



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 5.168, DE 2013

(Do Sr. João Arruda)

Proíbe a diferenciação de preços na telefonia móvel de acordo com a rede terminadora da chamada.

DESPACHO:

APENSE-SE À(AO) PL-1081/2011.

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei proíbe as operadoras dos serviços de comunicação móvel terrestre de interesse coletivo de cobrar preços diferenciados pelas ligações realizadas pelos usuários em função da operadora terminadora da chamada.

Parágrafo único. O disposto no caput se aplica para todas as chamadas originadas e terminadas na mesma modalidade de serviço.

Art. 2º O não cumprimento do disposto nesta Lei ensejará aos infratores as penalidades constantes na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

Art. 3º Esta lei entrará em vigor 30 (trinta) dias após a sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Quando o Serviço Móvel Pessoal sucedeu o Serviço Móvel Celular, em 2000, a agência reguladora constatou a prática comum de que o aparelho celular era de uso pessoal. De fato, com o barateamento das ligações e dos aparelhos a telefonia móvel começou a substituir a telefonia fixa. A substituição chegou a tal ponto que, enquanto existem aproximadamente 56 milhões de domicílios no País de acordo com o IBGE, o número de linhas fixas estacionou em aproximadamente 40 milhões e o número de linhas móveis já ultrapassou o número de habitantes. Atualmente, há mais de 260 milhões de acessos de telefonia celular em funcionamento.

Provavelmente um dos motivos que proporcionou o aumento da adesão ao serviço é a simplicidade na contratação dos serviços, haja vista a modalidade pré-paga. Outra funcionalidade que propiciou o aumento da concorrência e queda nos preços foi a possibilidade de se trocar de operadora mantendo o número antigo. Com o início da chamada portabilidade, em 2009, os usuários podem se beneficiar de ofertas dos concorrentes e mudar de operadora rapidamente sem, no entanto, perder o seu número anterior, seu número pessoal.

Em termos de números de assinantes, o sucesso da medida é

relativo. A média de novos usuários portados por ano na telefonia celular se encontra na faixa de 3 milhões, segundo o sítio especializado *Teleco*. Da entrada em vigor dessa regulamentação até o início de 2013, um total de quase 12 milhões de linhas foram portadas, de um universo de mais de 260 milhões.

Ocorre, no entanto, que essa facilidade encerra uma armadilha tarifária para os demais usuários. Enquanto os 12 milhões de usuários portados podem contar, em tese, com pacotes mais vantajosos, o restante dos assinantes poderá pagar mais caro quando ligar para aqueles números portados. Essa possibilidade é decorrente da tarifa de interconexão que é gerada quando é realizada uma ligação entre dois números de operadoras distintas. Pelo modelo de tarifação adotado no país, caso o número chamado seja de outra operadora, a companhia terminadora da ligação cobrará da operadora originadora uma tarifa de interconexão para completar a chamada em sua rede.

Essa sistemática tarifária não foi mudada com a portabilidade. Porém, com a nova regulamentação, o usuário chamador não sabe mais, de antemão, qual é a operadora do assinante que está sendo chamado. Anteriormente ao ano de 2009, os usuários sabiam por experiência própria que certos prefixos eram vinculados à determinada operadora e, portanto, sabiam de antemão se aquela chamada seria mais cara ou se seria mais conveniente chamar a partir de outra operadora, caso possível. Com a portabilidade, o usuário não tem mais a garantia de que aquele número chamado pertença a uma determinada operadora.

Pode-se argumentar que essa falta de identificação prévia é passível de ser contornada. Existem aplicativos para telefones inteligentes e sítios de internet que possibilitam verificar a operadora de um determinado número telefônico. Ocorre, no entanto, que nem todos os usuários possuem *smartphones* e nem todas as ligações são realizadas tendo um computador com conexão à internet disponível para consulta prévia. Assim, é razoável concluir que a quantidade de usuários que realizam esse tipo de consulta, chamada a chamada, é mínima. Assim, as operadoras, principalmente as que recebem os números antigos, aumentam duplamente a sua receita. Primeiramente, ao trazer novos usuários, e, em segundo lugar, ao faturar de outras operadoras para completar essas ligações. No entanto, como é bem sabido, quem acaba pagando por esse custo adicional é o consumidor chamador, o desprotegido assinante.

