

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 5.267, DE 2013

(Apenso: PL nº 5.389/2013 e PL nº 934/2015)

Altera a lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para proibir o estabelecimento de cláusulas contratuais que obriguem a fidelização do consumidor e o pagamento de multas para o cancelamento antecipado de contratos de prestação de serviços de telecomunicações.

**Autor:** Deputado LELO COIMBRA

**Relator:** Deputado RUBENS BUENO

## I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.267, de 2013, de autoria do nobre deputado Lelo Coimbra, altera os arts. 39 e 51 da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC –), que tratam de práticas abusivas e de cláusulas abusivas nos contratos de fornecimento de produtos ou serviços, para proibir o estabelecimento de cláusulas contratuais que obriguem a fidelização do consumidor e o pagamento de multas em virtude do cancelamento antecipado de contratos de prestação de serviços de telecomunicações, incluindo a telefonia fixa, a telefonia móvel e o provimento de acesso à internet.

Em sua justificativa, o autor registra que “*em nenhum outro segmento econômico a prática da fidelização, que impede a livre escolha do consumidor entre este ou aquele prestador de serviço, é tão disseminada quanto no setor de telecomunicações*”. Como consequência, argumenta que o resultado dessa prática é “*a imposição de uma verdadeira prisão aos usuários dos serviços de telecomunicações, que ficam impossibilitados de trocar de operadora, mesmo que lhes sejam oferecidas mais vantagens e melhores*

*preços por um concorrente de sua operadora atual*”. Isto posto, conclama o apoio dos nobres parlamentares no sentido de coibir tais práticas consideradas abusivas.

À proposição principal encontra-se apenso o **PL nº 5.389/2013**, de autoria do Deputado Anderson Ferreira, que altera a Lei nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações), para obrigar o aviso prévio sobre o término do período de fidelização e proibir a mudança de plano de serviço de telecomunicações sem a autorização expressa dos consumidores.

Por fim, o **PL nº 934/2015**, de autoria do Deputado Rômulo Gouveia, altera o art. 39 do CDC para proibir a inserção de cláusula de fidelização nos contratos de prestação de serviços. Por cláusulas de fidelização entendeu-se “*a exigência de prazo mínimo de vigência do contrato, com a fixação de multa para a rescisão antes do mencionado prazo*”.

As matérias estão sujeitas à apreciação conclusiva pelas comissões (art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD –) e foram despachadas à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e à Comissão de Defesa do Consumidor, para parecer de mérito, bem como a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para parecer sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (art. 54, I, do RICD).

A **Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática** ressaltou que “*a fidelização prejudica a competição do setor, porque coíbe a possibilidade de o consumidor mudar de operadora se outra empresa lhe fizer oferta mais conveniente*”, mas considerou que o texto da proposição principal merece ser aperfeiçoado, com a inclusão das disposições oferecidas pelos apensos, motivo pelo qual apresentou Substitutivo às matérias.

O **Substitutivo da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática** altera o art. 3º da Lei Geral das Telecomunicações para estabelecer ao consumidor o direito ao prévio conhecimento das condições contratuais para suspensão dos serviços ou cancelamento antecipado do contrato de prestação correspondente. Além

disso, inclui, nesse mesmo diploma normativo, o art. 72-A, de forma a vedar às prestadoras de serviços de telecomunicações a mudança de plano de serviços sem a prévia e expressa autorização dos clientes.

Por fim, promoveu alteração no art. 39, do CDC, para proibir a inserção de cláusula de fidelização nos contratos de prestação de serviços, nos moldes da proposta constante no PL nº 934/2015.

A **Comissão de Defesa do Consumidor**, por sua vez, entendeu que a oferta de contratos com cláusula de fidelização, por si só, não configura abusividade. Ressaltou, inclusive, que “*em mercados maduros, a prática se mostra bastante comum e pode, em certas circunstâncias, revelar-se economicamente proveitosa para o consumidor*”. Além disso, consignou que “*parcela importante da jurisprudência tem se posicionado pela legalidade da cláusula de fidelidade, desde que ela seja alternativa – ou seja, não compulsória – e que os princípios da transparência e informação sejam atendidos na oferta pelo fornecedor, garantindo a ciência plena e prévia do consumidor sobre todas as condições envolvidas*”.

Isto posto, apresentou Substitutivo às proposições, que não veda a fidelização, mas, sim, disciplina o instituto, de forma análoga ao que consta no Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações.

Nesse sentido, o **Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor** deixa assente que as prestadoras de serviços de telecomunicações podem oferecer benefícios ao consumidor e, em contrapartida, facultar a opção de que o cliente permaneça vinculado ao Contrato de Prestação do Serviço por um prazo mínimo, que não ultrapasse 12 meses. Caso seja feita a opção pela fidelização, os benefícios decorrentes dessa contratação deverão ser objeto de instrumento próprio: o Contrato de Permanência, que não se confunde com o Contrato de Prestação de Serviços, mas a ele se vincula.

