

PARECER N° , DE 2016

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado n° 129, de 2015, do Senador Wilder Moraes, que *altera o art. 3° da Lei n° 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações), para assegurar aos usuários dos serviços de telecomunicações o direito a informações sobre o progresso de procedimentos de instalação e de manutenção.*

RELATOR: Senador **EDUARDO AMORIM**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 129, de 2015, do Senador Wilder Moraes.

A proposição pretende alterar a Lei n° 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), para assegurar aos usuários dos serviços de telecomunicações o direito “a respostas imediatas, claras e completas aos pedidos de informações relativos aos procedimentos de instalação e de manutenção e a canal de comunicação com os responsáveis locais pela execução desses procedimentos”. Para tanto, propõe o acréscimo de inciso XIII ao art. 3° da citada lei.

O projeto estabelece que a lei em que se transformar a proposição entre em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação oficial.

O PLS foi examinado pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), onde recebeu parecer pela aprovação. Encontra-se agora submetido à análise da CMA, em decisão terminativa.

O projeto não recebeu emendas.



II – ANÁLISE

Conforme o art. 102-A, inciso III, alínea *a*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CMA opinar sobre assuntos atinentes à defesa do consumidor, especialmente para estudar, elaborar e propor normas e medidas voltadas à melhoria das relações de mercado, em especial as que envolvem fornecedores e consumidores. A iniciativa em comento inscreve-se, portanto, no rol das matérias sujeitas ao exame deste Colegiado.

Para fins da análise do projeto, cabe, em primeiro lugar, examinar os princípios de organização do setor de telecomunicações.

Com a sanção da Lei Geral de Telecomunicações, principal diploma legal do setor, os serviços de telecomunicações foram divididos, quanto ao regime jurídico, entre aqueles prestados em regime público e os prestados em regime privado.

Aos primeiros, outorgados mediante concessão, foram reservadas as obrigações de universalização e continuidade, que têm como objetivo possibilitar o acesso desses serviços, de forma ininterrupta, a qualquer indivíduo, independentemente de localização geográfica ou condição socioeconômica (art. 79, §§ 1º e 2º). Nesse caso, as operadoras que se dispõem a explorá-los têm estabelecidas em seus contratos de concessão metas a serem cumpridas, das quais assumem os custos correspondentes (art. 80, § 2º).

Na ausência de interessados para o provimento de serviços prestados em regime público, compete à União garantir sua existência, universalização e continuidade (art. 63, parágrafo único). Por isso, é o próprio Presidente da República, mediante decreto, que institui quais serviços devem ser explorados sob esse regime jurídico (art. 18, I).

Note-se que os serviços prestados em regime público estão submetidos a um sistema de controle tarifário e os contratos celebrados com o poder concedente estabelecem os critérios de tarifação, bem como a metodologia de reajustes, a serem aplicados pelas empresas concessionárias.

Já os serviços prestados em regime privado, outorgados mediante autorização, têm sua exploração baseada na ampla liberdade de atuação dos titulares, não estando prevista, em princípio, qualquer imposição de obrigações ou restrições.



Às operadoras dos serviços prestados em regime privado é garantida, inclusive, a liberdade de preços.

Além da organização dos serviços de telecomunicações, a LGT criou a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) como órgão regulador setorial, sendo caracterizada como “*entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações*” (art. 8º).

Em seu art. 1º e parágrafo único, a seguir transcritos, a referida legislação estabeleceu a competência da Agência para organizar a exploração dos serviços de telecomunicações, disciplinando e fiscalizando sua execução:

“Art. 1º Compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações.

Parágrafo único. A organização inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências.”

Convém citar, igualmente, o art. 19 do referido diploma legal que atribuiu à Anatel, entre outras, as seguintes competências:

“**Art. 19.** À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente:

I – implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações;

.....
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;

XI - expedir e extinguir autorização para prestação de serviço no regime privado, fiscalizando e aplicando sanções;

.....
XVIII - reprimir infrações dos direitos dos usuários;
.....”

Assim, entre outras competências, cabe à Agência regulamentar os serviços prestados tanto em regime público quanto privado, reprimindo eventuais infrações aos direitos dos usuários dos serviços.

Nesse contexto, pode-se dizer que na oferta de serviços de telecomunicações no mercado residencial e de pequenas e médias empresas a relação contratual entre fornecedor e comprador é caracterizada como uma relação de consumo, nos termos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC).

Assim considerados, os direitos dos usuários dos serviços de telecomunicações têm sido objeto da atenção da Anatel. Recentemente, inclusive, a Anatel editou a Resolução nº 632, de 7 de março de 2014, que aprovou o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC). A referida norma infralegal, além de aperfeiçoar as regras de atendimento aos consumidores previstas nos regulamentos de qualidade dos serviços já editados pela Agência, introduz uma série de novas obrigações para as empresas.

Nesse sentido, o RGC, que passou a vigorar, de forma integral, no último dia 7 de março, conta com um título específico (art. 5º ao art. 40) disciplinando as formas de atendimento a serem disponibilizadas pelas prestadoras dos serviços.

