ADI 6341/DF

REQUERENTE: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT

PEDIDO DE INGRESSO COMO *AMICUS CURIAE*

REQUERENTE:

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TELECOMUNICAÇÕES – FEBRATEL

SÍNTESE DA QUESTÃO SUBMETIDA A ESSA EG. CORTE

Conflito federativo. Telecomunicações. Serviço público essencial, nos termos da Constituição da República e da legislação nacional anterior à Lei nº 13.979/2020. Gabinete de Crise instalado no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL e Compromisso Público assinado por todas as prestadoras dos serviços essenciais de telecomunicações perante a Agência, com o objetivo de garantir a manutenção e o adequado funcionamento dos serviços, sem prejuízo da observância de todas as recomendações da Organização Mundial da Saúde e do Ministério da Saúde. Atos praticados por entes subnacionais já têm impactado, gravemente, a prestação dos serviços públicos de telecomunicações. Eventual chancela da Suprema Corte poderá gerar efeito multiplicador. Risco grave e real aos serviços essenciais de telecomunicações, decorrentes de atos legislativos e administrativos, estaduais e municipais, que tem prejudicado, direta ou indiretamente, o regular funcionamento dos serviços, a operação das equipes técnicas e o atendimento dos usuários por meio de *call center*. Necessidade de preservação dos serviços essenciais de telecomunicações, respeitando-se a legislação nacional existente.

SUMÁRIO DA PEÇA

Introdução: pedido de ingresso como *amicus curiae*

I. O objeto da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade

II. Nota prévia: a situação do setor de telecomunicações durante o estado de calamidade pública decretado em razão da pandemia do Sars-Cov-2 (novo coronavírus). Medidas draconianas tomadas por entes subnacionais capazes de inviabilizar a prestação dos serviços. Risco de colapso, em caso de procedência do pedido em relação aos serviços de telecomunicações.

III. Preliminarmente: ausência de interesse em agir

IV. No mérito: constitucionalidade dos dispositivos impugnados, ao menos quanto aos serviços de telecomunicações

IV.1. Constitucionalidade formal. Inexistência de reserva de lei complementar

IV.2. Competência da União para editar normas gerais em matéria de defesa da saúde e para legislar sobre telecomunicações e transporte

V. Conclusão

EXMO. SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO MELLO – EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ref.: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341/MG

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TELECOMUNICAÇÕES – FEBRATEL, entidade sindical patronal de segundo grau, com atuação em âmbito nacional, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 07.594.324/0001-44 e registrada perante o Cadastro Nacional das Entidades Sindicais do Ministério do Trabalho e Emprego sob o nº 46000.018261/2005-08, com sede na Av. Pasteur, Parte, nº 383, Urca, Rio de Janeiro/RJ, CEP: 22.240-290 (doc. nº 01), tel. (21) 2541-4848, endereço de e-mail: bfbmbsbgeral@bfbm.com.br, por seus advogados (doc. nº 02), com fundamento no art. 138 do Código de Processo Civil, vem a V. Exa. requerer sua admissão, na qualidade de *amicus curiae*, a fim de contribuir com o julgamento da questão constitucional objeto da presente demanda. As razões que autorizam o seu ingresso, bem como as que conduzem à improcedência do pedido formulado na petição inicial, ao menos quanto ao que interesse ao setor de telecomunicações, seguem desenvolvidas na sequência, de acordo com o roteiro apresentado inicialmente.

Introdução

PEDIDO DE INGRESSO COMO *AMICUS CURIAE* OU ASSISTENTE SIMPLES

1. Nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei nº 9,868/99, são dois os requisitos de admissibilidade para a participação de *amicus curiae* em processos objetivos: **(i)** a relevância da matéria; e **(ii)** a representatividade do postulante. A *relevância da matéria* é manifesta: trata-se aqui de conflito federativo com repercussão direta e imediata sobre funcionamento do sistema nacional de telecomunicações.

2. Nessa linha, também a *representatividade do requerente* é inequívoca.

De acordo com o seu Estatuto Social (doc. nº 01), a FEBRATEL é entidade sindical de categoria econômica, com abrangência nacional, constituído para o fim de representar as empresas prestadoras de serviços de telecomunicações (art. 1º, parágrafo primeiro, 4ª Alteração do Estatuto Social, averbada em 17/12/2013, doc. nº 01). Dentre suas prerrogativas inclui-se (i) defender os direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria econômica (art. 2º, I); (ii) atuar como órgão técnico, no estudo e apresentação de soluções dos problemas do setor de telecomunicações (art. 2º, III); (iii) propor medidas judiciais de natureza coletiva na defesa dos interesses de seus filiados (2º, IX) e etc.. Assim, a FEBRATEL representa todo o setor de telecomunicações.

3. As empresas e sindicatos filiados à FEBRATEL têm inegável interesse na questão constitucional objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade, em especial na definição do ente federado competente para adotar medidas que possam impactar a execução e o funcionamento dos serviços essenciais de telecomunicações (§§ 10º e 11º da Lei nº 13.979/2020, com a redação dada pela MP nº 926/2020 – ambos dispositivos impugnados na presente ação direta).

4. Já são muitos os exemplos de medidas tomadas por entes subnacionais que inviabilizam – ou impactam gravemente – o próprio funcionamento dos serviços públicos de telecomunicações. Vale citar os mais comuns: **(i)** fechamento de todo e qualquer estabelecimento, mesmo sem atendimento ao público, inclusive daqueles que mantêm equipes técnicas e operadores de *call center* sem os quais simplesmente não é possível atender qualquer urgência; **(ii)** determinação de redução do contingente de trabalhadores de *call center* – atividade essencial à prestação dos serviços de telecomunicações – a patamares que inviabilizam o atendimento eficiente e rápido ao consumidor, independentemente da adoção de todas medidas preventivas recomendadas pelas autoridades de saúde; **(iii)** a proibição de circulação de transporte público intramunicipal e intermunicipal; ou mesmo **(iv)** o fechamento total de acessos a cidades, impedindo que os trabalhadores indispensáveis à continuidade dos serviços de telecomunicações cheguem aos locais de trabalho e possam atender às demandas dos usuários.

5. Nesse cenário, a FEBRATEL tem inegável legitimidade, interesse e representatividade para trazer a esse Eg. Supremo Tribunal Federal as relevantes preocupações com a continuidade dos serviços públicos de telecomunicações no momento de crise atual, contribuindo para que a Suprema Corte exerça o seu múnus constitucional com todas as informações necessárias à compreensão do tema e de seu impacto potencial para o setor de telecomunicações.

