

PARECER Nº 03, de 2016

- CCS

Da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** sobre o **Projeto de Lei nº 1.509/2013**, que **"dispõe sobre medida destinada a assegurar qualidade e adequação dos serviços prestados pelas empresas de telefonia no Distrito Federal"**

AUTOR: Deputado **CHICO VIGILANTE**
RELATORA: Deputada **SANDRA FARAJ**

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei em epígrafe, do Deputado Chico Vigilante, para examinar, quanto aos aspectos de admissibilidade, que dispõe sobre medida destinada a assegurar qualidade e adequação dos serviços prestados pelas empresas de telefonia no Distrito Federal.

A proposição principal conta com 4 artigos.

O art. 1º dispõe que as empresas de telefonia ficam obrigadas a disponibilizar os serviços que são prestados via telefone ou internet também nas lojas físicas mediante atendimento presencial.

O art. 2º prevê que o descumprimento da regra imposta pelo art. 2º implica a imposição, ao infrator, de multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Os arts. 3º e 4º traz a cláusula de vigência e o art. 4º a cláusula genérica de revogação.

A proposição foi distribuída para a análise de mérito pela CDC e pela CDESCTMAT e para a análise da admissibilidade pela CCJ. A matéria foi aprovada em ambas as comissões de mérito (CDC e CDESCTMAT).

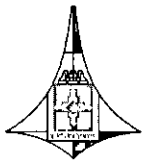
Transcorrido o prazo regimental, nenhuma emenda foi apresentada na Comissão.

É o relatório.

II – VOTO DA RELATORA

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL Nº 1509/13
FOLHA 22 RUBRICA

Incumbe, privativa e terminativamente, a esta C.C.J. exercer o juízo da proposição acima elencada quanto à admissibilidade, constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, conforme o determinado pelo artigo 63, inciso I e § 1º, do Regimento Doméstico desta Casa de Leis.



Insta destacar, de pronto, que o presente parecer está sedimentado pela manifestação da Assessoria Legislativa desta Casa de Leis, no qual nos alinhamos pelo caráter técnico-legislativo de suas manifestações, especialmente, no que tange a admissibilidade, constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, e com as contribuições de nossa Assessoria Parlamentar Legislativa.

A presente proposição obriga as empresas de telefonia a disponibilizarem os serviços que são prestados via telefone ou internet também nas lojas físicas mediante atendimento presencial, sob pena de sofrerem a imposição de multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Apesar de meritória a presente proposição, não por outro motivo logrou aprovação nas duas comissões de mérito que a apreciaram, o **projeto padece de vício insanável**, qual seja, **trata de matéria de competência privativa da União**.

Cumpre-nos chamar atenção para dois aspectos particulares da Proposição. O primeiro deles reside no fato de que no âmbito federal existem normas tratando sobre o tema. A segunda questão a considerar envolve a competência da União para Legislar sobre a matéria em exame.

Em primeiro lugar. O **Plano Geral de Metas de Qualidade para o Serviço Telefônico Fixo Comutado (PGMQ)**, estabelecido na **Resolução nº 341, de 20 de junho de 2003, em seu art. 32, incisos I a III**, obriga as concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) a **oferecerem atendimento pessoal a seus usuários no Distrito Federal e em todos os municípios que disponham de acessos individuais**, à razão de uma loja para cada grupo de 200 mil acessos em serviço.

Já **Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005**, que estabelece o **Regulamento do STFC**, em seu **art. 11, inciso XXV**, o **atendimento pessoal é um direito do usuário** e é vedada sua substituição pelos serviços de autoatendimento por telefone, correio eletrônico ou outras formas similares.

No mesmo Regulamento, o **art. 34, § 1º**, estabelece que as prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado **devam disponibilizar aos usuários informações a respeito do atendimento pessoal**:

Art. 34. A prestadora deve tornar disponível acesso gratuito à central de informação e de atendimento ao usuário, conforme previsto no PGMQ-STFC.

§ 1º A prestadora deve divulgar a todos os usuários os endereços das lojas de atendimento pessoal, PST e códigos de acesso da central de informação e de atendimento ao usuário, que devem constar da LTOG, do contrato de prestação de serviço e do sítio da prestadora na Internet.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PL 1509 13
FOLHA 23



Já a obrigatoriedade de atendimento pessoal para as prestadoras do **Serviço Móvel Pessoal (SMP)** está disposta no **Regulamento do SMP, estabelecido pela Resolução nº 477, de 7 de agosto de 2007:**

"Art. 96. A prestadora deve disponibilizar ao menos um Setor de Relacionamento por microrregião atendida em sua Área de Prestação, conforme disposto a seguir:

***I** - em até 18 (dezoito) meses da entrada em vigor deste Regulamento, para microrregiões com população igual ou superior a 200.000 habitantes;*

***II** - em até 42 (quarenta e dois) meses da entrada em vigor deste Regulamento, para microrregiões com população igual ou superior a 100.000 habitantes.*

§1º Deve ser previsto um Setor de Relacionamento adicional a cada 400.000 habitantes, por microrregião.

