

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 618, de 2007

(Apensado: PL nº1325/07)

Dispõe sobre prazo de validade do crédito do telefone celular habilitado no Plano de Serviço Pré-Pago.

**Autor:** Deputado LINCOLN PORTELA

**Relator:** Deputado DANIEL FREITAS

### VOTO EM SEPARADO DEPUTADO GILSON MARQUES

#### I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei de autoria do ilustre deputado Lincoln Portela (PR/MG), que visa dispor sobre o prazo de validade do crédito do telefone celular habilitado no Plano de Serviço Pré-Pago.

Como justificativa, o ilustre autor argumenta que “as empresas operadoras do serviço, frise-se, confrontando dispositivos do Código de Defesa do Consumidor, limitam o tempo de validade dos créditos, com o intuito de aumentar artificialmente o uso dos celulares pelos consumidores, configurando-se em uma prática coercitiva incongruente com os mais básicos direitos e garantias fundamentais estabelecidos por nossa Constituição Federal”.

Foi apensado o PL nº 1325/07, de autoria da nobre deputada Andréia Zito (PSDB/RJ), que dispõe sobre os Contratos dos Planos Pré-pagos nos Serviços de Telefonia Móvel.

Submetido à apreciação da Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), o projeto principal e o apensado foram aprovados nos termos do voto do relator, ilustre deputado Ratinho Junior (PSC/PR), com apresentação de Substitutivo.

Na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), o relator, ilustre deputado Vitor Lippi (PSDB/SP), concluiu pela rejeição do PL nº 618/07 e PL nº 1325/07.

Nesta Comissão, o relator, ilustre deputado Daniel Freitas (PSL-SC), apresentou parecer pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de lei nº 618/07 e do Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor; e pela constitucionalidade, com emenda, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.325/2007, apensado.

É o relatório.

## **II – VOTO**

O projeto proíbe as empresas de telefonia de impor um prazo de validade para os cartões de celulares pré-pagos e estabelece que o bloqueio do aparelho pré-pago para recebimento de chamadas será autorizado apenas um ano após a ativação do último crédito.

O celular na modalidade pré-paga tem grande penetração no Brasil, particularmente, nas classes de menor poder aquisitivo. Dados recentes mostram que em fevereiro de 2019 o Brasil contava com 229 milhões de linhas móveis ativas. Desse total, os acessos pré-pagos totalizavam 128,2 milhões (56%) e os pós-pagos 100,7 milhões (44%).

Os projetos em análise pretendem alterar as regras no funcionamento do mercado da telefonia pré-paga, serviço que permitiu o acesso da maioria da população às telecomunicações.

É preciso compreender que mesmo quando o usuário não utiliza o celular, existem custos significativos para mantê-lo na base de operação, ou seja, manter um número que não está sendo utilizado gera custos de operação da rede, manutenção de serviços de atendimento e, também custos tributários, que incidem mesmo sobre terminais que não são utilizados.

Assim, esses custos precisam ser cobertos, sem isso, haverá perdas ao sistema como um todo, e isso se dá por meio dos créditos que permitem a fruição do serviço na modalidade pré-paga. Logo, caso os referidos créditos não sejam submetidos a um prazo de validade, ocorrerá menos recarga e condições de as empresas manterem um sadio financiamento de suas operações, o que acarretará um aumento do preço do minuto, prejudicando o usuário, ao invés de lhe beneficiar.

Além dos custos acima, o aumento do prazo de validade do crédito dos celulares pré-pagos, quiçá a possibilidade de que o prazo de validade não exista, impactará significativamente em termos de infraestrutura física na rede de telecomunicações. Isto porque as centrais de comunicações às vezes operam perto de sua capacidade limite de processamento, desta forma, eventos que envolvam usuários da base voltando repentinamente a originar chamadas podem levar à saturação da capacidade de processamento de uma ou mais centrais de comunicações, acarretando a queda do serviço (interrupção total) em uma ou mais áreas geográficas de cobertura celular.