Entre os novos dispositivos regulamentares, a norma estabelece que as informações solicitadas pelo consumidor devem ser prestadas imediatamente e suas reclamações resolvidas no prazo máximo de cinco dias úteis a partir do recebimento (art. 8º).

O RGC garante ao consumidor o acesso gratuito ao histórico de suas demandas, que deverá ser disponibilizado pela prestadora por um período mínimo de três anos (art. 10, § 2º).

O regulamento estabelece ainda as regras de atendimento remoto, realizado por centro de atendimento telefônico, por atendimento via internet e por



“qualquer outro meio disponibilizado ou utilizado pela prestadora para interação remota com o consumidor”; e de atendimento presencial, tanto nos estabelecimentos mantidos pela prestadora quanto naqueles associados à sua marca.

Para o atendimento via internet, o RGC obriga que a prestadora disponibilize em seu sítio eletrônico um espaço reservado ao consumidor, possibilitando o acesso a todos os documentos relacionados a seu contrato de serviço, aos documentos de cobrança dos últimos seis meses, ao histórico de suas demandas registradas nos últimos seis meses, ao perfil de consumo dos últimos três meses, e ao registro de reclamação, de solicitação de serviços, de pedidos de informação e de rescisão de seu contrato, entre outros (art. 22).

Entre as inovações impostas para o atendimento telefônico, o regulamento determina a gravação de todas as interações entre a prestadora e o consumidor, as quais deverão ser guardadas pelo prazo de seis meses, período durante o qual o usuário poderá querer cópia de seu conteúdo (art. 26).

Outro importante avanço, relacionado ao atendimento do consumidor, é a previsão de rescisão do contrato de serviço de forma automática, sem intervenção do atendente (art. 27). Assim, entre as opções do menu automático de atendimento telefônico deve constar, no primeiro nível do sistema, a possibilidade de rescisão contratual, o que restringe os embaraços fartamente utilizados pelas empresas para evitar que o consumidor deixe de integrar sua base de clientes.

Além disso, no caso de descontinuidade da chamada – estratégia hoje utilizada pelas empresas para evitar o cancelamento de um serviço ou o recebimento de uma reclamação –, a prestadora fica obrigada a retornar imediatamente a ligação para o consumidor que a originou (art. 28, parágrafo único).

O RGC estabelece ainda a obrigatoriedade de a prestadora de telefonia móvel, e também as concessionárias de telefonia fixa, manterem ao menos um setor de atendimento presencial por microrregião com população igual ou superior a cem mil habitantes (art. 33).

Veja-se, pelo exposto, que o atendimento ao usuário dos serviços de telecomunicações está amplamente tratado na regulamentação infralegal. Assim, consideramos contemplado o princípio que assegura o direito do usuário *a respostas imediatas, claras e completas aos pedidos de informações relativos aos procedimentos de instalação e de manutenção*, conforme prevê o PLS nº 129, de 2015.



Já com relação à proposta de criação de canal de comunicação *com os responsáveis locais pela execução desses procedimentos*, consideramos a pretensão inadequada. Observe-se que o setor de telecomunicações lança mão extensamente de empresas terceirizadas para instalação e manutenção dos serviços. Trata-se de uma estratégia de gestão das prestadoras que repassam os serviços técnicos a empresas especializadas, para que possam se dedicar a atividades-fim inerentes aos serviços.

Aliás, essa possibilidade está prevista no art. 94 da LGT, em relação aos serviços prestados em regime público. No cumprimento de seus deveres, a concessionária poderá, observadas as condições e limites estabelecidos pela Agência, contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço, bem como a implementação de projetos associados (LGT, art. 94, II). Em qualquer caso, a concessionária continuará sempre responsável perante a Agência e os usuários (LGT, art. 94, §1º).

No entanto, é preciso considerar que, no mais das vezes, as empresas contratadas para a instalação e manutenção de serviços de telecomunicações se enquadram como de pequeno e médio porte. A exigência da criação de *call centers* por cada uma delas pode ser excessiva, podendo, inclusive, inviabilizar a própria prestação dos serviços. Também não parece razoável que haja a sobreposição desses canais de comunicação, em vista dos já previstos no RGC.

Por outro lado, também é preciso lembrar que o regime privado de exploração dos serviços de telecomunicações tem como marco principal os princípios constitucionais da ordem econômica, especialmente aqueles expressos no art. 170 da Lei Maior. Nele, a orientação geral é a da mínima intervenção na vida privada, conforme prevê o art. 128 da LGT. Em virtude disso, o regime estabelecido é o da liberdade de mercado, constituindo exceção as proibições, restrições e condicionamentos administrativos, que para sua validade devem estar vinculados a finalidades públicas relevantes. Nesse contexto, a intervenção legislativa que pretenda influir na relação entre contratante e contratada, conforme proposta do PLS em exame, nos parece indevida.

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

Dessa maneira, ainda que seja possível a promulgação de uma lei ordinária federal nos termos propostos, a matéria pode, perfeitamente, ser alvo de regulamentação pela Anatel, pois se enquadra em sua competência.

Essas as razões que nos levam a nos manifestar pelo não acolhimento do PLS em exame.

III – VOTO

Diante do exposto, nosso voto é pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 129, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator