PARECER Nº 001 DE 2017. - CDC

Da COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR sobre o Projeto de Lei Nº 791, de 2015, que "institui a Lei Geral de Defesa do Consumidor no âmbito do Distrito Federal, que suplementa a legislação federal sobre o tema, e dá outras providências".

AUTORA: Deputada Sandra Faraj

RELATOR: Deputado Chico Vigilante

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão para exame, de autoria da Deputada Sandra Faraj, o Projeto de Lei nº 791, de 2015, o qual institui a Lei Geral de Defesa do Consumidor, em caráter suplementar à Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, sobre as relações de consumo que se realizam no âmbito do Distrito Federal, conforme estabelecido no art. 1º. O § 1º estabelece que aplicação da Lei observará a Lei nº 8.078/1990, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), em consonância com dispositivos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Distrito Federal. O §2º especifica que o disposto na Lei se aplica às relações de consumo dos serviços públicos remunerados de forma individual.

O art. 2º estabelece que a Lei pressupõe o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor e deve considerar as diretrizes da Política de Defesa do Consumidor do Distrito Federal.

O Capítulo II, art. 3º, trata dos produtos e serviços essenciais, conceituados com base na Lei federal nº 8.078, de 1990, como aqueles indispensáveis para a satisfação de necessidades imediatas do consumidor, cujo não atendimento coloque em risco iminente a vida, a saúde ou a segurança do consumidor (inciso I); ou cause prejuízo irreparável ou de difícil reparação ao exercício regular de seu trabalho ou ofício (inciso III).

O art. 4º define os serviços que são considerados essenciais, entre outro, o tratamento e o abastecimento de água; a produção e a distribuição de energia elétrica, de gás e de combustíveis; a assistência médica e hospitalar; a distribuição e a comercialização de medicamentos e de alimentos; os serviços funerários; o transporte coletivo; a captação e o transporte de esgoto e a coleta de lixo; as telecomunicações, inclusive a internet; o processamento de dados ligados a serviços essenciais; os correios; o atendimento e a compensação bancários. Os produtos cujo funcionamento seja condição para a fruição desses serviços também são considerados essenciais.

Comissão de Defesa do Consumidor
PL Nº 791 /2015
Fls. Nº 010
12.138

O art. 5º institui os deveres dos fornecedores dos serviços essenciais, além daqueles já estabelecidos em lei: assegurar a continuidade da prestação do serviço; garantir seu funcionamento dentro de padrões de adequação, eficiência e segurança; relacionar-se com os consumidores garantindo o fornecimento de informações claras, precisas e suficientes para esclarecimento quanto ao conteúdo da prestação e remuneração pelo consumo; oferecer, de forma permanente e gratuita, múltiplos canais de relacionamento com o consumidor para resolução de dúvidas, reclamações e outras demandas; não interromper a prestação dos serviços, quando houver risco de morte do consumidor. No caso de interrupção por inadimplemento, é vedada sua realização em véspera de dia sem expediente bancário, sem prejuízo de prévia notificação ao consumidor.

O Capítulo III trata do direito à informação do consumidor, garantido de forma ampla e irrestrita, sem prejuízo do disposto na Lei federal nº 8.078/1990, considerado aquele que permita o conhecimento de aspectos essenciais dos produtos e serviços, inclusive sua origem e impacto ambiental, bem como o conteúdo dos contratos a serem realizados para sua aquisição (art. 6º). Os fornecedores de produtos e serviços têm a obrigação de divulgar as informações de modo a assegurar o esclarecimento efetivo do consumidor (art. 7º).

O art. 8º estabelece as obrigações do fornecedor relativas ao direito à informação, entre as quais destacamos: fornecer previamente versão integral de contrato a ser celebrado; informação prévia e anuência expressa do consumidor para a realização de qualquer cobrança relativa a serviços prestados, bem como alterações contratuais de qualquer espécie; no caso de oferta de crédito, afixar, em lugar visível e destacado, aviso sobre o direito à antecipação do pagamento com redução proporcional de juros; no caso de oferta mediante código de barrar, garantir equipamento de leitura ótica para consulta eletrônica, em lugar visível e próximo do produto; informar os tributos incidentes no preço, observado o disposto na lei federal; informar sobre restrições de oferta relativas à disponibilidade de serviços e produtos. O parágrafo único do referido artigo estabelece sanção ao descumprimento especificamente do inciso II, conforme a Lei federal nº 8.078/1990.

Ainda relativo ao direito de informação, o art. 9º obriga os prestadores de serviços públicos a entregar aos consumidores instrumento escrito sobre as condições de prestação e os direitos e obrigações das partes; essas informações devem ser mantidas à disposição dos usuários nos postos de atendimento ao público, físicos ou virtuais. O art. 10 estabelece que os fornecedores devem disponibilizar ao consumidor livro de reclamações, físico ou virtual, para que o consumidor expresse críticas e requeira providências cabíveis. O parágrafo único desse artigo estabelece que seu conteúdo deve ser regulamentado pelo Poder Executivo.

A Seção I (equivocadamente denominada, já que se trata de Seção Única) trata dos sítios eletrônicos e dos demais meios eletrônicos, utilizados para oferta ou conclusão de contrato de consumo, os quais devem disponibilizar em local de fácil visualização, entre outras, as seguintes informações: nome empresarial e número de inscrição do fornecedor no Cadastro Nacional de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas; endereço físico e eletrônico e demais informações para

Comissão de Defesa do Consumidor
PL Nº 791/2015
Fls. Nº 10 - VERSO

sua localização e contato; discriminação, no preço, de quaisquer despesas adicionais ou acessórias; condições de oferta, incluídas modalidades de pagamento, disponibilidade, forma e prazo de execução do serviço ou da entrega e disponibilidade do produto ou serviço; características essenciais do produto ou serviço, incluídos os riscos à saúde e à segurança dos consumidores; prazo de validade da oferta, inclusive do preço; informações claras e ostensivas sobre restrições à oferta (art. 11).