O Substitutivo ora tratado determinou, ainda, que as prestadoras deverão informar, por qualquer meio idôneo e efetivo, os consumidores sobre o término do prazo de permanência com antecedência

mínima de 30 dias. Por fim, alterou a Lei Geral das Telecomunicações para acrescentar-lhe o art. 72-A, de forma que as prestadoras de serviços de telecomunicações somente possam efetuar mudança de plano de serviços com a prévia e expressa autorização dos clientes.

A matéria seguiu para análise desta Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania. Aberto o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

**Os Projetos de Lei nºs 5.267/2013, 5.389/2013 e 934/2015, bem como o Substitutivo apresentado pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e o Substitutivo oferecido pela Comissão de Defesa do Consumidor, vêm ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise exclusivamente dos seus aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa (arts. 54, I, e 139, II, “c”, do RICD).**

**Quanto à constitucionalidade formal** das proposições, consideramos os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para veiculação da matéria.

As proposições em questão têm como objeto tema pertinente à proteção ao consumidor, inserido no âmbito da **competência concorrente** entre União, Estados e o Distrito Federal, cabendo à União estabelecer **normas gerais** sobre a matéria (art. 24, V e VIII, e § 1º, da CF/88). É **legítima a iniciativa parlamentar** (art. 61, *caput*, da CF/88), uma vez que não incide, na espécie, reserva de iniciativa. Por fim, revela-se **adequada a veiculação da matéria por meio de lei ordinária**, visto não haver exigência constitucional de lei complementar ou outro veículo normativo para a disciplina do assunto.

No que diz respeito ao exame da **constitucionalidade material**, não vislumbramos qualquer ofensa aos princípios e preceitos inscritos na Lei Maior. Com efeito, a instituição de proibição às empresas de serviços de telecomunicações quanto ao estabelecimento de cláusulas contratuais que obriguem a fidelização do consumidor, conforme dispõem os PLs nºs 5267/13 e 934/15, bem como o Substitutivo apresentado pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, não estão em desacordo com a Constituição da República, e objetivam promover a proteção do consumidor.

Por outro lado, a autorização para que as prestadoras de serviços de telecomunicações ofereçam benefícios ao consumidor, facultando-lhe a opção de permanecer vinculado ao Contrato de Prestação de Serviço por um prazo limitado, conforme proposto pelo Substitutivo oferecido pela Comissão de Defesa do Consumidor, revela-se, de igual forma, alternativa em harmonia com os preceitos e princípios constitucionais.

Trata-se, aqui, de uma escolha de política pública, tendo em vista que, de um lado, a fidelização promove um incremento do custo de troca do consumidor e dificulta, assim, a concorrência das operadoras; mas, por outro lado, a vinculação do consumidor ao contrato por período limitado enseja uma maior oferta de planos mais vantajosos ao cliente, de forma que a proibição legal genérica da fidelização poderia implicar grandes perdas ao consumidor.

Nesse sentido, sendo ambas as alternativas possíveis do ponto de vista constitucional, verificamos uma divergência entre as Comissões de mérito quanto à melhor opção a ser adotada. Isso porque, embora ambas as comissões tenham apresentado pareceres pela aprovação das proposições, temos, quanto ao conteúdo dos Substitutivos oferecidos, um impasse de mérito: enquanto o Substitutivo da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática propõe vedação genérica às cláusulas de fidelização, o Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor autoriza a opção do consumidor por permanecer vinculado ao Contrato de Prestação do Serviço.

**Quanto à juridicidade**, não há o que se objetar, haja vista que os projetos examinados, assim como os substitutivos oferecidos pelas comissões de mérito, inovam no ordenamento jurídico, atendem ao princípio da generalidade normativa e respeitam os princípios gerais do direito.

**No que tange à técnica legislativa**, as matérias merecem alguns reparos, para ajustá-las ao disposto na Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre as normas de redação, elaboração, alteração e consolidação das leis.

Nesse sentido, verificamos, no PL nº 934/2015, a ausência de um artigo primeiro indicando o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, nos termos do art. 7º da LC nº 95/1998, devendo ser renumerados os demais dispositivos.

Além disso, o PL nº 934/2015 e o PL nº 5.267/2013 pretendem acrescer inciso XIV ao art. 39 da Lei nº 8.078/1990. Ocorre que a Lei nº 13.425/2017 já incluiu dispositivo com essa numeração no corpo do art. 39, devendo ser proposto, no caso, o acréscimo ao texto de um novo inciso: XV.

Sobre o Substitutivo oferecido pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática registramos, que se aplica a mesma observação acerca da necessidade de renumeração do inciso XIV que se pretende acrescer ao art. 39 da Lei nº 8.078/90 e que a técnica legislativa empregada no art. 2º da proposição merece ser aperfeiçoada.

Finalmente, observamos, quanto ao PL nº 5.267/2013, que foram omitidos os sinais gráficos indicativos de manutenção do texto do parágrafo único do art. 39 do Código de Defesa do Consumidor, sobre o qual o projeto não intenta promover nenhuma alteração, devendo, pois, ser feita correção no corpo da proposição para que o referido dispositivo não venha a ser suprimido de forma indevida em caso de aprovação do projeto. A mesma observação se aplica para a alteração proposta ao texto do art. 51 desse mesmo diploma normativo.

