

PARECER Nº 2 /2014 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI Nº 1.387/2013, que *proíbe a inserção, pelas empresas de telefonia móvel e durante as ligações efetuadas por clientes, de mensagem de voz com cobrança por fatura em atraso e dá outras providências.*

AUTORA: Deputada Luzia de Paula

RELATOR: Deputado Cláudio Abrantes

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.387/2013, de autoria da Deputada Luzia de Paula, que veda às empresas de telefonia móvel que operam ou venham a operar no território do Distrito Federal a inserção, durante as ligações efetuadas por clientes, de mensagem de voz com cobrança por fatura atrasada.

O descumprimento das exigências estabelecidas importarão na aplicação das penalidades contidas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor.

Seguem cláusulas de vigência e revogação.

Para a Autora, a proposição tem por finalidade criar mecanismos de proteção a fim de evitar abusos praticados na forma de cobranças abusivas ou indevidas.

Argumenta que o consumidor não pode ser exposto a ridículo e nem ser submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça na cobrança de dívidas. Alega que existe abuso evidente na prática de se cobrar o cliente durante as suas ligações, pois a operadora de celular dispõe de outros meios para efetuar a cobrança, além de lhe ser permitido fazer incidir multas e juros moratórios sobre o valor devido.

Ressalta que não há qualquer justificativa plausível para defender tal procedimento, classificando a conduta como ilegal, prevista no art. 71 do CDC.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL Nº 1387 / 2013
FOLHA 13 RUBRICA

Defende estar entre as competências da Casa legislar sobre direito do consumidor e relações de consumo.

A proposição foi encaminhada à Comissão de Defesa do Consumidor, onde recebeu parecer por sua aprovação.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe à Comissão de Constituição e Justiça, por força do art. 63, I, do Regimento Interno, a análise da constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação.

Em primeiro lugar, cabe esclarecer que se trata de matéria relativa a telecomunicações.

Com respeito aos aspectos constitucionais, devemos trazer à colação alguns artigos da CF:

Art. 21. Compete à União:

.....
XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; (grifamos)

*Art. 22. Compete **privativamente à União** legislar sobre:*

.....
*IV – águas, energia, informática, **telecomunicações** e radiodifusão;*
 (grifamos)

*Art. 48. Cabe ao **Congresso Nacional**, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:*

.....
*XII – **telecomunicações** e radiodifusão;*

Sobre as competências privativas, ensina Fernanda Dias Menezes de Almeida:

*E porque é a Constituição que faz a partilha, tem-se como consequência lógica que a invasão – não importa por qual das entidades políticas – do campo da competência legislativa de outra resultará sempre na **inconstitucionalidade** da lei editada pela autoridade incompetente. Isto tanto no caso de usurpação de competência legislativa privativa,*



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
 PL N.º 1387, I, 2013
 FOLHA 14 RUBRICA AB

como no caso de inobservância dos limites constitucionais postos à atuação de cada entidade no campo da competência legislativa concorrente (Competências na Constituição de 1988, São Paulo: Editora Atlas, 1991, p. 105) (grifamos).

E prossegue comentando sobre o art. 22 da CF: *cabe ao poder central editar a lei que disciplinará o exercício de atividades pelas demais pessoas políticas e pelos particulares em geral (idem, p. 106).*

Sendo assim, no tocante à regulamentação das empresas de telefonia, as regras devem ser ditadas pela área federal.

Com respeito às competências previstas no art. 48 da CF, explica a mesma autora:

Ao cuidar das atribuições do Congresso Nacional, o artigo 48, como se não bastasse dizer que lhe cabe dispor sobre todas as matérias de competência da União, destaca algumas delas, notando-se aí também, pertinência com o disposto no artigo 21 (ibidem, p. 107).

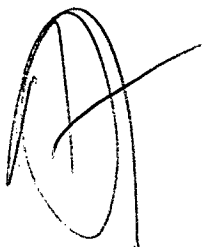
Entre as matérias, figura novamente **telecomunicações**, numa clara demonstração de que cabe exclusivamente à União legislar sobre o tema.