Quando se tratar de compras coletivas ou modalidades análogas, além das informações estabelecidas anteriormente, os sítios devem conter: quantidade mínima de consumidores para a efetivação do contrato; prazo para utilização da oferta pelo consumidor; e identificação do fornecedor responsável pelo sítio eletrônico e do fornecedor do produto ou serviço (art. 12).

O Capítulo IV dispõe sobre as práticas abusivas, que, sem prejuízo do disposto no art. 39 da Lei federal nº 8.078/1990, são as seguintes, conforme o art. 13: interromper prestação de serviço que deve ser contínuo, em razão de não pagamento de valores contestados pelo consumidor; dificultar o cancelamento de serviços pelo consumidor; manter a inscrição do consumidor em cadastro de inadimplentes, por prazo maior que 48 horas após o pagamento ou acordo de negociação; discriminar o consumidor, por recusa ou criação de obstáculos ao atendimento de suas demandas; assediar o consumidor para aquisição de produto ou serviço, aproveitando-se de sua vulnerabilidade; enviar a consumidor documento de cobrança em prazo inferior a 5 dias da data de vencimento; e transferir dados pessoais e informações de contrato a outros fornecedores, sem autorização do consumidor. Os §§ 1º, 2º e 3º caracterizam as condições estabelecidas no inciso I e II, respectivamente.

Segue a tradicional cláusula de vigência.

Na justificação, a autora informa que o objetivo da proposição é, definindo conceitos de bens e serviços, contribuir para soluções rápidas e eficientes nas relações de consumo que se apresentem viciadas, ao suprir diversos pontos que não foram disciplinados pelo Código de Defesa do Consumidor.

A autora destaca os aspectos que, a seu ver, complementam o referido Código: proteção da vida, saúde e segurança; educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços; informação adequada e clara sobre os diferentes serviços e produtos; proteção contra publicidade enganosa e abusiva; proteção contratual e facilitação de seus direitos.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.
É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O Projeto que chega para análise desta Comissão trata de matéria relativa a medidas de proteção e defesa do consumidor. Dessa forma, inclui-se entre aqueles projetos cujo mérito deve ser analisado por esta Comissão de Defesa do Consumidor,

Comissão de Defesa do Consumidor
PL Nº 791 / 2015
Fls. Nº 11 12.138

de acordo com o art. 66, inciso I, *a,* do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

As relações de consumo são frequentemente desiguais, pois, de um lado, encontra-se o produtor, distribuidor e comercializador de produtos e serviços e, de outro, aquele que precisa desses produtos e serviços. Para equilibrar essa relação em favor do consumidor é que a Constituição Federal de 1988 contemplou alguns dispositivos. O art. 5º, inciso XXXII, determina que "o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor"; no Título VII, Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo I, Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, está contemplado o seguinte:

> *Art. 170. A* ***ordem econômica****, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os* ***seguintes princípios:***
>
> .....
>
> *V -* ***defesa do consumidor;*** (grifo nosso)

Ainda na Constituição Federal, exemplo da importância que os constituintes destinaram ao tema, no Título X, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o art. 48 estabeleceu ao Congresso Nacional prazo de cento e vinte dias da promulgação da Constituição para elaborar o CDC.

Assim, foi aprovada a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que *dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências*, o CDC, com o objetivo de garantir a proteção ao consumidor, definido como "toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final" (art. 2º). A outra ponta na relação de consumo é o fornecedor. Conforme o artigo 3° da Lei, fornecedor é qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, com ou sem personalidade jurídica, que desenvolva atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

O Código estabelece os objetivos e os princípios da Política Nacional das Relações de Consumo, nos seguintes termos:

> *Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o* ***atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida****, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)*
>
> *I -* ***reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor*** *no mercado de consumo;*
>
> *II -* ***ação governamental no sentido de proteger*** *efetivamente o consumidor:*
>
> *a) por iniciativa direta;*
>
> *b) por incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas;*
>
> *c) pela presença do Estado no mercado de consumo;*
>
> *d) pela* ***garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.***
>
> .....

Comissão de Defesa do Consumidor
PL Nº 791 / 2015
Fls. Nº 11 / Verso

12.138

> *IV - **educação e informação de fornecedores e consumidores**, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo;*
>
> *V - incentivo à criação pelos fornecedores de **meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços**, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo;*
>
> *VI - **coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo**, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criações industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores;*
>
> *VII - **racionalização e melhoria dos serviços públicos**;*
>
> *VIII - estudo constante das modificações do mercado de consumo.* (grifo nosso)

O CDC, em seu art. 6º, estabelece os direitos do consumidor, entre os quais destacamos:

> *Art. 6º São direitos básicos do consumidor:*
>
> *I - **a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos** provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;*
>
> *II - **a educação e divulgação sobre o consumo adequado** dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;*
>
> *III - **a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços**, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e **preço**, bem como sobre os riscos que apresentem; (Redação dada pela Lei nº 12.741, de 2012)*
>
> *IV - **a proteção contra a publicidade enganosa** e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;*
>
> *V - **a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais** ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;*
>
> *VI - **a efetiva prevenção e reparação de danos** patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;*
>
> *VII - **o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos** patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;*
>
> *VIII - **a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova**, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;*
>
> *IX - (Vetado);*
>
> *X - **a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.*** (grifo nosso)

Além disso, o art. 7º estabelece que "os direitos previstos neste código não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade".