Seria necessário um alto investimento na infraestrutura, sem qualquer retorno, para se evitar a interrupção total dos serviços, já que tais investimentos deveriam levar em conta a ampliação da capacidade de processamento das centrais de comunicações por uma possibilidade de retorno de usuários que permanecem inativos na base (sem originar chamadas) e voltem repentinamente a processar chamadas.

Por essa razão, a Resolução nº 632, de 7 de março de 2014, que aprovou o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações

(RGC) após diversos estudos acerca da infraestrutura, benefícios aos usuários, modelo de negócio, entre outros, previu dentro dos limites hoje existentes os prazos de validade dos créditos pré-pagos.

Tais projeções de prazos permitem a ampliação (investimento) na rede de forma a assegurar a continuidade do serviço e sua qualidade.

Segue abaixo a íntegra dos artigos previstos no RGC:

.....

## CAPÍTULO II DA FORMA DE PAGAMENTO PRÉ-PAGA

“Art. 67 A forma de pagamento pré-paga de prestação dos serviços está vinculada à aquisição de créditos para sua fruição.

Art. 68 Os créditos podem estar sujeitos a prazo de validade, observado o seguinte: I - a validade mínima dos créditos é de 30 (trinta) dias, devendo ser assegurada a possibilidade de aquisição de créditos com prazo igual ou superior a 90 (noventa) dias e 180 (cento e oitenta) dias a valores razoáveis; e, II - os créditos com validade de 90 (noventa) e 180 (cento e oitenta) dias devem estar disponíveis, no mínimo, em todos os Setores de Atendimento Presencial das Prestadoras e em todos os pontos de recarga eletrônica próprios ou disponibilizados por meio de contrato com terceiros.

Art. 69 A informação sobre o prazo de validade dos créditos deve estar disponível ao Consumidor previamente à sua aquisição, inclusive nos pontos de recarga eletrônica.

Art. 70 Enquanto não rescindido o contrato, sempre que o Consumidor inserir novos créditos, a Prestadora deve revalidar a totalidade do saldo de crédito resultante, inclusive os já vencidos, que passará a vigor pelo maior prazo de validade.

Art. 71 O Consumidor deve ter à sua disposição recurso que lhe possibilite a verificação, em tempo real, do saldo de crédito existente, bem como do prazo de validade, de forma gratuita. Parágrafo único. Para fins do disposto no caput, a Prestadora deve disponibilizar, no mínimo, no espaço reservado ao Consumidor na internet e por meio do seu Centro de Atendimento Telefônico, opção de consulta ao saldo de créditos e respectivo prazo de validade, de forma gratuita, em todas as solicitações do Consumidor.

Art. 72 O Consumidor deve ser comunicado quando os créditos estiverem na iminência de acabar ou de expirar

## CAPÍTULO VI DA SUSPENSÃO E RESCISÃO CONTRATUAL POR FALTA DE PAGAMENTO OU INSERÇÃO DE CRÉDITO

Art. 90 Transcorridos 15 (quinze) dias da notificação de existência de débito vencido ou de término do prazo de validade do crédito, o Consumidor pode ter suspenso parcialmente o provimento do serviço.

Art. 91 A notificação ao Consumidor deve conter: I - os motivos da suspensão; II - as regras e prazos de suspensão parcial e total e rescisão do contrato; III - o valor do débito na forma de pagamento pós-paga e o mês de referência; e, IV - a possibilidade do registro do débito em sistemas de proteção ao crédito, após a rescisão do contrato.

Art. 92 A suspensão parcial caracteriza-se: I - no Serviço Móvel Pessoal – SMP e no Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, pelo bloqueio para originação de chamadas, mensagens de texto e demais serviços e facilidades que importem em ônus para o Consumidor, bem como para recebimento de Chamadas a Cobrar pelo Consumidor; II - nos Serviços de Televisão por Assinatura, pela disponibilização, no mínimo, dos Canais de Programação de Distribuição Obrigatória; e, III - no Serviço de Comunicação Multimídia – SCM e nas conexões de dados do Serviço Móvel Pessoal – SMP, pela redução da velocidade contratada.