A Constituição assim determina porque o serviço de telefonia não se restringe a um Estado ou Município, abrange todo o país e, por isso, as normas que a ele se aplicam devem valer para todo o território nacional. As ligações telefônicas podem ser efetuadas de um Estado para outro e as operadoras não estão estabelecidas necessariamente onde a chamada tem sua origem ou destino. Nesse caso, qual a legislação a ser seguida pela operadora em questão? A do Estado de origem da ligação, a do Estado de destino da ligação ou a do Estado onde a operadora tem sua sede? Por esse motivo, a legislação deverá ser nacional, para que a operadora tenha que obedecê-la em quaisquer circunstâncias.

Obedecendo ao disposto constitucionalmente, foi editada a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que *dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995.* Estabelece o art. 1º da Lei:

*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***



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
 PL N.º 1387 / 2013
 FOLHA 15 RUBRICA *MA*

serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências (grifamos).

A mesma Lei estabelece:

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:

.....
IV – expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público;

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

.....
XVIII – reprimir infrações aos direitos dos usuários; (grifamos).

A respeito dos serviços prestados em regime privado, determina:

Art. 126. A exploração de serviço de telecomunicações no regime privado será baseada nos princípios constitucionais da atividade econômica.

.....
Art. 128. Ao impor condicionamentos administrativos ao direito de exploração de diversas modalidades de serviço no regime privado, sejam eles limites, encargos ou sujeições, a Agência observará a exigência de mínima intervenção na vida privada assegurando que:

I – a liberdade será a regra, constituindo exceção as proibições, restrições e interferências do Poder Público;

.....
III – os condicionamentos deverão ter vínculos, tanto de necessidade como de adequação com finalidades públicas específicas e relevantes; (grifamos)

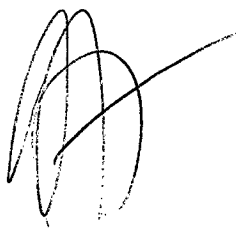
art. 214: A mencionada Lei ainda prevê, em suas *Disposições Finais e Transitórias*,

Art. 214. Na aplicação desta Lei, serão observadas as seguintes disposições:

I – os regulamentos, normas e demais regras em vigor serão gradativamente substituídos por regulamentação a ser editada pela Agência, em cumprimento a esta Lei; (grifamos)

O órgão a que se refere a Lei é a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.

Pelos dispositivos citados, podemos afirmar que somente legislação federal tem o condão de criar obrigações para as operadoras de telefonia.



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
 PL N.º 1387, 2013
 FOLHA 16 RUBRICA

A Lei Geral de Telecomunicações – LGT, de 16 de julho de 1997, em seu art. 19, atribui à Agência a competência de adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras e, especialmente, exercer o poder normativo relativamente às telecomunicações.

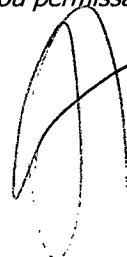
Trazemos o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto:


O Plenário julgou parcialmente procedente pedido formulado em ação direta proposta pela Associação Nacional das Operadoras Celulares – ACEL para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º, § 1º, I, b, 2º, 3º, 4º e 5º, todos da Lei 12.983/2005, do Estado de Pernambuco, a qual institui o controle sobre a comercialização e a reabilitação de aparelho usado de telefonia móvel celular e dá outras providências. Os dispositivos impugnados criam diversas obrigações para as empresas prestadoras de serviço de telefonia móvel, bem como determinam o pagamento de multa em caso de descumprimento.

No mérito, registrou-se que a Corte possuiria orientação consolidada no sentido de ser formalmente inconstitucional lei estadual que discipline aspectos relativos a telecomunicações. Aduziu-se que a Constituição atribuiria à União a competência para explorar os serviços de telecomunicações e determinaria, para tanto, a edição de lei regulamentadora (CF, art. 21, XI). Acrescentou-se que a União também possuiria, privativamente, competência para legislar sobre telecomunicações (CF, art. 22, IV); que não haveria lei complementar autorizando os Estados a legislar, especificamente, sobre essa matéria e que a prestação de serviços públicos incumbiria ao Poder Público, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão (CF, art. 175). Tendo tudo isso em conta, reputou-se que os dispositivos adversados, ao determinarem às empresas prestadoras de serviço de telefonia móvel a adoção de diversas condutas não previstas no contrato por elas firmado com o poder concedente federal, adentraram tema referente ao direito das telecomunicações, em ofensa ao disposto nos artigos 21, XI; 22, IV e 175 da CF. Alguns precedentes citados: ADI 3322 MC/DF (DJe de 19.12.2006); ADI 3533/DF (DJU de 6.10.2006); ADI 2615 MC/SC (DJU de 6.12.2002); ADI 3847 MC/SC (DJU de 5.2.2007); ADI 4369 MC/SP (DJe de 2.2.2010). ADI 3846/PE, rel. Min. Gilmar Mendes, 25.11.2010. (ADI-3846)