Comissão de Defesa do Consumidor
PL Nº 791/2015
Fls. Nº 12
12.138

Encontra-se em vigor, também, a Lei federal nº 10.962, de 11 de outubro de 2004, que dispõe sobre a oferta e as formas de afixação de preços de produtos e serviços para o consumidor, que estabelece o seguinte:

> *Art. 2º São admitidas as seguintes formas de afixação de preços em vendas a varejo para o consumidor:*
>
> *I – no comércio em geral, por meio de* ***etiquetas ou similares afixados diretamente nos bens expostos à venda****, e em vitrines, mediante divulgação do* ***preço à vista*** *em caracteres legíveis;*
>
> *II – em autosserviços, supermercados, hipermercados, mercearias ou estabelecimentos comerciais onde o consumidor tenha acesso direto ao produto, sem intervenção do comerciante, mediante* ***a impressão ou afixação do preço do produto na embalagem, ou a afixação de código referencial, ou ainda, com a afixação de código de barras****.*
>
> *Parágrafo único. Nos casos de utilização de código referencial ou de barras, o comerciante deverá expor, de forma clara e legível, junto aos itens expostos,* ***informação relativa ao preço à vista do produto****, suas características e código.*
>
> *Art. 2º-A* ***Na venda a varejo de produtos fracionados em pequenas quantidades****, o comerciante deverá informar, na etiqueta contendo o preço ou junto aos itens expostos,* ***além do preço do produto à vista, o preço correspondente a uma das seguintes unidades fundamentais de medida****: capacidade, massa, volume, comprimento ou área, de acordo com a forma habitual de comercialização de cada tipo de produto.* (grifo nosso)

Em relação ao CDC, há três Decretos regulamentadores: o Decreto nº 5.903, de 20 de setembro de 2006, que regulamenta a Lei nº 10.962, de 11 de outubro de 2004, e a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990; o Decreto nº 6.523, de 31 de julho de 2008, que regulamenta a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para fixar normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC; e o Decreto nº 7.962, de 15 de março de 2013, que regulamenta a Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, para dispor sobre a contratação no comércio eletrônico. Destacaremos desses Decretos os elementos relativos ao PL sob análise.

1) O Decreto nº 5.903, de 20 de setembro de 2006, ao regulamentar a Lei federal nº 10.962/2004, estabelece que os preços de produtos e serviços devem ser informados de forma a garantir ao consumidor correção, clareza, precisão, ostensividade e legibilidade das informações prestadas (art. 2º). O preço deve ser informado discriminando-se o total à vista; no caso de outorga de crédito, também devem ser discriminados: o valor total a ser pago; o número, periodicidade e valor das prestações; os juros; e os eventuais acréscimos e encargos que incidirem sobre o valor do financiamento ou parcelamento (art. 3º). Os preços de bens e serviços nos estabelecimentos comerciais devem ser afixados segundo as seguintes modalidades: direta ou impressa na própria embalagem; de código referencial (a relação de códigos e os respectivos preços devem estar visualmente unidos e próximos dos produtos a que se referem); ou de código de barras (devem ser disponibilizados na área de vendas equipamentos de leitura ótica em perfeito estado de funcionamento, para consulta de preços pelo consumidor (art. 6º).

Comissão de Defesa do Consumidor
PL Nº 791 / 2015
Fls. Nº 12 / Verso

12.138

2) O Decreto nº 6.523, de 31 de julho de 2008, por sua vez, fixa normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC a serem seguidas pelos fornecedores de serviços regulados pelo Poder Público federal, com vistas à garantia dos direitos básicos do consumidor de obter informação adequada e clara sobre os serviços que contratar e de protegê-lo de práticas abusivas ou ilegais no fornecimento de serviços (art. 1º). O SAC é definido como serviço de atendimento telefônico, com a finalidade de resolver as demandas dos consumidores sobre informação, dúvida, reclamação, suspensão ou cancelamento de contratos e de serviços (art. 2º). O SAC deve obedecer aos princípios da dignidade, boa-fé, transparência, eficiência, eficácia, celeridade e cordialidade (art. 8º). As informações solicitadas pelo consumidor serão prestadas imediatamente e as reclamações, resolvidas no prazo máximo de 5 dias úteis a contar do registro (art. 17).

3) O Decreto nº 7.962, de 15 de março de 2013, para dispor sobre a contratação no comércio eletrônico, abrangendo os seguintes aspectos: informações claras a respeito do produto ou serviço e do fornecedor; atendimento facilitado ao consumidor; e respeito ao direito de arrependimento (art. 1º).

Há, ainda, duas leis em vigor: a Lei federal nº 12.291, de 20 de julho de 2010, que torna obrigatória a manutenção de exemplar do Código de Defesa do Consumidor nos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços; e a Lei federal nº 12.414, de 9 de junho de 2011, que disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito.

