

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, 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.

RELATORA: Senadora **LÍDICE DA MATA**

I – RELATÓRIO

São submetidos ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), 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.

A proposição oriunda da Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Arnon Bezerra, altera a redação do inciso II do art. 3º da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), para proibir a venda de terminais móveis com dispositivo de bloqueio para uso em outras prestadoras de serviço de telecomunicações, exceto quando o usuário optar pelo subsídio parcial ou integral do preço do aparelho adquirido.



SF/16059.94534-63

Além disso, por meio de um § 1º proposto ao mesmo artigo, o projeto determina que, no caso do subsídio de que trata o inciso II, o bloqueio do terminal móvel não poderá ultrapassar o prazo máximo de um ano, findo o qual o usuário terá direito ao desbloqueio sem qualquer ônus.

E o § 2º proposto estabelece que caso deseje mudar de prestadora antes de findo o prazo definido no § 1º, o usuário terá direito ao desbloqueio gratuito do terminal móvel, desde que arque com eventual multa, proporcional ao tempo de permanência e ao valor do aparelho.

Por sua vez, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 559, de 2011, **de autoria do Senador Gim Argello, também pretende alterar a Lei nº 9.472, de 1997** (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), para disciplinar a oferta de planos comerciais que vinculem os usuários dos serviços de telecomunicações às chamadas “cláusulas de fidelização”.

Para tanto, a proposição acrescenta quatro novos parágrafos ao art. 3º da referida lei.

O § 1º proposto determina que o consumidor deve ser previamente informado sobre as cláusulas que exijam sua permanência no plano de serviço contratado por prazo predeterminado, independentemente dos benefícios concedidos pela prestadora.

O § 2º propõe que o período máximo de permanência do usuário em um plano de serviço não pode exceder a dezoito meses.

Por sua vez, o § 3º determina que para cada plano de serviço que vincule o consumidor a um prazo mínimo de permanência, a prestadora deve oferecer outro, alternativo, sem a referida exigência, informando as diferenças de custo envolvidas.

Finalmente, o § 4º estabelece que vencido o prazo original de permanência a prestadora não pode imputar ao usuário novo período de fidelização, sendo-lhe garantida a manutenção no plano de serviço contratado, por tempo indeterminado, sem a imposição de alterações de natureza técnica ou comercial.

De início, as proposições tramitaram separadamente. O PLC nº 123, de 2011, foi inicialmente distribuído à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e à CMA, em decisão terminativa. O relatório do Senador Ricardo Ferraço não chegou a ser apreciado pela CCT.

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.

Por força da aprovação do Requerimento nº 1.157, de 2012, do Senador Vital do Rego, 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.

No início da nova Legislatura os projetos retornaram à CCT e foram distribuídos para a relatoria do Senador José Medeiros. O relatório de Sua Excelência, que concluiu pela **aprovação** do PLC nº 123, de 2011, e pela **rejeição** do PLS nº 559, de 2011, nos termos do **Substitutivo** apresentado, foi aprovado e passou a constituir o Parecer da CCT. Registre-se a apresentação de Voto em Separado, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, concluindo pela prejudicialidade das proposições.

II – ANÁLISE

Conforme o art. 102-A, inciso III, alínea *b*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CMA opinar sobre assuntos atinentes à defesa do consumidor, especialmente para aperfeiçoar os instrumentos legislativos reguladores e contratuais vigentes, referentes aos direitos dos consumidores e fornecedores. A iniciativa em comento inscreve-se, portanto, no rol das matérias sujeitas ao exame deste Colegiado.

Em vista do caráter terminativo da decisão, cabe a esta Comissão apreciar também os aspectos relativos à constitucionalidade, à juridicidade e à técnica legislativa das proposições. No tocante a esses aspectos, não identificamos óbices à aprovação dos projetos.

Do ponto de vista do mérito, no entanto, consideramos que as proposições não merecem acolhida, pelas razões que passamos a expor.

É preciso destacar, de início, que a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral das Telecomunicações - LGT), 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."

Além disso, o art. 19 do referido diploma legal 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, impessoalidade 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;
(grifo nosso)**

.....”

Observe-se que esses dispositivos evidenciam a tendência à prática da “deslegalização”, surgida com a criação das agências reguladoras. Trata-se de opção de política legislativa por meio da qual o Poder Legislativo limita-se a estabelecer, no texto da lei, princípios e normas gerais, deixando para o órgão regulador a tarefa de dar concretude e eficácia a esses preceitos mediante a edição de normas de conteúdo específico.

Como decorrência, no caso específico dos projetos de lei em exame, ainda que seja possível a promulgação de uma lei ordinária federal com o intuito exclusivo de coibir práticas utilizadas por prestadoras de serviços de telefonia móvel para desestimular seu usuário a substituí-las, por meio da imposição de bloqueio de terminais e “cláusulas de fidelização”, tais matérias podem, perfeitamente, ser alvos de regulamentação pela Anatel, pois se enquadram na competência reguladora da Agência.

Em verdade, cabe lembrar que tal regulamentação já existe. Veja-se que o Regulamento do Serviço Pessoal Móvel (SMP), aprovado pela Resolução Anatel nº 477, de 7 de agosto de 2007, assim determina no que se refere aos prazos de permanência em contratos de adesão da telefonia móvel:

“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). A norma 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.

O Regulamento 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.

.....”



Saliente-se, por fim, que, tendo em vista o longo tempo de tramitação de uma proposição legislativa e a necessidade de concerto político para sua aprovação, uma norma legal pode engessar a evolução técnica e tecnológica envolvida nas matérias das quais venha a tratar. Veja-se que as tecnologias e as práticas na área de telecomunicações evoluem a passos largos, o que recomenda tratamento infralegal, prioritariamente.

Considerando, portanto, a existência de instrumentos infralegais suficientes para normatizar a relação contratual dos usuários do SMP com as prestadoras do serviço, não se vislumbra a necessidade da promulgação de uma lei nos moldes dos projetos ora analisados, uma vez que o assunto deles constante já se encontra devidamente regulamentado pela agência competente para tanto.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela **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,

, Presidente

, Relatora