6. Essa Eg. Corte já admitiu a FEBRATEL como *amicus curiae* em uma série de ações de controle concentrado¹, de recursos com repercussão geral² e mesmo em reclamações constitucionais³, de cunho puramente subjetivo. Por essas razões, a FEBRATEL pede a V. Exa. que se digne de admitir sua manifestação no presente feito, na qualidade de *amicus curiae*, inclusive para fins de sustentação oral, na linha dos precedentes dessa Eg. Corte.

I. O OBJETO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

7. O Partido Democrático Trabalhista – PDT impugnou os seguintes dispositivos da Lei Nacional nº 13.979/2020, com redação dada pela Medida Provisória nº 926/2020:

*“Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:
I – isolamento;*

¹ V. ADI 3510/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 5686/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes.

² V. RE 667.958/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes; ARE 791.932/DF, Rel. Min. Teori Zavascki.

³ RCL 10.132/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes: “A assistência tem lugar em qualquer procedimento e em todos os graus de jurisdição, nos termos do parágrafo único do artigo 50 do Código de Processo Civil. O interesse jurídico do terceiro interveniente, pressuposto para o ingresso no feito, fica evidente quando a decisão que vier a ser proferida entre assistido e a parte contrária puder refletir em uma relação jurídica do assistente. No caso, verifico que a Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (FITTEL) tem interesse jurídico na solução da controvérsia em favor dos trabalhadores que exercem seus ofícios no setor de telecomunicações, ao passo que a Federação Brasileira de Telecomunicações (FEBRATEL), como representante das empresas de telecomunicações em todo país, tem interesse jurídico em desfecho favorável à reclamante. Ante o exposto, defiro os pedidos de ingresso no feito, na qualidade de assistentes simples”.

II – quarentena;

.....
VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de:

a) entrada e saída do País; e

b) locomoção interestadual e intermunicipal;

.....
§ 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.

§ 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º.

§ 10. As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do caput, quando afetarem a execução de serviços públicos e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador.

§ 11. É vedada a restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, definidas nos termos do disposto no § 9º, e cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população”.

8. Basicamente, o requerente sustenta que os dispositivos acima transcritos seriam inconstitucionais por 2 (duas) razões: (i) padeceriam de inconstitucionalidade formal, porque deveriam ter sido veiculadas por lei complementar, sendo inadmissível o uso do instrumento da medida provisória em substituição (violação ao art. 23, parágrafo único, da CRFB/1988); e (ii) limitariam a autonomia constitucionalmente atribuída aos Estados e Municípios em matéria de defesa da saúde da população e execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica (arts. 23, II, 198, I e 200, II, todos da CRFB/1988).

9. O PDT defende a tese de que os dispositivos legais impugnados não podem ser lidos como normas gerais em matéria de saúde, o que reconhece ser competência da União Federal. Segundo a petição inicial, a MP nº 927/2020 teria retirado de Estados e Municípios toda e qualquer atribuição na matéria, violando a autonomia dos entes subnacionais.

10. Como bem destacado pelo Advogado Geral da União nos embargos de declaração opostos nestes autos (peça nº 13), porém, há um equívoco de premissa na petição inicial. Os dispositivos em questão expressamente estabelecem as medidas que “as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências”. Evidente, portanto, que não

houve vedação à adoção das medidas necessárias ao enfrentamento da pandemia pelas autoridades estaduais e municipais.

11. E, naquilo que importa ao setor de telecomunicações, aqui representado pela FEBRATEL, vale destacar que os serviços de telecomunicações são inegavelmente essenciais. **Isto decorre da própria Constituição Federal e da legislação nacional anterior à própria Lei nº 13.979/2020 e, por óbvio, independe de qualquer ato infraconstitucional. Com efeito, sob prisma constitucional, telecomunicações é serviço que compete à União Federal (art. 21, XI), que deve ser adequado e contínuo (art. 175). No plano infraconstitucional, os serviços de telecomunicações foram listados como essenciais no art. 10 da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, e qualquer ato de interromper ou mesmo perturbar o serviço foi tipificado como crime no art. 266 do Código Penal. Portanto, a natureza essencial dos serviços de telecomunicações está fora de dúvida e independe de decisões pessoais das autoridades do Poder Executivo, seja federal, estadual ou municipal.**

12. Nesse cenário, são perfeitamente compatíveis com a Constituição as normas gerais previstas no § 8º, 10º e 11º do art. 3º da Lei 12.979/2020, no ponto em que apenas buscam preservar e resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços de telecomunicações, de competência constitucional da União Federal. Nesse cenário, seja qual for a solução constitucional dada por essa Eg. Corte, a FEBRATEL pede seja confirmada a validade dos dispositivos, naquilo em que toca aos serviços de telecomunicações.

II. NOTA PRÉVIA: A SITUAÇÃO DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES DURANTE O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA DECRETADO EM RAZÃO DA PANDEMIA DO SARS-COV-2 (NOVO CORONAVÍRUS). MEDIDAS DRACONIANAS TOMADAS POR ENTES SUBNACIONAIS CAPAZES DE INVIABILIZAR A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. RISCO DE COLAPSO, EM CASO DE PROCEDÊNCIA DO PEDIDO EM RELAÇÃO AOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES.

13. No último dia 20 de março, todas as empresas prestadoras dos

serviços de telecomunicações firmaram perante a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL o Compromisso Público abaixo transcrito (disponível em: <https://cloud.anatel.gov.br/index.php/s/8aoskA8llvxH5Gg>):

“COMPROMISSO PÚBLICO PARA A MANUTENÇÃO DO BRASIL CONECTADO

O setor de telecomunicações é fundamental para que o Brasil supere a pandemia do coronavírus e reafirma seu compromisso de seguir ao lado de cada brasileiro neste grande desafio.

É nesse contexto que, em conjunto com a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), as empresas abaixo assinadas apresentam este compromisso público, com medidas para manter o Brasil Conectado, de modo que o País possa atravessar a atual crise da melhor forma possível.

I) Os serviços seguirão funcionando

As prestadoras adotarão planos de ação para que os serviços de telecomunicações continuem operando mesmo com a grande mudança no perfil de uso. Além disso, estão sendo adotadas medidas para que as equipes técnicas, administrativas e de atendimento continuem desempenhando suas funções com segurança para a saúde dos colaboradores e da população em geral, considerando as eventuais restrições de mobilidade impostas pelo poder público;

II) Os serviços de saúde e de segurança pública terão apoio especial

As prestadoras atenderão de forma prioritária os órgãos que prestam serviços de utilidade pública, como estabelecimentos de saúde. Do mesmo modo, colocarão à disposição do Ministério da Saúde o tridígito 196, para ações de atendimento que envolvam a atual pandemia;

III) As dificuldades do consumidor serão endereçadas

As prestadoras vão adequar os mecanismos de pagamento das faturas, viabilizando meios alternativos para que a população, mesmo em isolamento social, continue utilizando os serviços de telecomunicações. Atenção especial será dada aos consumidores que utilizam créditos pré-pagos;

IV) A população será bem informada

As prestadoras enviarão mensagens de alerta e informação à população conforme solicitado pelas autoridades competentes. E possibilitarão o acesso com gratuidade ao aplicativo Coronavirus, desenvolvido pelo Ministério da Saúde.