Voltemos ao Projeto em comento, que *institui a Lei Geral de Defesa do Consumidor no âmbito do Distrito Federal, que suplementa a legislação federal sobre o tema.* Em função da abrangência da proposição, consideramos necessário realizar um cotejamento entre as propostas nela contidas com a legislação federal em vigor, incluindo os Decretos regulamentadores, cujo resultado encontra-se exposto no Anexo I. Nesse quadro comparativo, buscamos emparelhar conteúdos semelhantes entre a legislação federal e os dispositivos da proposição sob análise. Assim, foi possível identificar as inovações contidas na proposição, em relação às normas em vigor. Diante dessas comparações, chegamos a diversas constatações que descreveremos a seguir:

1) O primeiro aspecto a ser destacado é a discrepância entre o conteúdo da ementa e o da proposição. A ementa trata da instituição da Lei Geral de Defesa do Consumidor do Distrito Federal, ao mesmo tempo que visa à suplementação da legislação federal sobre o tema. Em relação a isso, consideramos, preliminarmente, que a Lei federal nº 8.078/1990, o CDC, é a lei geral de defesa do consumidor do país, prevista na Constituição Federal, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme o seguinte:

> *Art. 48. O* ***Congresso Nacional****, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará* ***código de defesa do consumidor****.* (grifo nosso)

Além disso, a própria ementa registra que a proposição **suplementa** a legislação federal, conforme também registrado na justificação, que destaca o objetivo

Comissão de Defesa do Consumidor
PL Nº 791 / 2015
Fls Nº 13 12 13

de "suprir diversos pontos que não foram devidamente disciplinados pelo Código de Defesa do Consumidor". Reforçando ainda essa interpretação, cabe registrar que, no art. 1º, § 2º, consta que o disposto na lei "aplica-se às relações de consumo dos serviços públicos remunerados de forma individual", ao mesmo tempo em que o Capítulo II trata especificamente dos produtos e serviços essenciais. Portanto, há uma contradição em definir na ementa uma abrangência geral e no corpo da proposição especificar serviços públicos como objeto.

Assim, consideramos que é necessário modificar o conteúdo da ementa para adequá-la ao objeto da proposição e aos seus limites. Com isso, deve também ser modificado o art. 1º.

Por outro lado, é preciso apontar preliminarmente uma contradição entre o disposto no § 2º do art. 1º e a definição posterior (art. 4º) de serviços essenciais. O § 2º estabelece que o disposto na lei se aplica "às relações de consumo dos serviços públicos **remunerados de forma individual**". Ora, a assistência médica e hospitalar, considerada atividade essencial no art. 4º, não preenche esse critério, tanto no serviço público, como no privado. No público, porque seu financiamento se dá por meio do pagamento de impostos; no privado, porque, no geral, o pagamento se dá por meio de planos e seguros privados de saúde e minoritariamente por meio de pagamento direto.

Ademais, segundo o administrativista Helly Lopes Meirelles, os serviços públicos, não somente os essenciais, se subdividem em dois grandes grupos. No primeiro estão os serviços públicos prestados de forma abstrata, difusa, a toda coletividade, sem particularização ou individualização da prestação, são chamados "uti universi", de utilização ou utilidade universal. São eles: **educação, saúde pública, iluminação pública, segurança pública, limpeza pública, coleta de lixo** e outros. Esses serviços são indelegáveis, constituindo assim um monopólio do Estado, afinal serão remunerados por via necessariamente tributária. O tributo em questão será o imposto, que é genérico, sem qualquer vinculação à prestação de qualquer serviço público. No segundo grupo estão os serviços cuja prestação é especifica, mensurável, individual, ou seja, se apresenta de forma concreta ao usuário, o que gerará um direito subjetivo de prestação. A fruição desses serviços não será homogênea para todos os usuários, que poderão utilizá-los em intensidades diversas, de acordo com a necessidade de cada um. São serviços como **energia elétrica, telefonia, gás, água encanada e transporte coletivo**. Eles são específicos, que significa dizer que são prestados de uma forma autônoma, destacada e são também divisíveis, em que o uso efetivo ou potencial pode ser aferido individualmente. Esses serviços serão remunerados por taxas de serviços (que diferem das taxas de polícia) ou por tarifas (também chamadas de preços), já que este tipo de serviço público pode ser objeto de delegação.

Concluímos que pelo fato de o Projeto tratar dos serviços públicos em geral, e não apenas daqueles remunerados de forma individual, consideramos necessário retirar essa especificação.

Comissão de Defesa do Consumidor
PL Nº 791 / 2015
Fls. Nº 13 / Verso

2) O segundo aspecto a destacar é aquele que trata dos produtos e serviços essenciais. O art. 3º equivocadamente registra a definição de produtos essenciais como se constasse do art. 18, § 3º, do CDC; este trata dessa questão nos seguintes dispositivos:

> *Art. 18. Os fornecedores de produtos de consumo duráveis ou não duráveis respondem solidariamente pelos vícios de qualidade ou quantidade que os tornem impróprios ou inadequados ao consumo a que se destinam ou lhes diminuam o valor, assim como por aqueles decorrentes da disparidade, com a indicações constantes do recipiente, da embalagem, rotulagem ou mensagem publicitária, respeitadas as variações decorrentes de sua natureza, podendo o consumidor exigir a substituição das partes viciadas.*
>
> *§ 1º Não sendo o vício sanado no prazo máximo de trinta dias, pode o consumidor exigir, alternativamente e à sua escolha:*
>
> .....
>
> *§ 3º O consumidor poderá fazer uso imediato das alternativas do § 1º deste artigo sempre que, em razão da extensão do vício, a substituição das partes viciadas puder comprometer a qualidade ou características do produto, diminuir-lhe o valor ou se tratar de* ***produto essencial.***
>
> .....
>
> *Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto* ***aos essenciais****, contínuos.*
>
> .....
>
> *Art. 76. São circunstâncias agravantes dos crimes tipificados neste código:*
>
> .....
>
> *V - serem praticados em operações que envolvam* ***alimentos, medicamentos ou quaisquer outros produtos ou serviços essenciais.***
> (grifo nosso)

Da citação se depreende que o fato de o produto ou serviço se caracterizar como essencial dá ao consumidor direitos no caso de vícios de qualidade ou quantidade, ao mesmo tempo que obriga os órgãos públicos a fornecerem serviços que, além de adequados, eficientes e seguros, se forem essenciais, devem ser contínuos. Outrossim, constitui-se agravante de crime se os produtos ou serviços em questão forem considerados essenciais, destacados, entre esses, os alimentos e medicamentos.