Essa mesma lógica comercial de gerar tráfego de interconexão é utilizada pelas operadoras entrantes da telefonia fixa. Como forma de conquistar mercado, as novas operadoras oferecem planos mais vantajosos a assinantes comerciais que são grandes geradores de tráfego, tais como *Serviços de Atendimento a Usuários*. Como resultado dessa prática, as incumbentes (as concessionárias da telefonia fixa) passaram a pagar um alto volume de recursos em decorrência do grande volume de ligações que tiveram que ser interconectadas. O desbalanceamento ocorre, pois esses assinantes recebem muitas ligações mas não geram ligações em número necessário para compensar esse tráfego.

Para corrigir essa distorção, que gera importante perda de receita para as operadoras de maior porte, principalmente as concessionárias de telefonia fixa, houve intervenção por parte da Anatel. Os valores envolvidos foram recalibrados em 2011. Atualmente, as tarifas foram reduzidas e se encontram abaixo de R\$ 0,05 por minuto na telefonia fixa. Na telefonia móvel, esses valores são muito maiores e se situam entre R\$ 0,30 e R\$ 0,40 por minuto. Como o custo dessa taxa é repassado para o usuário chamador e acrescido de impostos, o problema da tarifa de interconexão é muito mais relevante na telefonia móvel.

Pelos valores envolvidos, pode-se concluir que, se a tarifa de interconexão pode impactar consideravelmente o faturamento das concessionárias da telefonia fixa quando grandes assinantes mudam de provedores, a portabilidade tem o potencial de impactar os usuários menores, principalmente os assinantes pessoas físicas. Como a portabilidade não possibilita a identificação prévia da operadora, a imensa maioria – a não portada – pagará, desavisadamente, maiores preços pelas ligações que terminem em outra operadora e nas quais incidirá a tarifa de interconexão.

É por causa dessa perda para o consumidor que propomos o presente projeto de lei, impedindo as operadoras de praticarem diferenciação de preços entre ligações terminadas na mesma rede e em redes de terceiros. Pela proposta, os usuários que desejarem poderão continuar mudando de operadora sem, no entanto, que essa mudança gere maiores custos para a maioria dos usuários.

Cabe lembrar que a padronização de preços aqui proposta

vale somente para as ligações que sejam iniciadas e terminadas na telefonia móvel. Para não alterar de forma unilateral contratos já assinados com as concessionárias de telefonia fixa que se encontram sob outro regime jurídico de contratação, o projeto não contempla as ligações fixo-móvel e fixo-fixos. Tampouco, o projeto altera as regras das ligações realizadas entre distintas modalidades de serviço móvel, tal como entre Serviço Móvel Pessoal e Serviço Móvel Especializado.

Passando à justificativa quanto à adequação legislativa da medida, salientamos que esta medida já foi proposta pelo Dep. Antonio Carlos Chamariz na forma do PL 5.301/2009. O projeto foi rejeitado na Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) no mesmo ano e, antes de ser analisado pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicações e Informática (CCTCI), foi arquivado nos termos regimentais. Na justificativa apresentada na CDC para a sua rejeição, o Deputado relator argumentou que o projeto violava os arts. 126 e 129 da LGT (Lei Geral das Telecomunicações, Lei nº 9.472/97) e o art. 4º do Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/90. No entanto, gostaríamos de expor as razões que nos levam a crer que esse entendimento é equivocado.

O art. 126 da LGT estabelece que “[a] exploração de serviço de telecomunicações no regime privado será baseada nos princípios constitucionais da atividade econômica”. Uma análise ao texto constitucional indica, no seu art. 170, que esses princípios deverão ser guiados pela “livre concorrência” (inciso IV), mas também pela “defesa do consumidor” (inciso V). Ora, o projeto em questão não limita a livre concorrência. As operadoras podem praticar o patamar de preços que lhes for conveniente e podem comercializar pacotes de forma que melhor atender o seu modelo de negócios. Assim, o art. 126 da LGT é respeitado. O que as operadoras não podem fazer é aplicar os princípios constitucionais da atividade econômica apenas parcialmente. Os direitos do consumidor devem ser igualmente resguardados. Nesse sentido, e detalhando o princípio constitucional, o Código de Defesa do Consumidor estabelece no seu art. 6º:

“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 e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;

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;

.....”

A leitura dos dispositivos acima nos indica que a padronização nos preços exigida por este projeto é perfeitamente compatível com direitos básicos do consumidor. A medida representa apenas uma proteção contra as práticas abusivas impostas no fornecimento dos serviços decorrentes da falta de informação adequada e clara sobre os preços praticados. As operadoras poderão estabelecer seus preços livremente de acordo com os princípios constitucionais da atividade econômica, mas não o poderão fazer desprotegendo os consumidores, o que também é preconizado pela Carta Magna.