§2º Os Setores de Relacionamento devem atender aos mesmos requisitos de qualidade definidos para os Setores de Atendimento, conforme estabelecido pelo PGMQ-SMP.

§3º O Setor de Venda pertencente à própria prestadora tem as mesmas obrigações de um Setor de Relacionamento.

§4º O Setor de Venda de terceiros que efetue Ativação de Estação Móvel, deve encaminhar à prestadora pedidos de rescisão do Contrato de Prestação do SMP apresentados por Usuários, fornecendo comprovante de recebimento.

§5º A desativação da Estação Móvel do Usuário, decorrente da rescisão do Contrato de Prestação do SMP a pedido do Usuário, quando solicitada junto a Setor de Venda de terceiros, deve ser efetivada pela prestadora, em até 72 (setenta e duas) horas, e enviada à Estação Móvel a mensagem de texto, a que se refere o §6º do art. 15, em até 60 (sessenta) horas, a partir da solicitação, sem ônus para o Usuário, não se aplicando os prazos estabelecidos no §10 do art. 15 e no §1º do art. 23".

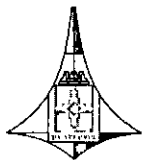
Neste sentido, entendemos que os termos da proposição em análise já se encontram contemplado nos regulamentos e normas vigentes, sendo regulamentadas pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), de forma a assegurar o atendimento aos usuários do STFC compatível com as suas necessidades e as características do serviço ofertado.

Por seu turno, no que concerne ao **juízo da constitucionalidade formal**, observamos que o art. 22, inciso IV, da Constituição Federal (CF) **estabelece ser da competência privativa da União legislar sobre telecomunicações.**

Todavia, na justificativa da proposição invoca, em regra, a competência para legislar concorrentemente no campo do consumo, cumpre apreciar a tese, afirmando, desde logo, a sua total improcedência, no caso em tela.

De par com a já mencionada competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, nesse ponto, cumpre proceder a alguns esclarecimentos.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL nº 1509
FOLHA 24 DE 24



É verdadeiramente curioso que a legislação sobre consumo insira-se num ambiente de concurso da União com os Estados e o Distrito Federal, enquanto, por exemplo, direito civil e comercial (art. 22, I, da Constituição) – assim como telecomunicações – encerrem-se na competência privativa daquela primeira.

A **regulação do consumo assume dupla face. De um lado, protege o consumidor**, concedendo-lhe direitos perante o fornecedor e, **de outro, interfere diretamente no modo de agir deste**, que, em regra, é um empresário ou uma sociedade empresária. E é por isso que, dogmaticamente, alguns situam o direito do consumidor na seara do direito civil e outros o qualificam como capítulo do direito comercial.

Essa **inteligência doutrinária justifica e legitima a competência reservada da União** para dispor sobre o direito comercial, o que semelhantemente deveria suceder com o consumo. Ora, se o direito do consumidor nasce em razão direta do consumo de massa, que tende a se revestir de *standards* universais, não é lógico nem razoável que a sua regulação se descentralize entre as diversas esferas da República Federativa do Brasil.

Consoante já mencionado, estabeleceu o concurso entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre consumo. A única justificativa razoável é o forte intuito de proteção do consumidor que animou o Poder Constituinte Originário. Pensava-se que a pluralidade de entes com atribuições legislativas poderia melhor atender à tutela do consumidor. A fragmentação da legislação de consumo, a propósito, segue na contramão do direito comparado.

O próprio **Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/90**, insere-se, doutrinariamente, entre os microssistemas legislativos, ou seja, há, num só diploma, a confluência de normas de toda sorte, consoante anotado anteriormente, tudo evidenciando a pluralidade de contextos em que se encerra o consumo. Perceba-se, contudo, que, aos Estados e ao Distrito Federal, não é dada, por exemplo, sob o viés da proteção do consumidor, a possibilidade de regulamentar o cheque pré-datado, invocando a omissão legislativa da esfera superior. É que, na hipótese, há a competência privativa da União para legislar sobre direito comercial. Tampouco se permite, àqueles entes, legislar sobre crimes de consumo, pois haveria, mais uma vez, o confronto com a atribuição privativa da União para o campo do direito penal.

Por isso, conflitos aparentes no âmbito da competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre consumo devem ser solucionados com redobrada cautela, sob pena de o apanágio da proteção se reverter em danos irreparáveis ao consumidor.

