

VOTO EM SEPARADO

|||||
SF/15677.88706-78

Perante a COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 123, de 2011 (Projeto de Lei nº 1.608, de 2007, na origem), do Deputado Arnon Bezerra, que *altera o art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para proibir o bloqueio de terminais móveis utilizados no setor de telecomunicações* e o Projeto de Lei do Senado nº 559, de 2011, do Senador Gim, que *altera o art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações), para estabelecer condicionamentos à oferta de planos de serviços de telecomunicações com “cláusulas de fidelização” do assinante*, que tramitam em conjunto.

RELATOR: Senador **FLEXA RIBEIRO**

I – RELATÓRIO

Chegam para exame da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), o Projeto de Lei da Câmara nº (PLC) nº 123, de 2011, e o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 559, de 2011, que tramitam em conjunto.

O PLC nº 123, de 2011, de autoria do Deputado Arnon Bezerra, altera o art. 3º da Lei nº 9.472, de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), para condicionar a venda de aparelhos celulares bloqueados aos usuários que optarem pelo subsídio total ou parcial do terminal, vedando os demais casos.

Adicionalmente, assegura ao assinante o desbloqueio do terminal em duas situações: findo o prazo acordado, não superior a um ano, sem ônus adicionais; ou quando desejar mudar de prestadora, desde que pague a multa

estabelecida no momento da habilitação do serviço, que deve ser proporcional ao tempo de permanência e ao valor do aparelho.

O PLS nº 559, de 2011, do Senador Gim, também mediante alteração ao art. 3º da LGT, tem como objetivo garantir que os usuários dos serviços de telecomunicações sejam previamente informados pelas prestadoras acerca da existência de cláusulas contratuais que exijam sua permanência no plano de serviço escolhido, as chamadas “cláusulas de fidelização”. Propõe, ainda, que o período máximo de permanência em um plano de serviço não exceda a dezoito meses.

Vencido o prazo original de permanência, será garantido ao consumidor manter o plano de serviço contratado, por tempo indeterminado, sem que lhe sejam impostas alterações de natureza técnica ou comercial, vedada à prestadora a imputação de novo período de fidelização.

Por fim, o projeto determina que para cada plano de serviço que vincule o consumidor a um prazo mínimo de permanência, a prestadora ofereça outro, alternativo, sem a referida exigência. Essa oferta deve ser acompanhada de informação a respeito das diferenças de custo envolvidas.

As proposições tiveram tramitações autônomas distintas. O PLC nº 123, de 2011, foi inicialmente distribuído à CCT e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), em decisão terminativa. O relatório apresentado pelo Senador Ricardo Ferraço na CCT não foi apreciado pela Comissão.

Por sua vez, o PLS nº 559, de 2011, foi distribuído à CMA e à CCT, para apreciação em caráter terminativo. Na primeira comissão, foi aprovado o parecer do relator *ad hoc* da matéria, Senador Aníbal Diniz, com emenda que reduzia o tempo máximo de vigência de dezoito para doze meses nos contratos com cláusula de fidelidade. Na segunda, o relatório do Senador Rodrigo Rollemberg não chegou a ser apreciado.

Posteriormente, foi aprovado o Requerimento nº 1.157, de 2012, do Senador Vital do Rego, e os projetos passaram a tramitar em conjunto. Retornaram, então, para parecer da CCT, mas o relatório apresentado pelo Senador Rodrigo Rollemberg não chegou a ser examinado pela Comissão.

As proposições continuaram a tramitar ao final da Legislatura e foram então distribuídos, na CCT, para parecer do Senador José Medeiros. Seguem depois para análise da CMA, em caráter terminativo.

Nesta Comissão, na reunião de 15 de setembro de 2015, o relator concluiu seu voto pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 123, de 2011, e pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 559, de 2011, nos termos do Substitutivo que apresentou. Na mesma reunião, foi concedida vista coletiva à matéria, nos termos do art. 132 do Regimento Interno da Casa.

Em que pesem os argumentos apresentados pelo relator da matéria, temos posição distinta sobre o encaminhamento dado às proposições, motivo pelo qual apresentamos o presente voto em separado, no sentido da prejudicialidade dos projetos.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Tendo em vista que as proposições serão posteriormente examinadas pela CMA, esta CCT analisará a matéria sob os aspectos constantes do inciso VII do art. 104-C do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Preliminarmente, é necessário destacar que a Lei nº 9.472, de 1997, lei-quadro que traça as diretrizes, bases, competências e processos relativos aos serviços de telecomunicações, determina, em seu art. 1º e parágrafo único, a seguir transcritos, a competência da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) para organizar a exploração dos serviços de telecomunicações, disciplinando e fiscalizando sua execução:

"Art. 1º 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 radiofrequências."

Convém citar, igualmente, o art. 19 do referido diploma legal que atribuiu à Agência, entre outras, as seguintes competências:

“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, imparcialidade e publicidade, e especialmente:

I – implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações;

.....
X – expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado;

.....
XI - expedir e extinguir autorização para prestação de serviço no regime privado, fiscalizando e aplicando sanções;

.....
XVIII - reprimir infrações dos direitos dos usuários;

”

Lembre-se que o Serviço Móvel Pessoal (SMP), objeto das proposições em exame, a exemplo dos demais serviços de telecomunicações, com exceção do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), ou serviço de telefonia fixa, é prestado em regime privado, ou seja, as prestadoras não estão sujeitas a obrigações de universalização e continuidade.