O art. 4º traz a relação daqueles que devem ser considerados serviços essenciais. Observamos que a base adotada para essa relação foi a Lei federal nº 7.783, de 28 de junho de 1989, que "dispõe sobre exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências". O art. 10 da referida Lei federal inclui 11 serviços ou atividades entre os considerados essenciais; conforme o quadro comparativo do Anexo I, constatamos que há quatro diferenças entre a Lei federal e o PL em tela: o PL não incluiu a "guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares" (inciso VIII) e o "controle do tráfego aéreo" (inciso X), o que consideramos um equívoco; o PL, por sua vez, inclui os "correios" e o "atendimento bancário" entre as atividades essenciais (a Lei federal estabelece apenas a compensação bancária). A inclusão dos "correios" e do "atendimento

Comissão de Defesa do Consumidor
PL Nº 791 /2015
Fls. Nº 14 Flávia 12.138

bancário" cria dificuldades para a execução da Lei, uma vez que são atividades que se articulam nacionalmente, e não seria adequado criar restrições apenas no DF. Ou seja, é uma mudança a ser feita na Lei federal.

Sobre serviços públicos há, ainda, a Lei federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que "dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal". A Lei define o seguinte:

> *Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a* ***prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários****, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.*
>
> *§ 1º* ***Serviço adequado*** *é o que satisfaz as condições de* ***regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia*** *na sua prestação e modicidade das tarifas.*
>
> .....
>
> *§ 3o Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou* ***após prévio aviso****, quando:*
>
> *I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,*
>
> *II -* ***por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade****.*

Entretanto, apesar da legislação prever o corte do fornecimento de serviços essenciais em caso de inadimplemento, há decisões judiciais contestando essa compreensão, apoiados no princípio de que o consumidor não pode estar vulnerável quanto a suspensão de serviço essencial, uma vez que, sendo a vida o bem maior a ser tutelado pelo Estado, é inadmissível, em qualquer hipótese, que o consumidor tenha suspenso o fornecimento de serviço que lhe seja essencial.

3) Sobre os deveres dos fornecedores de serviços essenciais, o PL prevê alguns itens já contemplados no CDC para todo tipo de serviço, como por exemplo: a continuidade da prestação do serviço; o atendimento de padrões de adequação, eficiência e segurança; e o fornecimento de informações claras, precisas e suficientes para o esclarecimento do consumidor quanto ao cálculo da remuneração. Há TRÊS inovações, mesmo que parciais, no Projeto sob análise: 1ª) a obrigação de manter múltiplos canais de comunicação, de modo gratuito e ininterrupto, para a resolução de dúvidas, reclamações e outras postulações. O Decreto nº 6.523/2008, que regulamenta o CDC para fixar normas sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC, traz as normas que devem reger os serviços destinados a atender as demandas do consumidor, nesse caso, particularmente os que se organizam por telefone. O SAC tem por finalidade "resolver as demandas dos consumidores sobre informação, dúvida, reclamação, suspensão ou cancelamento de contratos e de serviço" (art. 2º), o atendimento deve ser gratuito (art. 3º); deve estar "disponível, ininterruptamente, durante vinte e quatro horas por dia e sete dias por semana, ressalvado o disposto em normas específicas" e deve obedecer aos princípios da dignidade, boa-fé, transparência, eficiência, eficácia, celeridade e cordialidade. Entretanto, consideramos importante estabelecer outras formas de relacionamento com o consumidor, como propõe o PL, como, por exemplo, via internet, obedecidas as normas estabelecidas para o SAC. 2ª) O inciso V estabelece os fornecedores não promoverão a interrupção

Comissão de Defesa do Consumidor
PL Nº 791/2015
Fls. Nº 14 Nunes

de prestação dos serviços em caso de risco de morte do consumidor, em decorrência desta. Compreendemos que a autora pretende estabelecer um limite para a interrupção da prestação de serviços essenciais, nos casos em que essa medida coloque em risco a vida do consumidor. Isso é particularmente importante quando se trata de serviços de saúde[1], porém não só, o CDC é claro: **os serviços essenciais são contínuos**. E essa garantia decorre do texto constitucional. Como se sabe, a legislação do consumidor deve obediência aos princípios constitucionais. Entre esses encontram-se os da intangibilidade da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da garantia à segurança e à vida (*caput* do art. 5º), que tem de ser sadia e de qualidade, em função da garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado (*caput* do art. 225) e da qual decorre o direito necessário à saúde (*caput* do art. 6º), entre outros. Ora, não é possível garantir segurança, vida sadia, num meio ambiente equilibrado, tudo a respeitar a dignidade humana, se os serviços públicos essenciais não forem contínuos. 3ª) A terceira inovação diz respeito ao disposto no parágrafo único do art. 5º, segundo o qual, a interrupção do serviço em função de inadimplemento não deve ocorrer em véspera de dia sem expediente bancário, como forma de possibilitar ao consumidor a quitação da dívida e a regularização do fornecimento. Entretanto, esse aspecto já foi normatizado em lei distrital, conforme veremos adiante.