Art. 93 Transcorridos 30 (trinta) dias do início da suspensão parcial, o Consumidor poderá ter suspenso totalmente o provimento do serviço.

Art. 94 Durante a suspensão parcial e total do provimento do serviço, a Prestadora deve garantir aos Consumidores do STFC e do SMP: I - a possibilidade de originar chamadas e enviar mensagens de texto aos serviços públicos de emergência definidos na regulamentação; II - ter preservado o seu código de acesso, nos termos da regulamentação; e, III - acessar a Central de Atendimento Telefônico da Prestadora.

Art. 95 É vedada a cobrança de assinatura ou qualquer outro valor referente ao serviço durante o período de suspensão total.

Art. 96 É dever da Prestadora, enquanto não rescindido o contrato, atender a solicitações que não importem em novos custos para o Consumidor.

Art. 97 Transcorridos 30 (trinta) dias da suspensão total do serviço, o Contrato de Prestação do Serviço pode ser rescindido. Parágrafo único. Rescindido o Contrato de Prestação do Serviço na forma de pagamento pós-paga, a Prestadora deve encaminhar ao Consumidor, no prazo máximo de 7 (sete) dias, comprovante escrito da rescisão, informando da possibilidade do registro do débito em sistemas de proteção ao crédito, por mensagem eletrônica ou correspondência, no último endereço constante de sua base cadastral.

Art. 98 As providências descritas neste Capítulo somente podem atingir o provimento dos serviços ou código de acesso em que for constatada a inadimplência do Consumidor, dando-se continuidade normal aos demais. Para melhor compreensão a respeito do previsto no regulamento”.

O art. 175 da CF/1988 dispõe que a prestação de serviços públicos, entre eles o de telecomunicações, incumbe ao Poder Público, que o fará diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização, tudo na forma da lei que disciplinará integralmente o regime de prestação indireta desses serviços.

A União é, então, a única legitimada a definir as condições de exploração do serviço e a estabelecer obrigações das associadas da autora (CF/88, art. 21, inciso XI c/c o art. 175). Detém, ainda, repita-se, competência exclusiva para legislar sobre serviços de telecomunicações (CF/88, art. 22, inciso IV).

No exercício dessa competência exclusiva é que a União editou, entre outras normas, a Lei 9.472/1997, que disciplinou a prestação dos serviços de telecomunicações (fiscalização, execução, comercialização, uso dos serviços etc.):

“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”.

A referida Lei criou a Agência responsável pelo regramento e fiscalização do setor – a ANATEL – com competências bastante específicas:

“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: (...)”

Essa competência exclusiva da União decorre de uma razão muito simples: há um sistema nacional de telecomunicações que deve obedecer a um ordenamento jurídico uniforme em todo o território nacional, estabelecido a partir de disposições constitucionais e de leis federais.

Nesse sentido, é a jurisprudência do STF.

Cito abaixo trechos do julgamento da ADI 4.478/AP, relator Ministro Ayres Britto, Tribunal pleno, julgamento em 01/09/11:

“(...) tenho a impressão de que esse conceito, que é muito importante, quanto à competência concorrente em matéria do consumidor, já sofreu, na jurisprudência do Tribunal, uma série de limitações, tendo em vista a necessidade de tratamento unitário do tema. (...) é necessário que haja um tratamento unitário, nacional, sob pena de se criarem "ilhas" que acabam por onerar o serviço que é regulado nacionalmente. Estamos diante de um conceito indeterminado, a ideia da proteção ao consumidor –, vai realmente fragmentar, talvez a não mais poder, essas relações, dando ensejo, então, à criação de "ilhas", com grande repercussão no serviço público que se quer prestado nacionalmente. **Admitir a competência dos demais entes federados para legislar em matéria de telecomunicações significaria, além da criação de inconcebíveis desigualdades entre os usuários do serviço, a indevida intervenção de terceiros na autorização conferida pelo Poder Público federal ao agente privado.** Isso enseja, por exemplo, entre diversas outras consequências, um comprometimento da equação econômico-financeira elaborada para o oferecimento dessa modalidade de serviço à população, que visa atender, principalmente, a população mais carente, o que leva as

