



PARECER Nº 1 , DE 2019 - CDC

Da COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR sobre o Projeto de Lei nº 110, de 2019, que dispõe sobre a extensão a clientes preexistentes de benefícios de novas promoções dos serviços prestados de forma contínua, e dá outras providências.

AUTOR: Deputado Daniel Donizet

RELATOR: Deputado Chico Vigilante Lula da Silva

I – RELATÓRIO

Submete-se, nesta oportunidade, ao crivo desta Comissão de Defesa do Consumidor o Projeto de Lei nº 110, de 2019, que *dispõe sobre a extensão a clientes preexistentes de benefícios de novas promoções dos serviços prestados de forma contínua, e dá outras providências.*

De autoria do deputado Daniel Donizet, a Proposição visa estabelecer regras sobre a oferta de serviços prestados de forma contínua por fornecedores no âmbito do Distrito Federal, conforme consta do art. 1º.

O parágrafo único do art. 1º enquadra na classificação de prestadores de serviços contínuos: (i) prestadoras de serviço telefônico, energia elétrica, água, gás e outros serviços essenciais; (ii) operadoras de TV por assinatura; (iii) provedores de Internet; (iv) instituições privadas de educação; e (v) instituições bancárias.

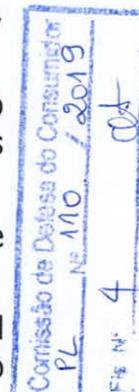
Pelo art. 2º, fica garantida aos clientes preexistentes a possibilidade de adesão às promoções realizadas pelas empresas prestadoras de serviço para novos clientes.

De acordo com o parágrafo único do art. 2º, o consumidor tem direito: (i) a aderir a promoção a partir do seu lançamento, sem distinção fundada na data de adesão, na existência de carência ou qualquer outra forma de discriminação dentro da área geográfica da oferta; (ii) a aderir e usufruir dos serviços dentro dos padrões, conforme as condições ofertadas aos novos clientes.

Segue-se, no art. 3º, cláusula cominatória, segundo a qual o descumprimento das obrigações estabelecidas na presente Lei sujeita o infrator às sanções administrativas previstas no art. 56 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Os arts. 4º e 5º trazem, respectivamente, a usual cláusula de vigência e a de revogação genérica.

Na Justificação, o autor da Proposição destaca que a Constituição Federal determina, em seu art. 24, VIII, a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre Direito do Consumidor.





Ressalta o Parlamentar que é abusiva a prática adotada pelos fornecedores de serviços prestados de forma contínua ao estender as suas melhores promoções e ofertas apenas aos novos clientes, além de configurar evidente violação aos direitos do consumidor.

Para evitar essa prática, destaca que a oferta ou promoção devem ser estendidas a todos os consumidores que a ela quiserem aderir, sem qualquer tipo de discriminação. Trata-se, segundo o autor da Proposição, de matéria de inegável interesse público e ressalta, por fim, que inexistente ilegalidade ou inconstitucionalidade na proposta legislativa.

O Projeto de Lei nº 110, de 2019, foi lido em Plenário em 5 de fevereiro de 2019 e distribuído para análise de mérito a esta Comissão de Defesa do Consumidor (RICLDF, art. 66, I, *a*), bem como para análise de admissibilidade à Comissão de Constituição e Justiça (RICLDF, art. 63, I).

Registre-se que, durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.
É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 66, I, *a*, do Regimento Interno desta Casa de Leis, compete à Comissão de Defesa do Consumidor analisar e, quando necessário, emitir parecer sobre o mérito de matéria referente a “relações de consumo e medidas de proteção e defesa do consumidor”.

O Projeto de Lei nº 110/2019 – cuja análise de mérito envolve a verificação dos requisitos relacionados à necessidade, conveniência, relevância social, oportunidade e viabilidade – estabelece regras sobre a oferta de serviços prestados de forma contínua por fornecedores no âmbito do Distrito Federal, de forma que clientes antigos (preexistentes) e novos tenham acesso aos mesmos benefícios e às mesmas promoções.