A Anatel e as Prestadoras de Serviços de Telecomunicações abaixo signatárias manterão gabinete de crise instaurado de modo que novas ações coordenadas possam ser feitas para mitigar os efeitos dessa crise.

Além disso, a Anatel manterá, no âmbito do Grupo de Gestão de Riscos e Acompanhamento do Desempenho das Redes de Telecomunicações (GGRR), um ambiente permanente de avaliação das condições de tráfego e capacidade das redes de telecomunicações, focando seus esforços no monitoramento das redes e na articulação, com prestadoras, poder público e demais setores privados, especialmente os provedores de conteúdo na internet, na adoção de todas as medidas necessárias para a superação da crise. Do mesmo modo, priorizará soluções emergenciais que tenham por principal objetivo a continuidade do serviço e seu acesso pela população brasileira, sobrepondo-as às regras criadas para momentos de normalidade.

Este compromisso público não impede a realização de medidas adicionais em

benefício da sociedade pelas Prestadoras.

Brasília, 20 de março de 2020.

Signatários: Abramulti, Abrint, Neo, Telcomp, Sinditelebrasil e prestadoras (Telefônica, Sercomtel, Oi, Claro, Algar, Nextel e Tim)”.

14. Como se pode ver, o Compromisso Público foi firmado pela **manutenção dos serviços essenciais de telecomunicações em funcionamento no cenário atípico atual, com especial atenção aos estabelecimentos de saúde pública e privada e sem prejuízo, naturalmente, da observância das recomendações da Organização Mundial de Saúde – OMS e do Ministério da Saúde sobre a saúde dos trabalhadores das empresas de telecomunicações e da população em geral.**

15. Adicionalmente, foi criado Gabinete de Crise para adoção de medidas coordenadas que eventualmente sejam necessárias “para mitigar os efeitos da crise”, tendo como principal objetivo a continuidade do serviço e seu acesso pela população brasileira, sobrepondo-as até mesmo às regras criadas para momentos de normalidade – se e quando necessário, conforme entendimento das autoridades técnicas competentes.

16. A ANATEL mantém, ainda, o Grupo de Gestão de Riscos e Acompanhamento do Desempenho das Redes de Telecomunicações (GGRR), com a missão de avaliar, em tempo real e permanentemente, as condições de tráfego e capacidade das redes de telecomunicações. Mais: caberá **à ANATEL articular, com prestadoras, poder público e demais setores privados, especialmente os provedores de conteúdo na internet, a adoção de todas as medidas necessárias para a superação da crise.**

17. As empresas, por sua vez, adotaram integralmente as recomendações dos órgãos internacionais e nacionais para proteção à saúde de seus trabalhadores e da população em geral. As empresas do setor de telecomunicações, portanto, não geram risco às medidas de saúde pública adotadas pelas autoridades competentes, seja em nível federal, estadual ou municipal, no combate à pandemia.

18. Como se pode ver, as autoridades nacionais responsáveis pelo sistema nacional de telecomunicações já se organizaram para enfrentar a crise. Assim, **nada mais**

racional e razoável do que as previsões dos §§ 8º, 10º e 11º impugnados, ao (i) estabelecer que as medidas de enfrentamento à pandemia devem resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços de telecomunicações; (ii) dispor que eventual medida que possa afetar os serviços de telecomunicações deve ser previamente articulada com a ANATEL, que poderá informar às autoridades subnacionais as consequências de suas providências; e (iii) vedar que se proíba a circulação de trabalhadores necessários à manutenção dos serviços de telecomunicações.

19. Além de racionais e razoáveis, as normas impugnadas são absolutamente necessárias, uma vez que algumas autoridades municipais e estaduais, conforme já antecipado, têm adotado medidas draconianas que, uma vez replicadas ou mesmo mantidas, vão inviabilizar a prestação dos serviços de telecomunicações. Vale citar os mais comuns:

(i) fechamento de todo e qualquer estabelecimento, inclusive daqueles que mantêm equipes técnicas e centrais de *call center*, sem os quais simplesmente não é possível atender aos chamados dos usuários, inclusive urgências. E isso mesmo que todas as medidas de prevenção à saúde dos trabalhadores tenham sido tomadas. Ex.: Municípios de Belo Horizonte, Bauru, Macaé, dentre outros⁴.

⁴ Em algumas cidades, os serviços de *call center* foram proibidos de funcionar (v. Decreto nº 39/2020, do Município de Macaé - doc. nº 03; art. 15, do Decreto nº 14.664/2020, do Município de Bauru – doc. nº 04; art. 3º do Decreto nº 17.313/2020, do Município de Belo Horizonte – doc. nº 05; Decreto nº 1.651/2020, do Município de Elói Mendes/MG); em outro caso, foi definido um número máximo de 20 operadores, independentemente do número original de trabalhadores (v. Decreto nº 14.199/2020, do Município de Campo Grande – doc. nº 06); por fim, em mais alguns Municípios, houve determinação de redução de pontos de atendimento em 30% (v. Decreto nº 32.272/2020, do Município de Salvador – doc. nº 07; e Portaria nº 001/2020, da Secretaria Municipal de Saúde do Recife – doc. nº 08) ou 50% (v. art. 6º do Decreto nº 19.538/2020, do Município de Teresina – doc. nº 09; v art. 3º, do Decreto nº 461/2020, do Município de Maringá – doc. nº 11)). E isso mesmo que todas as medidas recomendadas pela OMS e o Ministério da Saúde sejam adotadas e sem que todos possam, ainda, trabalharem em home office, em razão das necessidades tecnológicas de uma central de teleatendimento. O home office está sendo implantado nestas empresas de forma rápida, mas ainda não é possível simplesmente deixar de atender o consumidor. São apenas alguns exemplos. Há medidas de mesmo teor em outros Municípios e também determinadas pela Justiça do Trabalho. Em razão dessas medidas, que são incompatíveis com as regras editadas pela União, centenas de milhares de ligações de usuários, na melhor das hipóteses, não serão atendidas com a brevidade que se espera e se necessita, em alguns casos. A atribuição dessa competência aos entes subnacionais, contrariando as normas gerais da União, podem agravar ainda mais a situação periclitante hoje já vivenciada.