Já o art. 129 da LGT, ao qual o relator também se refere como sendo violado pela medida, determina que “[o] preço dos serviços será livre..., reprimindo-se toda prática prejudicial à competição”. A atual padronização imposta não impossibilita a livre fixação de preços. A operadora pode livremente estabelecer os níveis de preços que considerar adequados para a prestação dos serviços nos seus diversos pacotes. Apenas os terá que praticar de maneira isonômica. Ademais, ao mesmo tempo em que o projeto permite a livre fixação de preços, ele também favorece a competição. Entendemos que a atual diferenciação de tarifas é prejudicial à competição pois inibe a concorrência. Pelas regras atuais, operadoras com maior número de assinantes, e, portanto, com maiores economias de escala, podem dar descontos maiores. Assim, as empresas dominantes podem praticar um nível de preço inalcançável por operadoras de menor porte. Portanto, ao ampliar a competição nos serviços móveis, a proposta obedece ao art. 129 da LGT.

Ainda com relação aos argumentos apresentados pelo relator da matéria na dita Comissão, discordamos quando o nobre Deputado afirma que o projeto vai de encontro aos princípios previstos na Política Nacional de Relações de Consumo, tal como previsto no art. 4º do Código de Defesa do Consumidor, em especial o inciso III, que preconiza a “harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo”. O Deputado, na sua argumentação, afirma que o dispositivo busca “sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores”.

Certamente o relator tem razão quando afirma que a harmonia e o equilíbrio nas relações de consumo devem ser preservados. No entanto, a prática de diferenciação de preços por parte das operadoras, sem nenhum aviso prévio para o consumidor, resulta na aplicação não transparente e não equilibrada do poder econômico das empresas sobre os consumidores. Princípios esses também presentes no referido inciso. Ao consumidor não resta alternativa a não ser pagar a diferenciação tarifária da qual não detém conhecimento prévio.

A análise do nobre Deputado sobre a aplicação do art. 4º do referido Código também é inconsistente ao não mencionar que a aludida relação de consumo também deve ser pautada pelo inciso I, que determina que as relações de consumo devem igualmente reconhecer a “vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo”. Pela sistemática atual, a operadora decide pelo preço da ligação e o usuário, sem poder antever quanto custará a chamada, é cobrado de maneira desavisada, injusta e não transparente. Esta proposta visa exatamente proteger o consumidor nessa sua vulnerabilidade.

Assim, pelos argumentos aqui apresentados, a proposta de uniformização de preços se coaduna perfeitamente com os arts. 126 e 129 da LGT e com o art. 4º do Código de Defesa do Consumidor, ao contrário da opinião expressa pelo relator da CDC.

Gostaríamos ainda de tecer algumas considerações adicionais de apoio à presente iniciativa. A temática dos preços das ligações dos serviços de telefonia móvel é uma constante preocupação dos parlamentares desta casa. Nesse sentido, e com especial relação com a problemática instaurada pela portabilidade, encontram-se em tramitação nesta casa os PLs 275 e 1081, ambos de 2011. O PL 275/2011, e apenso, de autoria do Dep. Chico Lopes, impede que as operadoras cobrem roaming ou adicional de deslocamento quando os usuários em trânsito forem atendidos pela mesma operadora da qual são assinantes em sua área de origem. Já o PL 1081/2011, e apensos, de autoria do parlamentar Romero Rodrigues, determina que as operadoras identifiquem mediante sinal telefônico diferenciado quando as chamadas estiverem sendo finalizadas em outra rede.

Esses dois projetos que se encontram em tramitação nesta Casa indicam como os parlamentares estão sensibilizados com a problemática da

diferenciação de tarifas. Em ambos os casos há uma clara preocupação legiferante em proteger os consumidores. No entanto, entendemos que a medida aqui proposta é mais abrangente que as já apresentadas e aqui mencionadas, e poderá solucionar todos os problemas tarifários colaterais trazidos para o usuário de telefonia pela portabilidade.

Por fim, desejamos salientar que, mediante a aprovação desta proposição, a grande maioria dos usuários da telefonia móvel passará a pagar pelas suas ligações preços transparentes e justos e saberá de antemão o custo de suas chamadas. Os possíveis descontos oferecidos àquela relativamente pequena parcela de usuários que realizaram a mudança de operadora mantendo o número antigo será aplicado de maneira isonômica a todos os assinantes dos serviços móveis. As operadoras, por sua vez, não terão cerceamento à competição nem tampouco à livre fixação de preços. A competição será, pelo contrário, incentivada, uma vez que os usuários saberão de antemão os preços praticados, o que premiará as empresas com melhores planos de negócios e produtividade.