4) O Capítulo III, que trata do Direito à Informação do Consumidor, contém 5 artigos com muitas semelhanças com o disposto no CDC, conforme pode ser constatado no quadro comparativo contido no Anexo I. Destacaremos apenas as inovações.

No art. 6º do PL, a inovação se restringe ao dever do fornecedor de informar sobre o **impacto ambiental** de produtos e serviços, porém, o CDC já veda cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que infrinjam ou possibilitem a violação de normas ambientais (art. 51, XIV) e publicidade que desrespeita valores ambientais (art. 37, § 2º).

O art. 7º contempla a necessidade de o fornecedor considerar o **tempo de exposição, o lugar e o modo de transmissão** das informações para assegurar o efetivo esclarecimento do consumidor. Ou seja, a obrigação de o fornecedor garantir informação qualificada e suficiente para o consumidor, questão amplamente tratada no CDC.

O art. 8º, que possui sete incisos, apresenta inovações em apenas três: o inciso IV, que trata da oferta de sistema de preços mediante código de barras, estabelece

---

[1] Lei federal nº 12.653, de 28 de maio de 2012, que acresce o art. 135-A ao Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para tipificar o crime de condicionar atendimento médico-hospitalar emergencial a qualquer garantia, prevê o seguinte: "Art. 135-A. Exigir cheque-caução, nota promissória ou qualquer garantia, bem como o preenchimento prévio de formulários administrativos, como **condição para o atendimento médico-hospitalar emergencial**: Pena - detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa. Parágrafo único. A **pena é aumentada até o dobro se da negativa de atendimento resulta lesão corporal de natureza grave, e até o triplo se resulta a morte".**

Lei federal nº 9.656, de 3 de junho de 1998, que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde, no art. 13, parágrafo único, inciso II, proíbe a suspensão do atendimento antes de decorridos 60 dias de inadimplência.

Comissão de Defesa do Consumidor
PL Nº 791 / 2015
Fls. Nº 15 12.138

que o equipamento de leitura ótica deve ser disponibilizado na proporção de **um a cada, ou até, 50m²,** enquanto o CDC prevê que seja observada a **distância máxima de quinze metros** entre qualquer produto e a leitora ótica mais próxima. Não consideramos adequado criar uma nova regra para a mesma questão por dois motivos: não se configura uma mudança significativa e confundiria a fiscalização do seu cumprimento, uma vez que continua em vigor a regulamentação da lei federal. O inciso V prevê o dever do fornecedor de informar a **disponibilidade de prestação do serviço no local de domicílio do consumidor**, em caso de serviço que se limite a determinado território, além de informar as restrições de oferta, quanto à **disponibilidade de produtos e serviços** ofertados (inciso VII). O parágrafo único desse artigo prevê equivocadamente a aplicação de sanções previstas no art. 39, parágrafo único, e no art. 42, parágrafo único, em caso de descumprimento do disposto no inciso II, porque esses dispositivos não tratam de sanções. Vale destacar que a obrigação de informar os tributos incidentes no preço dos serviços (inciso VI do art. 8º do PL) foi estabelecida pela Lei federal nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012, que alterou a redação do inciso III do art. 6º do CDC, conforme o seguinte:

> *Art. 6º São direitos básicos do consumidor:*
> .....
> *III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, **tributos incidentes e preço**, bem como sobre os riscos que apresentem; (Redação dada pela Lei nº 12.741, de 2012)* (grifo nosso)

O art. 9º prevê que os prestadores de serviços públicos entregarão aos consumidores **instrumento escrito** que informe as **condições de prestação** e os **direitos e obrigações** das partes, que deverá ser colocado **à disposição** dos usuários nos **postos de atendimento ao público, físicos ou virtuais** (parágrafo único). O CDC trata, em dois momentos, dos serviços públicos: inclui entre os princípios da Política Nacional de Relações de Consumo a racionalização e melhoria dos serviços públicos (art. 4º, VII); e entre os direitos básicos do consumidor, a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral (art. 6º, X). Não há menção à entrega de documento sobre as condições de prestação dos serviços, e direitos e obrigações. Há uma diversidade de situações relativas às políticas públicas envolvendo a prestação de serviços. Por exemplo, o Sistema Único de Saúde, além do art. 196, que estabelece a saúde como direito de todos e dever do Estado, possui uma Lei Orgânica da Saúde, a Lei nº 8.080/1990, que estabelece os princípios e diretrizes que norteiam a prestação dos serviços e as obrigações dos diversos entes da Federação na assistência à saúde. Há também um documento intitulado Carta dos Direitos dos Usuários da Saúde, Portaria nº 1.820, de 13 de agosto de 2009, que dispõe sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde. A Carta foi aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS) em sua 198ª Reunião Ordinária, em 2009. Entretanto, em face da diversidade de serviços públicos, a criação desse instrumento se faz necessário.