- (ii) determinação de redução do contingente de trabalhadores de *call center* a patamares que inviabilizam o atendimento eficiente e rápido ao consumidor, mesmo quando comprovada a adoção de todas medidas preventivas recomendadas pelas autoridades de saúde em respeito à saúde dos trabalhadores. Ex.: Municípios de Salvador, Teresina, Recife, Campo Grande, dentre outros (v. nota de rodapé nº 5). O fechamento de alguns e a redução drástica de contingente em outros inviabilizará o atendimento adequado aos usuários;
- (iii) a proibição de circulação de transporte público intramunicipal e intermunicipal, o que impossibilita a chegada aos locais de trabalho e de atendimento dos trabalhadores indispensáveis à continuidade dos serviços de telecomunicações⁵; e
- (iv) o fechamento total de acessos a cidades, medida evidentemente impede a realização de reparos e trocas de equipamentos indispensáveis à prestação dos serviços em todo o país.

20. Naturalmente, os gestores públicos estaduais e municipais em geral têm preservado os serviços de telecomunicações e as suas atividades inerentes ou indispensáveis. No entanto, como é compreensível em um país com mais de 5600 centros de poder executivo, têm surgido uma série de medidas draconianas e prejudiciais aos serviços de telecomunicações. Nesse cenário, eventual deferimento do pedido formulado nestes autos pelo PDT pode ser entendido como uma autorização geral para que entes subnacionais possam adotar qualquer medida prejudicial aos serviços de telecomunicações, como já vem ocorrendo. Haverá risco real de colapso do sistema nacional de telecomunicações.

21. Em suma: os dispositivos legais impugnados, em especial os §§ 8º, 10º e 11º, salvaguardam os serviços de telecomunicações, sem prejudicar nem proibir a adoção das medidas necessárias ao enfrentamento da pandemia que as autoridades

⁵ V. art. 8º do Decreto nº 7.849/2020, do Município de Cuiabá (doc. nº 10); Decreto nº 39 do Município de Macaé (doc. nº 03).

estaduais ou municipais queiram adotar, no exercício de suas competências constitucionais próprias. Em outras palavras: os dispositivos impugnados são nitidamente normas gerais na matéria, de organização de funcionamento do Estado brasileiro, em total respeito à Constituição da República.

III. PRELIMINARMENTE: AUSÊNCIA DE INTERESSE EM AGIR

22. A ação direta veicula dois pedidos, baseados em duas alegações: (i) inconstitucionalidade formal, por suposta violação à reserva de lei complementar; e (ii) interpretação conforme a Constituição para afastar o que seria uma afronta à autonomia federativa – a medida provisória pressuporia que a União teria exclusividade na disciplina de medidas sanitárias relativas à contenção do COVID-19. Quanto ao item (ii), contudo, a ação não pode ser conhecida.

23. Com efeito, a relativa centralização das competências normativas em matéria de vigilância sanitária e epidemiológica não foi instituída pela MP nº 926/2020. Em rigor, ela já decorre da própria Constituição: seu art. 198 institui o Sistema Único de Saúde – SUS por meio da integração de todas as ações e serviços de saúde em “*uma rede regionalizada e **hierarquizada***”, incluindo-se aí “*as ações de **vigilância sanitária e epidemiológica***” (art. 200, II).

24. O tema é detalhado pela Lei nº 8.080/1990. Seguindo a hierarquia determinada pela própria Constituição, o art. 7º, IX, b⁶ prevê caber à **direção nacional do SUS** “*definir e **coordenar** os sistemas (...) de vigilância epidemiológica*”, bem como “***coordenar** e participar na execução das ações de vigilância epidemiológica*” (art. 16, III, c, e VI). De forma mais específica, o art. 16, parágrafo único, explicitamente prevê que “**a União**

⁶ Lei nº 8.080/1990, art. 7º: “As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios: (...) IX - descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo: a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios; b) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde”

poderá executar ações de vigilância epidemiológica e sanitária em circunstâncias especiais, como na ocorrência de agravos inusitados à saúde, que possam escapar do controle da direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) ou que representem risco de disseminação nacional".

25. Na mesma linha, a Lei nº 9.782/1999, que disciplina o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, confere à União as competências para "*definir a **política nacional de vigilância sanitária***", "*acompanhar e **coordenar as ações estaduais, distrital e municipais de vigilância sanitária***" e "*atuar em **circunstâncias especiais de risco à saúde***" (arts. 2º, I, V e VII). Muitas dessas atribuições são confiadas à Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, nos termos do art. 7º do diploma:

"Art. 7º Compete à Agência proceder à implementação e à execução do disposto nos incisos II a VII do art. 2º desta Lei, devendo:

I - coordenar o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária;

II - fomentar e realizar estudos e pesquisas no âmbito de suas atribuições;

***III - estabelecer normas, propor, acompanhar e executar as políticas, as diretrizes e as ações de vigilância sanitária;**(...)*

***XXI - monitorar e auditar os órgãos e entidades estaduais, distrital e municipais que integram o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, incluindo-se os laboratórios oficiais de controle de qualidade em saúde;** (...)*

§ 1º. A Agência poderá delegar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a execução de atribuições que lhe são próprias, excetuadas as previstas nos incisos I, V, VIII, IX, XV, XVI, XVII, XVIII e XIX deste artigo.

§ 2º. A Agência poderá assessorar, complementar ou suplementar as ações estaduais, municipais e do Distrito Federal para o exercício do controle sanitário"

26. Como se vê, ainda que se pudesse declarar a inconstitucionalidade – total ou parcial – dos dispositivos questionados na presente ação direta, a atuação da União e da ANIVSA como agentes de coordenação nacional na matéria seria preservada. O sistema instituído pela Constituição e pelas Leis nºs 8.080/1990 e 9.782/1999 regionalizou e descentralizou as ações sanitárias e epidemiológicas, mas expressamente manteve à cargo de autoridades federais a normatização e a coordenação do sistema nacional de saúde e vigilância sanitária. Ademais, a legislação também já permite que a União se ocupe diretamente das ações de vigilância sanitária e epidemiológica em casos excepcionais, que ultrapassem as divisas dos Estados ou tenham dimensão nacional. Não há dúvida de que é esse o caso diante do COVID-19.

27. Dessa forma, a procedência dos pedidos, ainda que fosse possível – e não é –, não alteraria o cenário jurídico contra o qual se insurge o requerente. Isso conduz à extinção da ação, pois, como se sabe, **“a ausência de impugnação da totalidade do complexo normativo que rege a matéria configura vício processual que compromete o interesse de agir em sede de controle abstrato de constitucionalidade.** Precedentes: ADI 2.595-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 2/2/2018; ADI 4.342-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Julgado em 2/2/2018; ADI 3.148, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 29/9/2011; ADI 2.422-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 30/10/2014; ADI 2.423-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 30/10/2014” (negrito e grifos acrescentados)⁷.