Antes de proceder à análise do mérito do Projeto de Lei nº 110/2019, vale informar que já existe lei semelhante no Estado de São Paulo. Com efeito, em 2015, foi publicada a Lei nº 15.854, de 2 de julho de 2015, cujo item 1 do parágrafo único do art. 1º se encontrava com eficácia suspensa, por decisão liminar do Supremo Tribunal Federal – STF nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 5443¹.

LEI Nº 15.854, DE 02 DE JULHO DE 2015

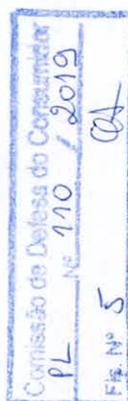
(Atualizada até a concessão da liminar na ADI 5443)

Dispõe sobre a obrigatoriedade de os fornecedores de serviços prestados de forma contínua estenderem o benefício de novas promoções aos clientes preexistentes

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu promulgo, nos termos do artigo 28, § 8º, da Constituição do Estado, a seguinte lei:

¹ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5443&processo=5443>. Acesso em 8/5/2019





CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Comissão de Defesa do Consumidor



Artigo 1º - Ficam os fornecedores de serviços prestados de forma contínua obrigados a conceder a seus clientes preexistentes os mesmos benefícios de promoções posteriormente realizadas.

Parágrafo único - Para os efeitos desta lei, enquadram-se na classificação de prestadores de serviços contínuos, dentre outros:

~~**1. concessionárias de serviço telefônico, energia elétrica, água, gás e outros serviços essenciais;**~~

2. operadoras de TV por assinatura;

3. provedores de "internet";

4. operadoras de planos de saúde;

5. serviço privado de educação;

6. outros serviços prestados de forma contínua aos consumidores.

Artigo 2º - A extensão do benefício de promoções realizadas pelas empresas prestadoras de serviço a seus antigos clientes será automática, a partir do lançamento da promoção, sem distinção fundada na data de adesão ou qualquer outra forma de discriminação dentro da área geográfica da oferta.

Artigo 3º - O fornecedor de serviço que não cumprir o disposto nesta lei ficará sujeito às seguintes sanções:

I - multa de 10 (dez) a 1.000 (mil) Unidades Fiscais do Estado de São Paulo (UFESPs), para cada cliente anterior à promoção não beneficiado pela promoção lançada;

II - multa em dobro e cassação da inscrição estadual, em caso de reincidência.

Artigo 4º - A fiscalização desta lei ficará a cargo da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON, que poderá firmar convênios com os Municípios para o mesmo fim.

Artigo 5º - Esta lei entra em vigor após decorridos 60 (sessenta) dias de sua publicação oficial.

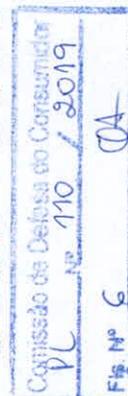
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, aos 2 de julho de 2015.

Publicada na Secretaria da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, aos 2 de julho de 2015.

Com efeito, em 18/12/2015, foi concedida liminar para suspender a aplicação do art. 1º, parágrafo único, item 1, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5443, em trâmite no STF. Contudo, em 20 de fevereiro de 2019, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do STF, bem como na jurisprudência dessa Corte, a ADI foi julgada extinta, sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, VI, do Código de Processo Civil, por carecer a requerente – Associação Nacional das Universidades Particulares – de legitimidade ativa para ajuizar a ADI.

Nos autos da ação, a requerente alega, em síntese, que os atos impugnados violam a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil; defende, ainda, que a competência concorrente dos Estados-membros para legislar sobre matéria de defesa do consumidor não os autoriza a editarem normas sobre relações contratuais. Sustenta, por fim, que os dispositivos ofenderiam os princípios constitucionais da livre iniciativa, da autonomia administrativa, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Como se pode verificar, a Lei nº 15.854/2015, do Estado de São Paulo, é muito semelhante ao Projeto de Lei nº 110/2019, no qual estão estabelecidas regras para os serviços de telefonia, energia elétrica, água, gás e outros serviços essenciais; bem como os serviços prestados pelas operadoras de TV por assinatura, provedores de Internet, instituições privadas de educação e instituições bancárias.





CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Comissão de Defesa do Consumidor



Registre-se que é muito comum promoção, sobretudo no setor de telefonia, TV por assinatura e provedores de Internet, em decorrência de constantes inovações tecnológicas ou mesmo de estratégias comerciais dessas empresas, para conquistar mais clientes.

Nesse contexto, um cliente que compra, por exemplo, um plano de dados para o celular ou um pacote de TV por assinatura pode se deparar, em pouco tempo, com o mesmo plano sendo vendido por preço inferior.

Para fazer frente a essa situação, em 2014, foi publicada pela Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL a Resolução nº 632, de 7 de março de 2014, que *aprova o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC*, a qual permite que clientes antigos do setor de telefonia e assinantes de TV por assinatura migrem para planos promocionais. A propósito, veja-se o teor do art. 46 da referida Resolução nº 632/2014, *in verbis*:

Art. 46. *Todas as ofertas, inclusive de caráter promocional, devem estar disponíveis para contratação por todos os interessados, inclusive já Consumidores da Prestadora, sem distinção fundada na data de adesão ou qualquer outra forma de discriminação dentro da área geográfica da oferta.*

A Associação Brasileira de Televisão por Assinatura – ABTA e a Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas – TELCOMP contestaram a Resolução nº 632/2014 no Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF-1; porém, a Anatel conseguiu obter decisão favorável no final do ano passado. Portanto, ela continua em vigor, de forma integral, para telefonia, Internet e TV a cabo, conforme pode ser verificado na Notícia abaixo, disponível no sítio da Advocacia-Geral da União e no sítio do TRF-1.

A Advocacia-Geral da União (AGU), por meio da Procuradoria-Regional Federal da 1ª Região (PRF1) e da Procuradoria Federal Especializada junto a Agência Nacional de Telecomunicações (PFE/ANATEL), obteve sentença favorável na Ação Ordinária nº 47611-75.2014.4.01.3400, assegurando a plena eficácia das normas do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, aprovado pela Resolução Anatel nº 632, de 7 de março de 2014.

*A Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA) ajuizou a ação questionando a legalidade e constitucionalidade de determinados dispositivos do RGC, que visam tutelar especialmente os direitos e interesses do usuário final dos serviços de telecomunicações. **Dentre as normas questionadas estão as que asseguram que os consumidores, novos e antigos, tenham direitos a todas as ofertas, inclusive de caráter promocional, dentro da área geográfica da oferta, além de que os planos de serviços, quando incluído em oferta conjunta de serviços, devem ser reajustados na mesma data;** as que vedam a cobrança antecipada pela prestadora de qualquer item da estrutura tarifária ou de preço; e as que estabelecem a obrigação de manter por 30 dias da notificação do inadimplemento serviços mínimos de TV por assinatura e banda larga.*

As procuradorias da AGU argumentaram que as normas do RGC estão em consonância com os princípios de proteção do consumidor previstos no CDC e na Lei Geral de Telecomunicações, tendo sido editado após procedimento de consulta pública aos agentes do setor regulado – usuários, operadoras dos serviços telefônicos fixo e móvel, de TV por assinatura, de banda larga e demais atores econômicos envolvidos nesses serviços – cujas contribuições serviram para auxiliar na consolidação da norma.





Segundo os procuradores federais, à época da edição do RGC não havia a obrigatoriedade de elaboração do documento de Análise de Impacto Regulatório, contudo, a área técnica da Agência fez diversas análises e estudos do setor regulado, avaliando os diversos aspectos envolvidos para os dispositivos propostos como benefícios, custos e efeitos no contexto da implementação de políticas públicas e da atuação regulatória, cujos informes resultantes atendem aos mesmos fins daquela ferramenta.

Ainda, afirmaram não haver quaisquer irregularidades nos dispositivos regulamentares questionados pela ABTA, pois buscaram primordialmente trazer clareza aos consumidores sobre a cobrança dos serviços, em especial quando ocorrer a data de reajuste de ofertas conjuntas contratadas junto à prestadora de telecomunicações, protegendo-os de cobranças antecipadas e reajustes tarifários abusivos, bem como evitar distinções de tratamentos dos consumidores fundadas na data de adesão ou qualquer outra forma de discriminação dentro da área geográfica da oferta dos serviços de telefonia, garantindo também que os clientes antigos sejam informados e tenham acesso a produtos com valor menor ou com mais benefícios.