associadas da autora a terem um retorno financeiro menor do alcançado com os planos pós-pagos, já que nada se cobra dos usuários pela disponibilização da linha para o recebimento de ligações a qualquer tempo. De fato, a autorização é obtida por intermédio de procedimento licitatório, disciplinado pela Lei 9.472/1997, mediante o preenchimento de requisitos objetivos e subjetivos, nos termos dos arts. 131 a 136 da referida legislação. A estrutura tarifária do serviço, por sua vez, é regulamentada pela Anatel nos arts. 59 a 63 do Anexo da Resolução 477/2007. O serviço de telefonia móvel pré-paga foi instituído pela Norma 03/1998 da Anatel, que elencou as seguintes características do plano de serviço pré-pago, dentre outros: **simplicidade para adesão ao serviço; proibição de representar prejuízo aos usuários do plano básico oferecido pela operadora; proibição de ser adotado como substituto do plano básico ofertado; validade limitada dos créditos adquiridos para utilização do sistema** (...) sendo o serviço remunerado tão somente pelos créditos adquiridos pelo usuário, ele poderá utilizar parcialmente o serviço por tempo indeterminado caso não se estabeleça um prazo para a utilização do referido crédito. Foi invadida, então, de modo inquestionável, a competência privativa da União para legislar sobre a matéria. **A hipótese é de um ente não participante da autorização concedida às associadas da autora, não legitimado a legislar sobre telecomunicações, impondo obrigações a uma das partes, em flagrante desrespeito à Lei Maior, o que pode prejudicar, inclusive, a qualidade do serviço prestado ou até mesmo inviabilizar o seu oferecimento aos usuários** (...) não é demais lembrar que a validade dos créditos pré-pagos já foi objeto de discussão no Superior Tribunal de Justiça, que entendeu ser legítima a previsão de prazo para a utilização dos créditos, como a seguir se verifica: “A Anatel tem competência para estabelecer estruturas tarifárias que melhor se ajustem aos serviços de telefonia oferecidos pelas empresas concessionárias, com o objetivo de assegurar o seu funcionamento em condições de excelência. 2. São legítimas a Resolução da Anatel que disciplina a matéria e a sistemática que rege os créditos de telefone celular pré-pagos. 3. O serviço pré-pago é remunerado apenas pelos créditos adquiridos pelo usuário. Eles são usados para que se façam ligações, e não para recebê-las. A indefinição de prazo de validade dos créditos pode significar o uso, ainda que parcial, de serviço gratuito. **Existe, portanto, racionalidade na previsão de prazos, inclusive diferenciados. 4. A regulação pela Anatel para o serviço pré-pago não implica, in casu e a priori, violação aos direitos do consumidor, à isonomia ou à propriedade privada. 5. Há paradigma do STJ que acolhe a legitimidade da fixação de prazos para a utilização de créditos de telefonia pré-paga, bem como todas as demais premissas aqui referidas**” (STJ, REsp 806.304/RS, Primeira Turma, Rel. Ministro Luiz Fux, Dje 17.12.2008) (...) É da exclusiva competência das agências reguladoras estabelecer as estruturas tarifárias que melhor se ajustem aos serviços de telefonia oferecidos pelas empresas concessionárias. **O Judiciário sob pena de criar embaraços que podem comprometer a qualidade dos serviços e, até mesmo, inviabilizar a sua prestação, não deve intervir para alterar as regras fixadas pelos órgãos competentes, salvo em controle de constitucionalidade.** Precedente do STJ: AgRg na MC 10915/RN, DJ 14.08.2006. O ato normativo expedido por Agência Reguladora, criada com a finalidade de ajustar, disciplinar e promover o funcionamento dos serviços públicos, objeto de concessão, permissão e autorização, assegurando um funcionamento em condições de excelência tanto para fornecedor/produzidor como principalmente para o consumidor/usuário, posto urgente não autoriza que os