A criação de uma agência reguladora e a atribuição a essa entidade de poderes normativos constituem opção de política legislativa por meio da qual o Poder Legislativo limita-se a estabelecer, no texto da lei, princípios e normas gerais, deixando ao órgão regulador a tarefa de dar concretude e eficácia a esses preceitos mediante a edição de normas de conteúdo específico. A prática é definida pela doutrina como “deslegalização”.

De modo a executar os mandamentos estabelecidos na LGT, a Anatel tem expedido uma série de regulamentos, disciplinando os diversos serviços de telecomunicações.

A respeito das questões enfocadas no PLC nº 123, de 2011, e no PLS nº 559, de 2011, que tratam fundamentalmente do estabelecimento de regras para a relação contratual dos usuários do SMP com as prestadoras do serviço, registre-se a existência de extensa regulamentação infralegal baixada pela Anatel.

Cite-se, em primeiro lugar, a Resolução nº 477, de 7 de agosto de 2007, e alterações posteriores.

No que se refere aos prazos de permanência em contratos de adesão da telefonia móvel, o Regulamento do SMP, em seu art. 40, assim determina:

“Art. 40. A prestadora do Serviço Móvel Pessoal poderá oferecer benefícios aos seus Usuários e, em contrapartida, exigir que os mesmos permaneçam vinculados à prestadora por um prazo mínimo.

§ 5º Caso o Usuário não se interesse por nenhum dos benefícios acima especificados oferecidos, poderá optar pela adesão a qualquer Plano de Serviço, tendo como vantagem o fato de não ser a ele imputada a necessidade de permanência mínima.

§ 7º O Usuário pode se desvincular a qualquer momento do benefício oferecido pela prestadora.

§ 8º No caso de desistência dos benefícios por parte do Usuário antes do prazo final estabelecido no instrumento contratual, poderá existir multa de rescisão, justa e razoável, devendo ser proporcional ao tempo restante para o término desse prazo final, bem como ao valor do benefício oferecido, salvo se a desistência for solicitada em razão de descumprimento de obrigação contratual ou legal por parte da Prestadora, cabendo à Prestadora o ônus da prova da não procedência do alegado pelo Usuário.

§ 9º O tempo máximo para o Prazo de Permanência é de 12 (doze) meses.

§ 10. A informação sobre a permanência a que o Usuário estará submetido, caso opte pelo benefício concedido pela prestadora, deverá estar explícita, de maneira clara e inequívoca, no instrumento próprio firmado entre a prestadora e o Usuário.

”

O art. 81 da norma trata do desbloqueio das estações móveis e determina que o usuário deve ser informado sobre eventuais bloqueios, vedada a cobrança de qualquer valor.

Observe-se, também, a existência da Súmula nº 8, de 19 de março de 2010, da Anatel, que obrigou as prestadoras do SMP a desbloquearem o terminal do usuário, sem ônus, sempre que solicitado, sem prejuízo de cobrança de multa contratual em caso de descumprimento do prazo de permanência acordado.

A Súmula prevê que a desistência de um acordo que lhe proporcionou benefícios obriga o usuário a ressarcir a prestadora.

Mais recentemente, a Anatel editou a Resolução nº 632, de 7 de março de 2014, que aprovou o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC). Tem por objetivo estabelecer regras sobre atendimento, cobrança e oferta de serviços relativos não apenas ao SMP, mas também ao STFC, ao Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) e aos Serviços de Televisão por Assinatura.

A norma também trata do contrato de permanência do usuário com a prestadora, nos seguintes termos:

“Art. 57. A Prestadora pode oferecer benefícios ao Consumidor e, em contrapartida, exigir que permaneça vinculado ao Contrato de Prestação do Serviço por um prazo mínimo.

§ 1º O tempo máximo para o prazo de permanência é de 12 (doze) meses.

§ 4º Caso o Consumidor não se interesse pelo benefício oferecido, poderá optar pela adesão a qualquer serviço, não sendo a ele imputada a necessidade de permanência mínima.

Art. 58. Rescindido o Contrato de Prestação de Serviço antes do final do prazo de permanência, a Prestadora pode exigir o valor da multa estipulada no Contrato de Permanência, a qual deve ser proporcional ao valor do benefício e ao tempo restante para o término do prazo de permanência.

Parágrafo único. É vedada a cobrança prevista no caput na hipótese de rescisão em razão de descumprimento de obrigação contratual ou legal por parte da Prestadora, cabendo a ela o ônus da prova da não-procedência do alegado pelo Consumidor.

Art. 59. O prazo de permanência para Consumidor corporativo é de livre negociação, devendo ser garantido a ele a possibilidade de contratar no prazo previsto no § 1º do art. 57.

.....”

Como se vê, as propostas apresentadas nos projetos de lei em exame já encontram abrigo em instrumentos normativos específicos editados pela Anatel. Entendo que o Congresso deveria se manifestar sobre essas questões apenas se não houvesse uma regulamentação justa e razoável que amparasse o direito dos usuários de telefonia móvel ou em casos em que a agência deixasse de cumprir seu papel regulatório.

Além disso, as tecnologias e as práticas na área de telecomunicações evoluem a passos largos, o que recomenda tratamento infralegal, prioritariamente.

Nesse sentido, não vislumbramos necessidade nem conveniência de edição de lei nos moldes dos projetos ora analisados.

III – VOTO

Diante do exposto, meu voto é pela recomendação de **declaração da prejudicialidade** do Projeto de Lei da Câmara nº 123, de 2011, e do Projeto de Lei do Senado nº 559, de 2011, nos termos do art. 334 do RISF.

Sala da Comissão,

Senador FLEXA RIBEIRO