28. Dessa forma, deve ser extinto o processo sem exame de mérito quanto ao item (ii) acima.

IV. NO MÉRITO: CONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS, AO MENOS QUANTO AOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

IV.1. Constitucionalidade formal. Inexistência de reserva de lei complementar

29. Segundo o requerente, a MP nº 926/2020 seria inválida por dispor sobre matéria reservada à lei complementar. Em sua avaliação, seria aplicável, ao caso, o art. 23, parágrafo único, da Constituição. Trata-se, contudo, de um equívoco. Afirma-se isso por duas razões.

30. Em **primeiro** lugar, o dispositivo constitucional mencionado versa sobre a concorrência de competências político-administrativas (materiais), e não sobre as hipóteses de condomínio legislativo a que se refere o art. 24 da Constituição Federal. **Quando se trata de concorrência de normas, as regras de conciliação e harmonização já foram dadas pela própria Carta, nos parágrafos do art. 24.** Dessa forma, o que se precisa

⁷ STF, DJ 9 mar. 2020, ADI 5.922 AgR/DF, Rel. Min. Luiz Fux.

investigar é se os entes federativos envolvidos se ativeram aos limites fixados para cada um deles pelo art. 24, §§ 1º a 4º. Se o argumento do requerente se sustentasse, todas as normas gerais da União em tema de competência concorrente precisariam ser veiculadas por leis complementares, na medida em que tratariam da cooperação entre os entes federativos. Evidentemente, não é o caso.

31. Em **segundo** lugar, como essa Eg. Corte já teve oportunidade de expor, “*só cabe lei complementar, no sistema de direito positivo brasileiro, quando **formalmente reclamada a sua edição por norma constitucional explícita***”⁸. De fato, em diversos temas arrolados no art. 24, a Constituição só cuida de exigir lei complementar para alguns aspectos específicos, mantendo o restante da disciplina sob leis ordinárias. É o caso, *e.g.*, do direito financeiro e tributário (CF/88, art. 24, I), que é objeto de condomínio legislativo, mas só demanda lei complementar quanto a certos pontos (*e.g.*, CF/88, arts. 146 e 163). E, especificamente, **quando trata da disciplina do SUS e, portanto, da vigilância sanitária e epidemiológica, a Carta remete à “lei” (CF/88, art. 200) – i.e., lei ordinária, como se fez, e.g., ao editar a Lei nº 8.080/1990.**

32. Dessa forma, a disciplina da saúde pública não exige a edição de leis complementares que pautem a atuação normativa dos entes federativos. A coexistência de disposições de várias esferas é regulada diretamente pelos parágrafos do art. 24 da Carta.

IV.2. Competência da União para editar normas gerais em matéria de defesa da saúde e para legislar sobre telecomunicações e transporte

33. Em síntese, alega o requerente que a suposta inconstitucionalidade da medida provisória consistiria “*na subtração total de parcela da competência administrativa comum dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, máxime para adotarem, sponte própria, medidas de isolamento, quarentena, restrição de locomoção por rodovias, portos e aeroportos e interdição de atividades e serviços essenciais*” (Petição inicial, pp. 7-8). Segundo

⁸ STF, DJ 19 dez. 1994, ADI 789/DF, Rel. Min. Celso de Mello.

o partido, a situação exigiria “*medidas draconianas*” que deveriam poder ser tomadas em todas as esferas federativas (p. 12), não podendo a União retirar destas as competências que a Constituição lhes teria confiado.

34. Logo de início, há uma observação importante a se fazer. Ao contrário do que defende o requerente, em um Estado de Direito, não cabe a tomada de “*medidas draconianas*” por quem quer que seja. Não se pode confundir a necessidade eventual de restrições mais intensas com a total ausência de limitações. Nesse ponto, a inicial acaba comprovando a pertinência de uma atuação normativa da União, no sentido de evitar a desordenada proliferação de medidas destemperadas em cada esfera política. Se o que busca o partido requerente é uma “carta branca” para a arbitrariedade, a improcedência do pedido é – mais que correta – imperiosa. Foi para impedir esse tipo de pretensão desmedida que o constitucionalismo democrático se desenvolveu. Há limite para tudo – e isso não se aplica só à União, mas, naturalmente, também aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Feito o registro, pode-se prosseguir.

35. A questão posta nos autos é de índole federativa. Embora o requerente insista na autonomia constitucional dos entes políticos, a resposta não se encontra na mera invocação genérica do art. 18 da Carta, mas na aplicação das regras de distribuição das competências legislativas. E aqui são dois os pontos a serem destacados.

36. Em ***primeiro*** lugar, não é correta a afirmação de que teria ocorrido usurpação de competências estaduais e locais. O que houve foi, pura e simplesmente, uma **limitação da discricionariedade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios pela edição de normas gerais nacionais pela União.** De fato, o próprio requerente afirma que o suposto vício da MP nº 926/2020 estaria “na subtração ***total de parcela***” de atribuições estaduais e locais. Apesar de sugerir certa incoerência, o uso dessa expressão ressalta bem o que aconteceu: **não houve subtração total de competência; apenas uma parcela desta foi afetada, de modo que, no mais, ela permanece hígida. E isso é apenas natural quando se trata de competências legislativas concorrentes.**

37. Embora o requerente tente desviar a argumentação para o plano das atribuições político-administrativas (ou materiais) comuns – citando o art. 23 da Carta –, o que se tem aqui, por parte da União e dos demais entes políticos, é o efetivo exercício de **normatização**: impõem-se restrições de maior ou menor intensidade, mas sempre gerais e abstratas, a um conjunto de atividades, por vezes com a cominação de sanções. Isso não se confunde com a prestação concreta de serviços de saúde de que trata o art. 23. Ao revés, por força do *princípio da legalidade* (CF/88, arts 5º, II, e 37, *caput*), o exercício das competências materiais em saúde está necessariamente submetido ao que dispuser o direito vigente, editado pela entidade federativa competente. Dito de outra forma, **enquadrem-se ou não no art. 23, as ações de combate ao COVID-19 estarão, de todo modo, subordinadas às leis (e demais atos de mesma estatura) que vierem a reger a matéria.**

38. E a verdade é que, ao conferir aos Estados e ao Distrito Federal o poder de legislar em tema de “*defesa da saúde*”, a Constituição não deixa de incluir a União nesse grupo (CF/88, art. 24, *caput* e XII), atribuindo a ela a competência de “*estabelecer normas gerais*” (§ 1º). O sistema é claro e bem construído: se não houver normas gerais nacionais, os Estados e o Distrito Federal podem dispor sobre o tema como entenderem melhor (§ 3º), mas, havendo norma da União, eles devem respeitá-la (§ 2º). A superveniência de norma geral, por sua vez, leva à suspensão da eficácia das disposições estaduais e distritais que a contrariarem (§ 4º). Na mesma linha de raciocínio, os Municípios até podem “*suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*” (art. 30, II), mas, como se trata de competência suplementar, devem ser respeitadas as eventuais normas federais e estaduais vigentes.