"A antiguidade do cliente não é elemento de discriminação razoável, muito menos para prejudicá-lo. Ressalta-se que o próprio consumidor tem expectativa de manter seu contrato por tempo indeterminado e a dinâmica das "promoções" e a possibilidade colocada pelas empresas de modificar constantemente o objeto da relação de consumo contribui para essa expectativa", defendeu a AGU.

Reconhecendo "que todas as disposições em análise foram inseridas no RGC em nítida defesa do consumidor, subsumindo questão essencial, de índole legal e constitucional" e editadas em observância do poder normativo outorgado à Anatel, o Juízo da 21ª Vara Federal do DF julgou improcedentes os pedidos da ABTA, revogando a liminar anteriormente concedida. Com essa decisão, a AGU conseguiu judicialmente que o RGC possa ser aplicado integralmente, surtindo todos os seus efeitos, tal como aprovado e publicado pela Agência Reguladora.

A AGU já havia obtido decisão favorável na Ação nº 47610-90.2014.4.01.3400, ajuizada pela Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas (TELCOMP), que também buscava anular dispositivos do RGC². (grifos nossos)

Portanto, sob o ponto de vista da necessidade, já há norma em vigor sobre o assunto objeto do Projeto de Lei nº 110/2019. De fato, o art. 46 da Resolução nº 632/2014 dispõe que *todas as ofertas, inclusive de caráter promocional, devem estar disponíveis para contratação por todos os interessados, inclusive já Consumidores da Prestadora, sem distinção fundada na data de adesão ou qualquer outra forma de discriminação dentro da área geográfica da oferta.*

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal tem entendimento pacificado de que, por mais ampla que seja a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (Constituição Federal de 1988, art. 24, V e VIII), não cabe aos Estados-membros editarem normas acerca de relações contratuais, uma vez que essa atribuição está inserida na competência da União Federal para legislar sobre direito civil, *in verbis*:

I – A Lei distrital 3.596 é inconstitucional, visto que dispõe sobre matéria de competência da União, criando obrigação não prevista nos respectivos contratos de concessão do serviço público, a serem cumpridas pelas

² Disponível em: https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/448994. Acesso em: 8/5/2019





CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Comissão de Defesa do Consumidor



concessionárias de telefonia fixa – art. 22, IV, da Constituição do Brasil. [ADI 3.533, rel. min. Eros Grau, j. 2-8-2006, P, DJ de 6-10-2006.]

*II – Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual que fixa prazos máximos, segundo a faixa etária dos usuários, para a autorização de exames pelas operadoras de plano de saúde. (...) **Por mais ampla que seja, a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (CF/1988, art. 24, V e VIII) não autoriza os Estados-membros a editarem normas acerca de relações contratuais, uma vez que essa atribuição está inserida na competência da União Federal para legislar sobre direito civil (CF/1988, art. 22, I).** [ADI 4.701, rel. min. Roberto Barroso, j. 13-8-2014, P, DJE de 25-8-2014.] (grifos nossos)*

Por isso, em relação aos serviços de telefonia, além de inviável, o Projeto de Lei nº 110, de 2019, é desnecessário, tendo em vista o disposto no art. 46 da Resolução nº 632/2014 da Anatel. Quanto aos outros serviços – energia elétrica, água, gás, outros serviços essenciais, instituições privadas de educação e instituições bancárias –, não há viabilidade na Proposição ora sob exame, haja vista a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e o disposto no art. 22, I, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual compete privativamente à União legislar sobre direito civil.

Diante do exposto, no âmbito desta Comissão de Defesa do Consumidor, nosso voto é pela **REJEIÇÃO**, no mérito, do Projeto de Lei nº 110, de 2019.

Sala das Comissões, em

2019.


DEPUTADO CHICO VIGILANTE LULA DA SILVA

Relator

