo único).

Em que pese a relevância do propósito do legislador estadual em coibir e reprimir atuações, de caráter danoso e abusivo, que resultem na disseminação de informações e notícias inverídicas, com implicações na confiança social depositada nas instituições e no próprio regime democrático, a providência extrapola a competência do ente federado para promover a saúde pública e não é alcançada pelo art. 24, XII, da Constituição Federal.

Desse modo, cumpre consignar que a imposição de multa às delegatárias dos serviços de radiodifusão e de telecomunicações que divulguem informações falsas se insere na competência reservada à União para legislar sobre esses serviços (CF, art. 22, IV).

O reconhecimento do manifesto vício formal é suficiente para a declaração de inconstitucionalidade da norma questionada.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido e declaro inconstitucional a Lei n. 14.268, de 28 de maio de 2020, do Estado da Bahia.

É como voto.