39. Como se vê, **a Constituição não só admite que a União legisle sobre o tema, como é bastante clara ao definir que o único cenário em que os Estados e o Distrito Federal têm competência plena é aquele em que não há normas gerais nacionais em vigor. Quanto aos Municípios, além da observarem a legislação da União, devem seguir também o que definir o seu Estado.** É ínsito, portanto, ao regime das competências concorrentes que a União, ao editar normas gerais, limite o espaço de atuação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo inteiramente descabida a absoluta liberdade que o requerente

parece postular. Nessa linha é a orientação pacífica dessa Eg. Corte:

*“Embora os Estados possuam **competência concorrente** para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), estão os mesmos **obrigados a exercê-la de forma compatível com o próprio texto constitucional e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar sobre normas gerais** de Direito Financeiro (art. 24, inciso I e § 1º, c/c art. 163, I, e 169, caput, da CF), em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2001, limitação que também alcança o exercício da autonomia e poder de auto organização do ente político (art. 25 da CF)” (negrito acrescentado)⁹.*

*“Direito Constitucional e Tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. Responsabilidade tributária de terceiros por infrações. **Lei estadual em conflito com regramento da norma geral federal. Inconstitucionalidade formal.** 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade que tem por objeto o parágrafo único do art. 18-C da Lei nº 7.098/1998, acrescentado pelo art. 13 da Lei nº 9.226/2009, do Estado de Mato Grosso, que atribui responsabilidade tributária solidária por infrações a toda pessoa que concorra ou intervenha, ativa ou passivamente, no cumprimento da obrigação tributária, especialmente a advogado, economista e correspondente fiscal. 2. Ainda que a norma impugnada trate exclusivamente de Direito Tributário (CF, art. 24, I) e não de regulamentação de profissão (CF, art. 22, XVI), há o vício de inconstitucionalidade formal. **Ao ampliar as hipóteses de responsabilidade de terceiros por infrações, prevista pelos arts. 134 e 135 do Código Tributário Nacional - CTN, a lei estadual invade competência do legislador complementar federal para estabelecer as normas gerais na matéria (art. 146, III, b, da CF).** 3. A norma estadual avançou em dois pontos de forma indevida, transbordando de sua competência: (i) ampliou o rol das pessoas que podem ser pessoalmente responsáveis pelo crédito tributário; (ii) dispôs diversamente do CTN sobre as circunstâncias autorizadas da responsabilidade pessoal do terceiro. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. Fixação da seguinte tese: **‘É inconstitucional lei estadual que disciplina a responsabilidade de terceiros por infrações de forma diversa da matriz geral estabelecida pelo Código Tributário Nacional’**” (negrito acrescentado)¹⁰.*

*“A competência legislativa concorrente cria o denominado ‘condomínio legislativo’ entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e da competência legislativa plena (supletiva) — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). 2. **Inconstitucionalidade formal de norma estadual que, de caráter pleno e geral, permite a edificação particular com finalidade unicamente recreativa em áreas de preservação permanente – APP; apesar da existência de legislação federal regente da matéria (Código Florestal) em sentido contrário**” (negrito acrescentado)¹¹.*

40. No caso, não há qualquer dúvida quanto à qualificação das disposições impugnadas como *normas gerais*, nos termos do art. 24, § 1º, da Constituição. Apesar de

⁹ STF, DJ 19 dez. 2020, ADI 6.129 MC/GO, Rel. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes.

¹⁰ STF, DJ4 mar. 2020, ADI 4.845/MT, Rel. Min. Luís Roberto Barroso.

¹¹ STF, DJ 5 out. 2018, ADI 4.988/TO, Rel. Min. Alexandre de Moraes.

envolver algum grau de indeterminação, a expressão *normas gerais* envolve a definição de “diretrizes nacionais *que se dirigem precipuamente aos legisladores estaduais*, para os quais são cogentes, direta e imediatamente eficazes”¹². Dessa forma, são “*parâmetros, diretrizes, critérios mínimos e máximos, e mecanismos e procedimentos de cooperação entre os entes federativos*”, que não esgotam a disciplina do tema, mas deixam margem para que os demais entes desenvolvam normatização própria¹³. Além disso, o objeto de exame não pode ser cada dispositivo, isoladamente considerado, mas a disciplina nacional como um todo:

“Nada do que se disse aqui deve ser compreendido como se a lei de normas gerais jamais pudesse conter disposições autoaplicáveis – até porque a discricionariedade estadual para preencher as lacunas, embora existente em tese, poderia não estar presente, de fato, diante de algumas circunstâncias concretas. O que se exige é que a legislação da União, como um todo, deixe aos Estados e ao Distrito Federal um espaço real, considerável e relevante de conformação na matéria. Não se deve, portanto, examinar cada dispositivo em particular, mas sim o sistema das leis federais, a fim de saber se ele permite que o legislador local desenvolva uma política autônoma quanto ao tema regulado” (negrito acrescentado)¹⁴.

41. Os dispositivos impugnados na presente ação direta não esgotam a matéria, nem se substituem à avaliação política que ainda poderá ser feita por cada esfera federativa. Ao revés, eles se limitam a: **(i)** traçar limites mínimos para a atuação dos demais entes – *i.e.*, envolvendo a proteção e a continuidade tão somente das “*atividades essenciais*” e dos “*serviços públicos*”, e a garantia contra o “*desabastecimento de gêneros necessários à população*”; **(ii)** exigir que as decisões sejam tecnicamente embasadas; e **(iii)** demandar a atuação articulada de todos os órgãos setoriais envolvidos, a fim de evitar sobreposições, conflitos normativos e administrativos.

42. Para além disso, **os Estados, o Distrito Federal e os Municípios retêm, ainda, grande espaço de conformação legislativa e administrativa complementar.** Com efeito, **a medida provisória não define se ou quando podem ser adotadas medidas restritivas em plano estadual, distrital ou municipal, nem indica exatamente quais medidas seriam essas, ou quais os segmentos que deveriam ser afetados – tudo isso**

¹² Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais, *Revista de Informação Legislativa* 100:161, 1988.

¹³ Thiago Magalhães Pires, *As competências legislativas na Constituição de 1988*, 2015, p. 203.

¹⁴ Thiago Magalhães Pires, *As competências legislativas na Constituição de 1988*, 2015, p. 203.

permanece, em princípio, sob o juízo de conveniência e oportunidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

43. Mas há ainda um **segundo** ponto a ser destacado. Como reconhece o requerente, as “*medidas excepcionais de **controle epidemiológico** acabam, sem dúvida, tangenciando competências restritas à União, como, por exemplo, legislar privativamente sobre trânsito, transportes e portos (CF, art. 22, IX, X e XI)*”, além do poder de editar normas gerais, podendo, ainda “*encerrar constrangimento a direitos fundamentais guardados pelo escudo da **legalidade ampla** (CF, art. 5º, II), como o de livre circulação no território nacional (CF, art. 5º, XV)*” (Petição inicial, p. 8; negritos e grifos no original).

44. **Há, portanto, interesses nacionais em jogo aqui.** Segundo o critério da **predominância do interesse**, o fato de se estar diante de um risco que afeta todo o País, assim como suas relações internacionais, já conferiria um papel de maior destaque à disciplina do tema pela União Federal. Foi o que decidiu esse Eg. STF ao apreciar a constitucionalidade do Estatuto do Desarmamento¹⁵. Mas nem é preciso ir tão longe.

45. Quando se trata de regular e garantir a oferta de **serviços públicos federais e atividades de relevância nacional**, e de garantir o efetivo abastecimento de **toda a população brasileira**, o legislador federal se insere no domínio privativo da União. É pertinente aqui, por exemplo, a competência para legislar sobre *comércio interestadual* (CF/88, art. 22, VIII). Proibições locais podem afetar a circulação de mercadorias por todo o País, atraindo a competência da União. Foi o que decidiu esse Eg. STF em situações bem menos graves que a atualmente observada:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Repartição de competências. Lei 1.939, de 30 de dezembro de 2009, do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a obrigatoriedade de informações nas embalagens dos produtos alimentícios comercializados no Estado do Rio de Janeiro. Alegação de ofensa aos artigos 22, VIII,

¹⁵ Diante da alegação de afronta à competência residual dos Estados em matéria de segurança pública, observou o Min. Ricardo Lewandowski: “diante do aumento vertiginoso da criminalidade e da mudança qualitativa operada nas transgressões penais, com destaque para o surgimento do fenômeno do crime organizado e dos ilícitos transnacionais, a garantia da segurança pública passou a constituir uma das atribuições prioritárias do Estado brasileiro, cujo enfoque há de ser necessariamente nacional” (STF, DJ 26 out. 2007, ADI 3.112/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; trecho do voto do Relator).

e 24, V, da Constituição Federal. Ocorrência. Ausência de justificativa plausível que autorize restrições às embalagens de alimentos comercializados no Estado do Rio de Janeiro. Competência legislativa concorrente em direito do consumidor. Ausência. **Predominância de interesse federal a evitar limitações ao mercado interestadual. Ação julgada parcialmente procedente**” (negrito acrescentado)¹⁶.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 346 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO. Inconstitucionalidade da frase ‘sendo vedada a saída do Estado de madeiras em toras’. **Competência da União para legislar sobre comércio interestadual e transporte (artigo 22 - VIII e XI da Constituição Federal).** Precedentes do S.T.F.” (negrito acrescentado)¹⁷.

46. Isso é particularmente evidente no que se refere às telecomunicações, que são serviços federais (CF/88, art. 21, XI) e só podem ser reguladas por normas da União (CF/88, art. 22, IV). Nesses casos, ainda que se pudesse invocar competências concorrentes com alguma afinidade com o tema, prevaleceria a legislação federal. Isto é: por mais amplo que fosse o espaço de conformação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para dispor sobre a saúde pública, ele não lhes permitiria avançar sobre temas que a Constituição reservou à União. Confirmam-se alguns precedentes dessa Eg. Corte:

“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

¹⁶ STF, DJ 9 mar. 2018, ADI 750/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes.

¹⁷ STF, DJ 17 jun. 1994, ADI 280/MT, Rel. Min. Francisco Rezek.

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. 3. O consumidor e o usuário de serviços públicos ostentam regimes jurídicos diversos. Enquanto o primeiro se subsume ao disposto no Código de Defesa do Consumidor, este último observa a lógica da solidariedade social (artigo 3º, I, da Constituição Federal) e encontra sede específica na cláusula “direitos dos usuários”, prevista no artigo 175, parágrafo único, II, da Constituição Federal. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 12.155/2005 do Estado de São Paulo” (negrito acrescentado)¹⁸.

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 3.074/2006 do Amazonas. Proibição de cobrança por pontos adicionais de TV a cabo. 3. **Serviço público de telecomunicações de titularidade da União, à qual compete legislar sobre a matéria.** Precedentes. 4. A competência suplementar dos Estados federados para legislar sobre direito do consumidor não alcança a disciplina da relação jurídica entre concessionários e usuários de serviços públicos. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (negrito acrescentado)¹⁹.

47. Por isso, **é perfeitamente compatível com a Constituição que um ato normativo federal venha a exigir que sejam preservados os serviços de titularidade da União e as atividades cuja regulação a Constituição lhe confia.** Ainda mais razoável é a previsão de articulação prévia com os órgãos reguladores pertinentes: se as atividades pelas quais eles são responsáveis serão afetadas, é de todo essencial que participem da decisão a ser tomada. **Não se trata apenas de uma questão de competência, mas também de expertise técnica e de visão de sistema:** um Prefeito ou um Governador deve ter os interesses do seu Município ou do seu Estado em mira, mas **só a ANATEL saberá dizer os riscos que medidas restritivas podem gerar para o serviço de telecomunicações, e não só naquela localidade, mas em todo o País, tendo em vista que o serviço é prestado por meio de uma rede nacional.** A agência pode também oferecer à autoridade local propostas e auxílio para lidar com o problema de forma mais eficiente ou menos gravosa.

48. Vale lembrar, ainda, que o serviço de telecomunicações é considerado essencial nos termos da Lei nº 7.783/1989²⁰, editada, em atenção ao art. 9º, § 1º, da Carta, para garantir “o atendimento das **necessidades inadiáveis** da comunidade”. Ademais, é um dever do Poder Público “garantir, a **toda a população**, o acesso às telecomunicações”, sendo

¹⁸ STF, DJ 5 fev. 2019, ADI 4.019/SP, Rel. Min. Luiz Fux.

¹⁹ STF, DJ 28 nov. 2019, ADI 4.539/AM Rel. Min. Gilmar Mendes.

²⁰ Lei nº 7.783/1989, art. 10: “São considerados serviços ou atividades essenciais: (...) VII - telecomunicações”.

direito dos usuários o “*acesso aos serviços de telecomunicações, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza, em qualquer ponto do território nacional*”, nos termos do art. 2º, I, e do art. 3º I, ambos da Lei nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações). Quanto aos serviços públicos, a obrigação de manter serviço adequado – prevista no art. 175, § único, IV, da Constituição – exige sua oferta em “*condições de regularidade [e] continuidade*” (Lei nº 8.987/1995, art. 6º, § 1º). E mais: o art. 266 do Código Penal tipifica como crime o ato de interromper ou mesmo perturbar o serviço de telefonia.