estabelecimentos regulados sofram danos e punições pelo cumprimento das regras maiores às quais se subsumem, mercê do exercício regular do direito, sendo certo, ainda, que a ausência de nulificação específica do ato da Agência afasta a intervenção do Poder Judiciário no segmento, sob pena de invasão na seara administrativa e violação da cláusula de harmonia entre os poderes. Consectariamente, não há no cumprimento das regras regulamentares, violação *prima facie* dos deveres do consumidor. (...) é imperioso esclarecer que **somente a União, titular dos serviços de telecomunicações, por meio da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), órgão regulador federal, instituído pela Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, detém o poder de definir os termos dos contratos firmados com as operadoras de telefonia móvel no Brasil.** (...) A Resolução nº 316, de 27 de setembro de 2002, da ANATEL, que aprova o regulamento do Serviço Móvel Pessoal – SMP, permite às operadoras de telefonia móvel a liberdade de fixar prazo e validade de 90 dias para a utilização dos créditos adquiridos nos celulares pré-pagos (...)"

A Constituição outorga a cada um dos entes a titularidade de serviços públicos que, ao serem prestados, têm de submeter-se ao regramento, à fiscalização e à direção do poder concedente. Os serviços de telefonia, cujo concedente é a União, são tidos como federais por opção do constituinte nacional.

As relações havidas por sua prestação ou dela decorrentes e pelo seu uso pelo administrado submetem-se a legislação nacional e federal.

Ao cuidar da telefonia, a União estabelece as formas de atuação dos seus concessionários (Leis nºs 8.987/95 e 9.472/97) e, nos contratos, nos termos do art. 175, parágrafo único, as condições de fiscalização do quanto lhe é exigido.

As Leis Estaduais, ao definirem as normas de obrigações a serem levadas a efeito pelas concessionárias federais, intervém no contrato firmado entre a União e as suas concessionárias e define novas tarefas para essas, que têm como contratante outro que é o ente federal.

Não se pode, portanto, prestigiar a invasão de competência cometida pelas Assembleias Legislativas de alguns Estados da Federação (Ex. MS, DF), sob pena de frustrar-se um dos princípios fundamentais trazidos na CF/1988: o pacto federativo (CF/88, art. 1º).

Além de provocar total desequilíbrio econômico-financeiro, isso comprometerá sobremaneira a continuidade da prestação dos serviços não somente naquele ente federado, mas em todo o território nacional porque, repita-se, a quebra do equilíbrio econômico-financeiro necessariamente trará repercussões na qualidade da prestação dos serviços.

Por fim, é importante ressaltar que o setor de telefonia é um mercado extremamente regulado pelo Estado, que tem como consequência a formação de um oligopólio. Portanto, com poucas empresas para atender uma demanda enorme, é natural que tenhamos serviços caros e ruins. Porém, a solução não está em mais regulação e mais regras. Se queremos serviços melhores, mais baratos e com prazos maiores para o serviço pré-pago, devemos abrir esse mercado para uma concorrência de fato. É

somente através do livre mercado, com uma competição pujante e dinâmica que teremos consumidores bem atendidos.

Diante do exposto, o voto é pela inconstitucionalidade, injuridicidade e inadequada técnica legislativa do PL nº 618/07, do PL nº 1325/07, do Substitutivo apresentado na CDC, e da emenda apresentada nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Sala das Comissões, 08 de outubro de 2019.

---

**Deputado GILSON MARQUES (NOVO/SC)**