Partindo desses esclarecimentos, para alguns, pode não ser fácil discernir o que vem a ser consumo e o que trata de telecomunicações quando diante da questão aqui tratadas na proposição. Todavia, assim como nos exemplos trazidos nas linhas anteriores, o consumo de serviços de telecomunicações não se encontra no âmbito de disposição dos Estados ou do Distrito Federal, porquanto é reservado



à competência legislativa da União, para que haja disciplina uniforme em todo o território nacional.

Por fim, **em matéria de legislação concorrente, conforme estabelecem os §§ 1º a 4º do art. 24 da Constituição, cabe à União estabelecer normas gerais**, e isso não exclui a competência suplementar dos Estados, que, inclusive, na inexistência de lei federal, poderão exercer competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades.

Dessa maneira, ainda que se admitisse que as hipóteses vertentes seriam de competência concorrente, seria extremamente difícil identificar até que ponto a atual omissão da União sobre a obrigatoriedade de disponibilizar os serviços que são prestados via telefone ou internet também nas lojas físicas mediante atendimento presencial, constituiria uma lacuna, passível de ser preenchida pelo Distrito Federal ou pelos estados, ou um silêncio eloquente e proposital.

Sendo assim, tal silêncio eloquente poderia ser extraído do fato de não ter se formado, no seio do Congresso Nacional, a vontade política necessária para a aprovação das proposições que lá se encontram a propósito dos temas ora em evidência.

Dito isto, é forçoso constatar que a proposição veicula matéria objeto de lei, **cabendo ao Congresso Nacional**, em face do que **determina o art. 48, inciso XII, da CF**, com a posterior sanção do Presidente da República, **dispor sobre as matérias de competência legislativa da União, em especial sobre telecomunicações**.

Nesse contexto, **não cabe ao Distrito Federal editar normas que versem sobre a matéria**, uma vez ser materialmente incompetente para legislar sobre assuntos relativos às empresas de telefonia.

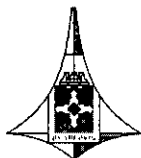
Como dito alhures, poder-se-ia cogitar que a matéria, na verdade, seria de **direito do consumidor**, o que **atrairia a incidência do art. 24, V, da Constituição Federal**, que dispõe compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre consumo.

Ocorre que a imposição de que as lojas físicas realizem os mesmos serviços que o atendimento virtual ou telefônico implica na verdade em interferir no contrato de concessão celebrado entre a União e as concessionárias de telefonia.

Ora, o **Supremo Tribunal Federal - STF** já decidiu em outras ocasiões que viola o art. 22, IV, da CF, a lei local que cria obrigação não prevista no contrato de concessão:

*"Imposição, às empresas de telefonia fixa que operam no Distrito Federal, de instalação de contadores de pulso em cada ponto de consumo. (...) A Lei distrital 3.596 é **inconstitucional, visto que dispõe sobre matéria de competência da União**, criando*

PL 1509
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
FOLHA 26



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



*obrigação não prevista nos respectivos contratos de concessão do serviço público, a serem cumpridas pelas **concessionárias de telefonia fixa** – art. 22, IV, da CB" (ADI 3.533, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 02/08/2006, Plenário, DJ de 06/10/2006)*

"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. 22, IV, da Constituição da República dispõe ser da competência privativa da União legislar sobre telecomunicações. Ainda que ao argumento de defesa do consumidor, não 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). (grifos nossos)

Nesse contexto, a despeito do meritório conteúdo do presente projeto de lei, a proposição é inadmissível, por inconstitucional, por afronta ao art. 22, IV, da Constituição Federal.

Não há dúvida, pois, de que a Carta Maior estipulou os serviços de telecomunicações como sendo de âmbito nacional, titularizados e regulados pela União.

Isso porque a própria dimensão da rede telecomunicativa, para ser eficiente, há de assumir proporção continental, alastrando-se por todo o território brasileiro, não sendo recomendável a sua fragmentação, nem tampouco a diversidade de ingerências legislativas sobre a espécie, justificando-se plenamente a **centralização do estatuto de regência das telecomunicações no âmbito da União.**

Portanto pelos fundamentos aqui expostos fica claro que a regulamentação da matéria deve ser feita pela União, como é o caso do Projeto de Lei em foco, **sendo que a inconstitucionalidade apontada macula a Lei como um todo.**

Ante o exposto, resta concluir pela **INADMISSIBILIDADE** do **Projeto de Lei nº 1.509/2013**, no âmbito desta **Comissão de Constituição e Justiça.**

É o voto.

Sala das Comissões, em

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PC nº 1509/2013
FOLHA 27

DEPUTADO
Presidente

DEPUTADA SANDRA FARAJ
Relatora