49. O que se acaba de dizer, por natural, não vale apenas para o serviço ou a atividade em si; afinal, se sua continuidade é necessária, é preciso que se garanta também a oferta de insumos e de serviços utilizados na sua cadeia produtiva. Isso remete à atividade de manutenção da rede (troca e reparo de cabos, manutenção de estações rádio-base, que dependem de combustível fóssil, etc.) e ao *call center*. O atendimento ao consumidor não pode ser suspenso de forma geral; quem precisa do serviço precisa poder contactar a empresa. E esse atendimento se torna ainda mais indispensável quando lojas e postos de atendimento presenciais locais são obrigados a fechar. A única forma de o consumidor ser atendido – inclusive para garantir a continuidade do seu serviço – é por meio de *call center*. O ponto se aplica ao setor de telecomunicações e a diversos outros, inclusive no setor público: tem sido noticiado, por exemplo, que as autoridades de saúde vêm se utilizando de *call centers* para orientar e monitorar pacientes na crise do COVID-19²¹.

50. Isso remete à questão dos transportes. Em muitas cidades – inclusive as maiores capitais –, o deslocamento de trabalhadores envolve o serviço de transporte

²¹ Prefeitura de São Paulo, *Saúde intensifica atendimento nas unidades municipais para evitar a proliferação do coronavírus (Covid-19)*. Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/saude-intensifica-atendimento-nas-unidades-municipais-para-evitar-a-proliferacao-do-coronavirus-covid-19>. Acesso em: 25 mar. 2020: “No atendimento 156, os munícipes receberão informações sobre coronavírus e Covid-19 e **o atendimento realizado pelos funcionários do call center** com base em *script* elaborado por SMS poderá identificar o potencial de pessoa infectada. A partir dessa identificação, se for o caso, providenciar a coleta domiciliar para a realização do exame. O resultado poderá ser comunicado por contato telefônico ativo da Central SP 156” (negrito acrescentado); Prefeitura de Curitiba, *Call Center da Secretaria da Saúde amplia número de atendentes*. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/call-center-da-secretaria-da-saude-amplia-numero-de-atendentes/55311>. Acesso em: 25 mar. 2020: “Nesta quarta-feira, (18/3), o prefeito Rafael Greca visitou o *call center* da Secretaria Municipal de Saúde que esclarece dúvidas sobre o novo coronavírus e anunciou a ampliação no número de atendentes. A central 3350-9000 está operando desde a última sexta-feira (13/3), inicialmente com quatro atendentes. Devido à alta demanda, dobrou para oito e a partir desta quinta-feira (19/3) passa a contar com 19 atendentes”.

intermunicipal. Essa é a realidade das regiões metropolitanas, por exemplo. Por isso, garantir que as atividades e os serviços essenciais continuem a ser executados depende de que se viabilize o deslocamento do indivíduo de sua casa para o lugar onde trabalha. Se isso é um pressuposto para a prestação de um serviço federal, é evidente que a União pode atuar, de forma pontual, no sentido de garantir que os trabalhadores possam circular – inclusive nos meios de transporte urbanos e intermunicipais.

51. Embora a competência para regulá-los recaia, em princípio, sobre Municípios e Estados, respectivamente, **a União dispõe de competência privativa para dispor sobre transporte, de forma geral (CF/88, art. 22, XI), bem como do poder de estabelecer “diretrizes da política nacional de transportes” (CF/88, art. 22, IX), “diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive (...) transportes urbanos”, e “princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação” (CF/88, art. 21, XX e XXI). Ou seja: também aqui as normas estaduais, distritais e municipais precisam atentar ao que dispuser a legislação nacional.** É o que tem destacado esse Eg. STF:

“A União Federal, no exercício de competência legislativa privativa para dispor sobre trânsito e transporte (CF/1988, art. 22, XI), estabeleceu diretrizes regulatórias para o transporte privado individual por aplicativo, cujas normas não incluem o controle de entrada e de preço. Em razão disso, a regulamentação e a fiscalização atribuídas aos municípios e ao Distrito Federal não podem contrariar o padrão regulatório estabelecido pelo legislador federal” (negrito acrescentado)²².

52. Convém registrar, ainda, que a competência para disciplinar os temas relativos à saúde dos trabalhadores também é privativa da União (CF/88, art. 22, I):

“DIREITO CONSTITUCIONAL E TRABALHISTA. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SAÚDE DOS TRABALHADORES E MEIO AMBIENTE DO TRABALHO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser competência privativa da União legislar sobre saúde dos trabalhadores e do meio ambiente do trabalho. Precedentes. 2. Nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, fica majorado em 25% o valor da verba honorária fixada anteriormente, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015. 3. Agravo interno a que se nega provimento” (negrito acrescentado)²³.

²² STF, DJ 6 set. 2019, RE 1.054.110/SP, Rel. Min. Luís Roberto Barroso.

²³ STF, DJ 6 ago. 2019, ARE 1.059.077 AgR/SP, Rel. Min. Luís Roberto Barroso.

53. Em suma: qualquer que seja a perspectiva adotada, é mais que evidente a constitucionalidade dos dispositivos impugnados. Nesta parte, a MP nº 926/2020 veicula o exercício legítimo de competências legislativas da União, seja no sentido de definir normas gerais sobre saúde pública, seja no sentido de garantir a continuidade de serviços e atividades sujeitos à sua disciplina exclusiva.

54. O ponto é ainda mais claro quanto aos serviços de telecomunicações – e seus insumos e atividades intermediárias, como a manutenção de rede e o *call center* –, uma vez que aqueles se submetem à competência legislativa privativa da União e, sendo atividades essenciais, não podem ser suspensos de todo. No mínimo, é indispensável a prévia articulação com a ANATEL, a fim de garantir que as medidas a serem tomadas preservem a continuidade do serviço. Como é exatamente isso o que prevê a MP nº 926/2020, não há dúvida acerca de sua validade constitucional.

V. CONCLUSÃO

55. Por todo o exposto, a FEBRATEL requer seja admitida a sua manifestação na qualidade de *amicus curiae*. No mérito, pede que essa Eg. Corte leve em consideração as informações ora prestadas especificamente sobre o setor de telecomunicações, postulando que seja julgada improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, ao menos para preservar a validade e eficácia dos dispositivos legais impugnados em relação ao setor de telecomunicações.

Nesses termos, pede admissão e improcedência.

Brasília, 26 de março de 2020.

Felipe Monnerat Solon de Pontes

OAB/RJ nº 147.325 e OAB/DF nº 29.025