O art. 10 prevê a disponibilização, pelos fornecedores e prestadores, de livro de reclamações, físico ou virtual, para permitir ao consumidor expor críticas e requerer

Comissão de Defesa do Consumidor
PL Nº 791/2015
Fls. Nº 15/Verso

providências cabíveis. Ora, o Decreto nº 6.523, de 31 de julho de 2008, regulamenta a Lei no 8.078/1990, para fixar normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor - SAC. O Decreto prevê como finalidade do SAC resolver as demandas dos consumidores sobre informação, dúvida, reclamação, suspensão ou cancelamento de contratos e de serviços (art. 2º) e, entre outras obrigações, a de obedecer aos princípios da dignidade, boa-fé, transparência, eficiência, eficácia, celeridade e cordialidade (art. 8º). Além disso, estabelece que informações solicitadas pelo consumidor deverão ser prestadas imediatamente e suas reclamações, resolvidas no prazo máximo de cinco dias úteis a contar do registro (art. 17). Acreditamos que os princípios estabelecidos por esse Decreto para o atendimento por telefone, também se aplica a outras formas, inclusive ao livro de reclamações. Além do mais, não cabe estabelecer que o Conselho de Administração do Fundo de Defesa dos Direitos do Consumidor do Distrito Federal seja ouvido quando da regulamentação do livro de reclamações.

Ainda no Capítulo III, o art. 11 da Seção I do PL em tela trata dos meios eletrônicos. A comparação, exposta no Anexo I, entre os dispositivos do PL e o Decreto nº 7.962/ 2013, que regulamenta a Lei no 8.078/1990, para dispor sobre a contratação no comércio eletrônico, permite concluir que não há inovação significativa. Mesmo o inciso VI do art. 11 do PL (o único que não corresponde a transcrição dos incisos do art. 2º do Decreto) o qual estabelece "prazo de validade da oferta, inclusive do preço", está contemplado no inciso VI do art. 2º do Decreto, transcrito como inciso VII do PL, que prevê "informações claras e ostensivas a respeito de quaisquer restrições à fruição da oferta", ou seja, limitações de prazo de validade da oferta e, portanto, do preço estão incluídas nessa formulação.

O art. 12 do PL estabelece as informações que os meios eletrônicos utilizados para compras coletivas ou análogas devem assegurar aos consumidores. Também nesse caso verificamos a transcrição dos dispositivos contidos no art. 3º do Decreto nº 7.962/2013, exceto pelo parágrafo único do art. 12 do PL que estabelece que o "fornecedor de compras coletivas, como intermediador legal do fornecedor responsável pela oferta do produto ou serviço, responde solidariamente pela veracidade das informações publicadas e eventuais danos causados ao consumidor".

O Capítulo IV do PL sob análise trata das práticas abusivas objeto da Seção IV do CDC. Verificamos que dois dispositivos do PL estão, de certa forma, previstos no CDC:

1. Dificultar ou impedir, de qualquer modo, o cancelamento de serviços pelo consumidor (inciso II do art. 13 do PL) – o Decreto nº 6.523/2008, Capítulo VI, Do Pedido de Cancelamento de Serviço, prevê o seguinte:

> *Art. 18. O SAC* ***receberá e processará imediatamente*** *o pedido de cancelamento de serviço feito pelo consumidor.*
>
> *§ 1º O pedido de cancelamento será* ***permitido e assegurado ao consumidor por todos os meios disponíveis para a contratação do serviço.***
>
> *§ 2º Os* ***efeitos do cancelamento serão imediatos à solicitação*** *do consumidor, ainda que o seu processamento técnico necessite de prazo, e independe de seu adimplemento contratual.*

Comissão de Defesa do Consumidor
PL Nº 791/2015
Fls. Nº 16 12.13

> *§ 3º O comprovante do pedido de cancelamento será expedido por correspondência ou por meio eletrônico, a critério do consumidor.* (grifo nosso)

As obrigações dos fornecedores estão, assim, claramente estabelecidas no referido Decreto; portanto, criar qualquer tipo de dificuldade para esse cancelamento caracteriza-se como infração ao CDC.

2. Assediar o consumidor para aquisição de produtos ou serviços, aproveitando-se de sua situação de vulnerabilidade (V) – o CDC prevê, no art. 4º, que estabelece a Política Nacional das Relações de Consumo, cujo "objetivo é o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo". Entre os princípios da Política inclui-se o "reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo" (I). Além disso, na Seção IV, Das Práticas Abusivas, o art. 38 do CDC veda ao fornecedor de produtos e serviços, entre outras, "prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços" (IV).

Dessa forma, o objetivo do inciso V do art. 13 do PL em tela está contemplado no CDC.

Na perspectiva de contextualizar as propostas em relação às leis em vigor no Distrito Federal, realizamos uma pesquisa no sistema Legis. Identificamos 71 leis distritais que tratam de diferentes aspectos relativos à defesa do consumidor, relacionadas no Anexo II, algumas delas abordam questões contidas no PL em comento, entre as quais destacamos:

- Lei nº 1.807, de 26 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a proteção ao consumidor nas operações com fornecedores que fazem uso do código de barras;
- Lei nº 2.656, de 28 de dezembro de 2000, que dispõe sobre o **prazo de postagem dos boletos bancários**, documentos de cobrança ou similares por parte das empresas do setor público e privado para clientes residentes no Distrito Federal. (**antecedência mínima de dez dias da data do vencimento**);
- Lei nº 2.936, de 8 de abril de 2002, que dispõe sobre a **proibição do corte no fornecimento de água e energia elétrica** nos dias que especifica. (por falta de pagamento, em residências e empresas situadas em zonas urbanas e rurais, **às sextas-feiras, aos sábados, aos domingos e nas vésperas de feriados**);
- Lei nº 3.594, de 27 de abril de 2005, que **desobriga o consumidor**, no Distrito Federal, do pagamento de juros e multas de fichas de compensação, boletos de cobrança, tributos e outros títulos obrigacionais, vencidos no período de paralisação por greve;
- Lei nº 3.891, de 7 de julho de 2006, que proíbe que empresas cobrem pela **prestação de serviços suspensos**. (proibida cobrança de serviços