Em face do exposto, nosso voto é pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei nºs 5.267/2013, 5.389/2013 e 934/2015, bem como do Substitutivo apresentado pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e do Substitutivo oferecido pela Comissão de Defesa do Consumidor, com as emendas de redação em anexo.**

Sala da Comissão, em 30 de outubro de 2018.

Deputado RUBENS BUENO  
Relator

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROJETO DE LEI Nº 5.267, DE 2013**

Altera a lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para proibir o estabelecimento de cláusulas contratuais que obriguem a fidelização do consumidor e o pagamento de multas para o cancelamento antecipado de contratos de prestação de serviços de telecomunicações.

#### **EMENDA Nº 1**

Substitua-se o texto dos arts. 2º e 3º da proposição pelos seguintes:

“Art. 2º. O art. 39 da lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XV:

“Art. 39. ....

.....  
XV – estabelecer cláusulas contratuais que obriguem a fidelização do consumidor e o pagamento de multas para o cancelamento antecipado de contratos de prestação de serviços de telecomunicações, incluindo a telefonia fixa, a telefonia móvel e o provimento de acesso à internet.

..... (NR)””

“Art. 3º. O art. 51 da lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XVII:

“Art. 51. ....

.....  
XVII – estabelecerem obrigação de fidelização do consumidor e o pagamento de multas para o cancelamento antecipado de contratos de prestação de serviços de telecomunicações,

incluindo a telefonia fixa, a telefonia móvel e o provimento de acesso à internet.

..... (NR)""

Sala da Comissão, em 30 de outubro de 2018.

Deputado RUBENS BUENO  
Relator

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROJETO DE LEI Nº 934, DE 2015**

Proíbe a estipulação de cláusula de fidelização nos contratos de prestação de serviços.

#### **EMENDA Nº 1**

Acrescente-se à proposição o seguinte art. 1º, renumerando-se os dispositivos subsequentes:

“Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para proibir a estipulação de cláusula de fidelização nos contratos de prestação de serviços.”

Sala da Comissão, em 30 de outubro de 2018.

Deputado RUBENS BUENO  
Relator

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROJETO DE LEI Nº 934, DE 2015**

Proíbe a estipulação de cláusula de fidelização nos contratos de prestação de serviços.

### **EMENDA Nº 2**

Substitua-se o texto do art. 1º da proposição pelo seguinte:

“Art. 1º O art. 39 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescido dos seguintes inciso XV e § 2º, renumerando-se o atual parágrafo único como § 1º:

“Art. 39 .....

.....  
XV – estipular cláusula de fidelização, nos contratos de prestação de serviços.

§ 1º.....

§ 2º Para o cumprimento do disposto no inciso XV do *caput* deste artigo, considera-se cláusula de fidelização a exigência de prazo mínimo de vigência do contrato, com a fixação de multa para a rescisão antes do mencionado prazo. (NR)””

Sala da Comissão, em 30 de outubro de 2018.

Deputado RUBENS BUENO

Relator

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA AOS PROJETOS DE LEI NºS 5.267/2013, 5.389/2013 E 934/2015**

Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, e a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para regulamentar o estabelecimento de cláusulas contratuais que obriguem a fidelização do consumidor e o pagamento de multas para o cancelamento antecipado de contratos de prestação de serviços.

#### **SUBEMENDA Nº 1**

Substitua-se o texto do art. 2º da proposição pelo seguinte:

“Art. 2º A lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigorar com alteração no inciso VIII do seu art. 3º e com acréscimo do art. 72-A, nos seguintes termos:

“Art. 3º .....

.....  
VIII – ao prévio conhecimento das condições contratuais para suspensão dos serviços ou cancelamento antecipado do contrato de prestação correspondente, por qualquer das partes;

..... (NR)”

“Art. 72-A. As prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, em qualquer modalidade, somente poderão efetuar mudança de plano de serviços com a prévia e expressa autorização dos clientes.””

Sala da Comissão, em 30 de outubro de 2018.

Deputado RUBENS BUENO  
Relator

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA  
SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA,  
COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA AOS PROJETOS DE LEI NºS  
5.267/2013, 5.389/2013 E 934/2015**

Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, e a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para regulamentar o estabelecimento de cláusulas contratuais que obriguem a fidelização do consumidor e o pagamento de multas para o cancelamento antecipado de contratos de prestação de serviços.

**SUBEMENDA Nº 2**

Substitua-se o texto do art. 4º da proposição pelo seguinte:

“Art. 4º O art. 39 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescido dos seguintes inciso XV e § 2º, renumerando-se o atual parágrafo único como § 1º:

“Art.39.....

.....  
XV – estipular cláusula de fidelização, nos contratos de prestação de serviços.

§ 1º.....

§ 2º Para o cumprimento do disposto no inciso XV do *caput* deste artigo, considera-se cláusula de fidelização a exigência de prazo mínimo de vigência do contrato, com a fixação de multa para a rescisão antes do mencionado prazo. (NR)””

Sala da Comissão, em 30 de outubro de 2018.

Deputado RUBENS BUENO  
Relator