*(...) a lei distrital, ao obrigar as empresas concessionárias, prestadoras de serviços de telefonia fixa, a individualizar determinadas informações nas faturas, dispôs sobre matéria de competência privativa da União. (...) conforme afirma o requerente, não há lei complementar que, nos termos do parágrafo único do art. 22 da Constituição, autorize os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questão específica em matéria de telecomunicações. Com essas breves considerações, voto no sentido da procedência desta ação direta, com a consequente declaração de inconstitucionalidade da Lei distrital 3.426/2004. (ADI 3.322, voto do Rel. Min. **Gilmar Mendes**, julgamento em 2-12-2010, Plenário, DJE de 29-3-2011.)*

A Lei distrital 4.116/2008 proíbe as empresas de telecomunicações de cobrarem taxas para a instalação do segundo ponto de acesso à internet. O art. 21, XI, da Constituição da República estabelece que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, enquanto o art.



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
 PL N.º 1387, 2013
 FOLHA 17 RUBRICA 

pode lei distrital impor a uma concessionária federal novas obrigações não antes previstas no contrato por ela firmado com a União. (ADI 4.083, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 25-11-2010, Plenário, DJE de 14-12-2010.)

A lei não faz oposição à cobrança de inadimplentes, mas não admite abusos. Não permite que a cobrança seja realizada no trabalho, em dia de descanso ou em momentos de lazer. Também é proibido falar sobre o inadimplemento com parentes, vizinhos, amigos, chefes e outras pessoas próximas. Somente o devedor pode receber um telefonema ou uma notificação sobre a sua pendência financeira.

No caso de consumidores que se consideram lesados, inúmeras decisões em diferentes tribunais de justiça, determinaram o pagamento de indenização a consumidores que se sentiram ofendidos pela forma com que foram cobrados de suas dívidas. O Código de Defesa do Consumidor é bem claro sobre como deve ser efetuada a cobrança. Todos os excessos são passíveis de punição, conforme o art. 42, como expor o consumidor a ridículo ou submetê-lo a constrangimentos e ameaças.

As penas para os cobradores que desobedecerem às regras impostas não se restringem ao pagamento de indenização ao consumidor que se sentir ofendido, o art. 71 do Código de Defesa do Consumidor determina detenção de três meses a um ano para quem infringir suas determinações que são:

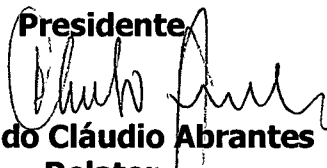
Art. 71. Utilizar, na cobrança de dívidas, de ameaça, coação, constrangimento físico ou moral, afirmações falsas, incorretas ou enganosas ou de qualquer outro procedimento que exponha o consumidor, injustificadamente, a ridículo ou interfira com seu trabalho, descanso ou lazer.

Parece-nos claramente demonstrado que, além de existir legislação federal a qual o consumidor pode recorrer em caso de abuso por parte das operadoras, a matéria sobre a qual se deseja legislar está entre aquelas cuja iniciativa pertence à União, havendo claro impedimento para que esta Casa sobre elas legisle.

Do exposto, conclui-se que a matéria sobre a qual se pretende legislar não se encontra entre as competências desta Casa, pelo que concluímos por sua **inadmissibilidade**, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça.

Sala das Comissões, em

Deputado Chico Leite
Presidente


Deputado Cláudio Abrantes
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 1387, 2013
FOLHA 18 RUBRICA 