Comissão de Defesa do Consumidor
PL Nº 791 / 2015
Fls. Nº 16 / Verso

suspensos por: I – inadimplência do consumidor; II – falta de condições técnicas da prestação dos serviços);

- Lei nº 3.895, de 17 de julho de 2006, que dispõe sobre o serviço de telefonia móvel no âmbito do Distrito Federal. (o **contrato de prestação de serviços poderá ser rescindido a qualquer tempo pelo consumidor, quando comprovado o desrespeito às suas cláusulas** pelas operadoras. Aplica-se, no que couber, às empresas prestadoras dos serviços de TV a cabo e de acesso à internet. As empresas prestadoras dos serviços de TV a cabo e de acesso à internet deverão manter atendimento de plantão ao consumidor as vinte e quatro horas do dia, inclusive nos finais de semana e feriados);
- Lei nº 3.973, de 29 de março de 2007, que dispõe sobre a obrigatoriedade da prestação de **serviços telefônicos personalizados pelas empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos**, instituições financeiras e seguradoras;
- Lei nº 4.186, de 24 de julho de 2008, que torna obrigatório o encaminhamento, por escrito, dos contratos firmados por meio de *call center* e formas similares aos contratantes;
- Lei nº 4.621, de 23 de agosto de 2011, que dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação da **data de validade dos produtos** destinados ao consumo humano e animal **colocados em promoção**;
- Lei nº 4.640, de 15 de setembro de 2011, que estabelece procedimento a ser adotado por fornecedores de bens e serviços. (fixar, no momento da contratação, a **data e o turno** para o cumprimento das suas obrigações no que diz respeito **a entrega de produtos e realização de serviços** aos consumidores);
- Lei nº 4.660, de 18 de outubro de 2011, que obriga os fornecedores situados no Distrito Federal que ofertam ou **comercializam produtos ou serviços pela Internet** a **informarem seu endereço** para fins de citação, bem como o **número de telefone** e **correio eletrônico** destinados ao atendimento de reclamações dos consumidores;
- Lei nº 5.042, de 25 de fevereiro de 2013, que obriga as empresas que comercializam carne a prestar informações sobre a origem desse produto, na forma que especifica;
- Lei nº 5.158, de 19 de agosto de 2013, que obriga os concessionários do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF a **fornecer informações aos passageiros nas interrupções de viagens**;
- Lei nº 5.291, de 14 de janeiro de 2014, que estabelece regras procedimentais nos financiamentos de bens duráveis no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências. (junto com o **carnê de pagamento, uma via do respectivo contrato de compra e venda**, assinada por ambos os contratantes);
- Lei nº 5.292, de 14 de janeiro de 2014, que dispõe sobre a divulgação de mensagem ao consumidor quando da contratação de produtos e serviços pela internet ou telefone. ("Prezado cliente: Este **produto ou serviço pode**

Comissão de Defesa do Consumidor
PL Nº 791 / 2015
Fls. Nº 17 12.138

ser cancelado no prazo de sete dias a contar da adesão ao contrato ou do ato de recebimento do produto ou serviço, com direito à devolução dos valores pagos monetariamente atualizados");

- Lei nº 5.314, de 18 de fevereiro de 2014, que dispõe sobre a afixação de **cartazes e placas** que informam os consumidores sobre **desconto na antecipação de pagamento de dívidas**;
- Lei nº 5.599, de 28 de dezembro de 2015, que dispõe sobre o direito do consumidor de **ter acesso a documento que motive recusa ou restrição de crédito** no Distrito Federal.

Analisando essas leis, verificamos que pelo menos duas contém dispositivos previstos no PL em tela:

1. Prazo de postagem de documentos de cobrança – na Lei distrital nº 2.656/2000 é estabelecida antecedência mínima de **dez dias** da data do vencimento, enquanto o PL proíbe o envio em prazo inferior a **cinco dias** da data de vencimento (art. 13, VI). Nesse caso, achamos mais adequado manter o estabelecido na Lei distrital em vigor.
2. Interrupção do serviço em caso de inadimplemento – na Lei distrital nº 2.936/2002, a interrupção do fornecimento de água e energia elétrica, em residências e empresas, situadas em zonas urbanas e rurais, é proibida de ser efetuada **às sextas-feiras, aos sábados, aos domingos e nas vésperas de feriado**s. O PL prevê no parágrafo único do art. 5º veda a realização da interrupção em **véspera de dia sem expediente bancário**, o que significa o mesmo do disposto na Lei distrital em vigor.

Diante do exposto, consideramos necessário apresentar um Substitutivo ao Projeto em comento, com o objetivo de sanar as questões apontadas, em particular, o fato de o Projeto não se constituir em Lei geral, uma vez que essa já existe, o CDC, e estarem em vigor no DF dezenas de leis distritais tratando de aspectos relativos à defesa do consumidor. Além disso, o conteúdo proposto trata especificamente das relações de consumo de serviços públicos, conforme explicitado no art. 1º, §2º. Como não se justifica repetir em lei local determinados dispositivos da legislação federal e omitir outros, consideramos que o Substituto deve conter apenas as inovações que suplementam a Lei federal e sua regulamentação.

Feitas essas ponderações, manifestamo-nos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 791, de 2015, quanto ao mérito, no âmbito desta Comissão de Defesa do Consumidor, na forma do Substitutivo anexo.

Sala das Comissões, em 2017.

DEPUTADO
Presidente

DEPUTADO CHICO VIGILANTE
Relator

Comissão de Defesa do Consumidor
PL Nº 791 / 2015
Fls. Nº 17 / Verso