Pelos fatos aqui elencados, solicitamos o apoio dos nobres pares para a APROVAÇÃO deste projeto de lei.

Sala das Sessões, em 19 de março de 2013.

Deputado JOÃO ARRUDA

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

.....

**TÍTULO VII
DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA**

**CAPÍTULO I
DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA**

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:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003\)](#)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)](#)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Art. 171. [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)](#)

LEI Nº 9.472, DE 16 DE JULHO DE 1997

Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO III DOS SERVIÇOS PRESTADOS EM REGIME PRIVADO

CAPÍTULO I DO REGIME GERAL DA EXPLORAÇÃO

Art. 126. A exploração de serviço de telecomunicações no regime privado será baseada nos princípios constitucionais da atividade econômica.

Art. 127. A disciplina da exploração dos serviços no regime privado terá por objetivo viabilizar o cumprimento das leis, em especial das relativas às telecomunicações, à ordem econômica e aos direitos dos consumidores, destinando-se a garantir:

- I - a diversidade de serviços, o incremento de sua oferta e sua qualidade;
- II - a competição livre, ampla e justa;
- III - o respeito aos direitos dos usuários;
- IV - a convivência entre as modalidades de serviço e entre prestadoras em regime privado e público, observada a prevalência do interesse público;
- V - o equilíbrio das relações entre prestadoras e usuários dos serviços;
- VI - a isonomia de tratamento às prestadoras;
- VII - o uso eficiente do espectro de radiofrequências;
- VIII - o cumprimento da função social do serviço de interesse coletivo, bem como dos encargos dela decorrentes;
- IX - o desenvolvimento tecnológico e industrial do setor;
- X - a permanente fiscalização.

Art. 128. Ao impor condicionamentos administrativos ao direito de exploração das diversas modalidades de serviço no regime privado, sejam eles limites, encargos ou sujeições, a Agência observará a exigência de mínima intervenção na vida privada, assegurando que:

- I - a liberdade será a regra, constituindo exceção as proibições, restrições e interferências do Poder Público;
- II - nenhuma autorização será negada, salvo por motivo relevante;
- III - os condicionamentos deverão ter vínculos, tanto de necessidade como de adequação, com finalidades públicas específicas e relevantes;
- IV - o proveito coletivo gerado pelo condicionamento deverá ser proporcional à privação que ele impuser;
- V - haverá relação de equilíbrio entre os deveres impostos às prestadoras e os direitos a elas reconhecidos.

Art. 129. O preço dos serviços será livre, ressalvado o disposto no § 2º do art. 136 desta Lei, reprimindo-se toda prática prejudicial à competição, bem como o abuso do poder econômico, nos termos da legislação própria.

Art. 130. A prestadora de serviço em regime privado não terá direito adquirido à permanência das condições vigentes quando da expedição da autorização ou do início das atividades, devendo observar os novos condicionamentos impostos por lei e pela regulamentação.

Parágrafo único. As normas concederão prazos suficientes para adaptação aos novos condicionamentos .

.....
.....

LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990

Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

TÍTULO I
DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

.....

CAPÍTULO II
DA POLÍTICA NACIONAL DE RELAÇÕES DE CONSUMO

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: *(“Caput” do artigo com 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.

III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;

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.

Art. 5º Para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, contará o

poder público com os seguintes instrumentos, entre outros:

I - manutenção de assistência jurídica, integral e gratuita para o consumidor carente;

II - instituição de Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, no âmbito do Ministério Público;

III - criação de delegacias de polícia especializadas no atendimento de consumidores vítimas de infrações penais de consumo;

IV - criação de Juizados Especiais de Pequenas Causas e Varas Especializadas para a solução de litígios de consumo;

V - concessão de estímulos à criação e desenvolvimento das Associações de Defesa do Consumidor.

§ 1º (VETADO).

§ 2º (VETADO).

CAPÍTULO III DOS DIREITOS BÁSICOS DO CONSUMIDOR

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 e preço, bem como sobre os riscos que apresentem; ([Vide Lei nº 12.741, de 8/12/2012](#))

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.

Art. 7º 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.

Parágrafo único. Tendo mais de um autor a ofensa, todos responderão solidariamente pela reparação dos danos previstos nas normas de consumo.

.....
.....

FIM DO DOCUMENTO
