

pois, de opção constitucional por uniformidade técnica e integração nacional de redes; reduzindo ou eliminando o poder dos Entes Estaduais para normatizar diretamente a prestação desses serviços.

Esse desenho, todavia, não implica um vácuo normativo para os Estados. O federalismo cooperativo também lhes confere competências comuns e concorrentes que tangenciam a conectividade digital, especialmente quando a internet é instrumentalizada como meio para efetivação de políticas setoriais. De um lado, a competência comum para proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência e para combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização autoriza ações administrativas de inclusão digital e redução de desigualdades territoriais (CF/88, art. 23, V e X). De outro, a competência concorrente para legislar sobre produção e consumo e sobre responsabilidade por dano ao consumidor (CF/88, art. 24, V e VIII) admite, em princípio, intervenções estaduais de proteção do usuário, desde que não invadam o núcleo técnico-regulatório das telecomunicações nem contrariem normas gerais federais. A doutrina reconhece que, em regimes de competência concorrente, a lei estadual atua de modo suplementar, preenchendo espaços e concretizando direitos, sem suprimir a uniformidade das normas gerais.

Aplicando-se tais premissas ao PL n.º 102/2025, impõe-se distinguir, com rigor metodológico, entre (a) normas programáticas e diretrizes de políticas públicas estaduais de conectividade e (b) disciplina normativa do serviço de telecomunicações em si, notadamente quanto a padrões técnicos mínimos, deveres de universalização e condições de prestação. A distinção não é meramente retórica: é nela que se concentra o filtro de competência.

Os arts. 3.º, 4.º e 5.º do PL n.º 102/2025, em grande parte redigidos sob a forma verbal de autorização (poderá), apresentam-se como diretrizes para atuação administrativa do Estado — expansão de infraestrutura em cooperação, parcerias público-privadas, priorização de escolas e unidades de saúde, capacitação para alfabetização digital e estímulo a tecnologias inovadoras. Consideradas como política pública de inclusão e como vetor de cooperação federativa, tais diretrizes são, em tese, compatíveis com a autonomia estadual, desde obedientes à regulação federal do setor.

Tal como estão, no entanto, criam obrigações materiais e financeiras ao Poder Executivo, posto que Administração tem, por princípio, o Poder-Dever de cumprir a lei. Logo, o que inicialmente pode ser apenas uma diretriz programática, no caso vertente há mesmo a criação de deveres efetivos que, uma vez publicadas, serão objeto de escrutínio e cobrança pelos órgãos de controle e do próprio Poder Legislativo.

A situação do art. 2.º não é melhor, porque define internet de alta qualidade por parâmetros mínimos de velocidade (50 Mbps de download e 10 Mbps de upload), latência e estabilidade. A fixação legislativa de requisitos técnicos mínimos para a prestação do serviço de acesso à internet, com potencial de repercutir sobre metas de universalização, investimentos, obrigações contratuais e fiscalização, aproxima-se do núcleo regulatório próprio das telecomunicações. Trata-se de matéria para a qual a Constituição Federal reservou à União tanto a exploração quanto a legislação e, por via infraconstitucional, atribuiu à agência reguladora federal competência técnica para disciplinar padrões de qualidade, continuidade, transparência e informação ao consumidor.

Nesse particular, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao enfrentar leis estaduais que impõem obrigações às operadoras ou interferem nas condições de prestação do serviço, tem reiteradamente assentado a prevalência da competência privativa da União.

Há de se trazer à baila que o reconhecimento do STF de espaço para legislação estadual de proteção do consumidor quando a norma não altera o regime técnico do serviço e, limita-se a impor deveres informacionais ou de transparência compatíveis com o sistema federal. Ilustrativamente, há precedente em que se reputou constitucional lei estadual que determinava a inclusão, nas faturas, de informações sobre velocidade e qualidade do serviço de internet, por compreender-se tratar de providência de defesa do consumidor, suplementar à norma geral e sem substituição do regulador federal. A mesma linha de distinção — entre padrão técnico e dever informacional — recomenda, no caso ora examinado, reconhecer a inconstitucionalidade formal do art. 2.º, sem comprometer por arrastamento, pelo menos ao nosso sentir, as diretrizes programáticas dos demais dispositivos.

Superada a análise da competência legislativa, impõe-se averiguar a constitucionalidade formal subjetiva, isto é, a legitimidade do parlamentar estadual para deflagrar o processo legislativo em tema que pode repercutir sobre a organização administrativa e o orçamento público.

A Constituição Federal reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham, entre outros temas, sobre criação e estruturação administrativa e matérias com impacto na gestão orçamentária (CF/88, art. 61, § 1.º, II). Nos Estados, por força do princípio da simetria, a Constituição estadual reproduz a cláusula de iniciativa reservada. Na Constituição do Estado do Amazonas prevê ser de iniciativa privativa do Governador a lei

que disponha sobre organização administrativa e matéria orçamentária (art. 33, § 1.º, II, b).

A compreensão desse dispositivo deve ser tomada em conta sob os auspícios do princípio da separação de poderes e sua decorrente vedação de interferência do Legislativo na esfera típica de execução administrativa do Poder Executivo. A doutrina é unânime ao afirmar que a iniciativa reservada não se resume a formalismo procedimental, mas é, em verdade, garantia institucional destinada a preservar a coerência do planejamento, a responsabilidade fiscal e a unidade administrativa.

No âmbito do Tribunal de Justiça do Amazonas, a jurisprudência de controle concentrado estadual tem aplicado a cláusula do art. 33, § 1.º, II, b, invalidando leis de iniciativa parlamentar que, sob o pretexto de instituir políticas públicas, criam obrigações administrativas específicas, interferem em planejamento e acarretam impacto orçamentário sem iniciativa do Executivo. Essa orientação, ainda que sujeita a peculiaridades do caso concreto, é relevante como parâmetro de prognose para o controle preventivo no âmbito do Estado.

No PL n.º 102/2025, os arts. 3.º, art. 4.º e art. 5.º, embora utilizem a expressão “O Estado poderá...”, configura, em sua essência, uma determinação de política pública executiva. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que as chamadas “leis autorizativas” — que aparentam apenas autorizar o Executivo a fazer algo que ele já tem competência para fazer, em verdade, são inconstitucionais porque buscam contornar a reserva de iniciativa, criando obrigações ao Poder Executivo pela via oblíqua. Nesse particular, a lista de obrigações estampada no art. 3.º é longa.

Não faz sentido a existência de uma lei formal que ostente longo rol de obrigações camufladas sob o pálio abrigo da expressão “O Estado poderá...”, porque toda lei reclama obediência e cumprimento em busca de se realizar no mundo concreto, sendo inútil uma norma que elenque apenas sugestões desinteressadas de conduta.

O art. 6.º, na sua vez, ao criar o Fundo Estadual de Conectividade Digital, ultrapassa o plano das diretrizes e ingressa no domínio da conformação orçamentária e financeira do Poder Executivo. A instituição de fundo público implica arquitetura de receitas e despesas vinculadas, governança, critérios de aplicação e, com frequência, estrutura administrativa de gestão, o que atrai a reserva de iniciativa do Executivo em matéria orçamentária e de organização administrativa (CE/AM 1989, art. 33, § 1.º, II, b; art. 159, IV e VIII). Ainda que a Constituição estadual admita a criação de fundos por lei, o vício ora identificado não é de competência do Legislativo para autorizar, mas de iniciativa do processo legislativo, na medida em que o desenho de um fundo tende a repercutir diretamente sobre o planejamento governamental e a execução orçamentária. Nessa perspectiva, o art. 6.º apresenta inconstitucionalidade chapada, impondo-se o seu veto.

Em reforço, registre-se que o art. 7.º do PL atribui ao Poder Executivo o dever de regulamentar a lei. A cláusula de regulamentação é, em si, ordinária; todavia, quando conjugada com mandamentos categóricos de garantia de acesso (art. 4.º) e com a criação de fundo (art. 6.º), desnuda a imposição coercitiva de agenda material contra o Poder Executivo. Por isso, a solução mais compatível com a técnica do veto — que não permite supressão de expressões isoladas — é expurgar o núcleo de maior impacto institucional (art. 6.º) e interpretar os demais dispositivos como diretrizes condicionadas à programação governamental e às leis orçamentárias próprias.

No plano material, o projeto deve ser confrontado com os direitos fundamentais e princípios estruturantes do Estado constitucional. A conectividade digital, na contemporaneidade, é meio de fruição de uma gama de direitos — educação, saúde, informação, trabalho, participação política — e, por isso, integra o debate sobre a eficácia e a concretização de direitos fundamentais em sociedades tecnologicamente mediadas. Esse reconhecimento, contudo, não autoriza a conclusão de que qualquer enunciado legislativo que proclame um direito à internet seja, por si, constitucional, pois a Constituição da República e, por conseguinte a Constituição do Amazonas, opera também por repartição de competências, separação de poderes e reserva de lei orçamentária.

A opção do art. 1.º por qualificar o acesso à internet de alta qualidade como direito fundamental exige do aplicador um esforço de compreensão extra de seu executor. Em sentido formal, direitos fundamentais são os inscritos no catálogo constitucional e protegidos por rigidez e cláusulas pétreas. A lei estadual ordinária não altera esse catálogo. Em sentido material, entretanto, a fundamentalidade pode decorrer da indispensabilidade do bem jurídico para a dignidade e a cidadania, servindo a lei como instrumento de concretização de normas constitucionais abertas e de políticas públicas. Nessa chave, o art. 1.º pode ser compreendido como norma de princípio, orientadora da atuação estatal e legitimadora de políticas de inclusão digital sem, contudo, alterar a hierarquia constitucional.

Desta feita, se interpretado como dispositivo programático, não representaria ele violação material imediata às Constituições. Noutro giro,