

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO, VIOLÊNCIA E NARCOTRÁFICO

PROJETO DE LEI Nº 513, DE 2003

Dispõe sobre a gratuidade dos custos da interceptação de comunicações telefônicas, para prova em investigação criminal e em instrução processual penal relacionadas às organizações criminosas e aos crimes tipificados como hediondos, e dá outras providências.

Autor: Deputado Custódio Mattos

Relator: Deputado Vicente Arruda

I - RELATÓRIO

O projeto de lei acima ementado, de autoria do ilustre Deputado Custódio Mattos, estabelece a gratuidade dos serviços de interceptação telefônica nos casos de investigação criminal e instrução processual penal relacionadas a crimes hediondos e praticados por organizações criminosas.

Na justificção, destaca o caro parlamentar a necessidade de aparelhamento do Estado para que o combate ao crime organizado possa ser feito de forma mais eficaz, consistindo a interceptação das comunicações telefônicas num importante mecanismo de combate à violência.

Ressaltou-se, ainda, que os custos de disponibilização dos aparelhos de escuta têm se convertido em fator inibitório da investigação criminal, deixando as autoridades na dependência da cooperação das prestadoras do serviço público de telefonia.

Esta Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico é o primeiro órgão técnico da Câmara dos Deputados a apreciar o projeto de Lei nº 513, de 2003, quanto ao mérito. De acordo com o despacho da Mesa, a proposição também será examinada pelas Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, e Constituição e Justiça e de Redação.

II - VOTO DO RELATOR

Pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (artigo 32, XVIII, alíneas 'a' e 'b'), compete a esta Comissão a análise do mérito da proposição, no que diz respeito à sua repercussão na defesa do Estado e da sociedade em geral.

Primeiramente, o projeto encontra-se no âmbito da competência privativa da União para legislar sobre direito penal, processual e telecomunicações (artigo 22, I e IV, da Constituição Federal de 1988).

Quanto ao mérito, importante salientar que a proposição ora apresentada segue a tendência fundamental de fornecer, ao Ministério Público e aos órgãos encarregados da segurança pública, a infra-estrutura necessária ao combate ao crime cada vez mais organizado.

A mesma diretriz levou a **Anatel** (Agência Nacional de Telecomunicações) a disciplinar, através da **Resolução nº 308/2002**, as condições de uso do bloqueador de sinais de radiocomunicações em penitenciárias, de forma a inibir as ações do crime organizado no interior das unidades prisionais.

A situação fática atual tem evidenciado o triste contraste entre o aparato de que dispõem as organizações criminosas e a escassez de recursos estatais de combate à crescente escalada do crime, de maneira a ser inviável manter-se aos órgãos investigatórios na dependência da cooperação das prestadoras de serviços de telecomunicações.

A Lei nº 9.296/1996, que regulamenta a parte final do inciso XII do artigo 5º da Constituição Federal, disciplinando as interceptações

telefônicas, nada dispõe sobre os custos dos serviços requisitados às concessionárias com fulcro no seu artigo 7º, restando silente neste ponto.

Diante da ausência de norma regulamentadora dos custos da interceptação telefônica, a **ANATEL** editou a **Resolução nº 85/98**, que em seu Anexo dispõe :

“ANEXO À RESOLUÇÃO Nº 85, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1998

REGULAMENTO DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO

TÍTULO IV

Das Regras Gerais de Prestação do STFC

CAPÍTULO III

Do Sigilo

(...)

Art. 18. A Prestadora deve tornar disponíveis os recursos tecnológicos e facilidades necessários à suspensão de sigilo de telecomunicações, determinada por autoridade judiciária ou legalmente investida desses poderes, e manterá controle permanente de todos os casos, acompanhando a efetivação dessas determinações, e zelando para que elas sejam cumpridas, dentro dos estritos limites autorizados.

§ 1º Os recursos tecnológicos e facilidades de telecomunicações destinados a atender à determinação judicial, terão caráter oneroso.

§ 2º A Agência deve estabelecer as condições técnicas específicas para disponibilidade e uso dos recursos tecnológicos e demais facilidades referidas neste artigo, observadas as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.”

Estabeleceu-se, por conseguinte, a onerosidade dos referidos recursos tecnológicos, sem, entretanto, definir-se os parâmetros dessa onerosidade, o que não contribui para a solução do problema e não agiliza a interação entre os órgãos de investigação e as prestadoras do serviço.

O artigo 2º do projeto sob análise praticamente reitera os termos do artigo 18 do Anexo à Resolução 85/98 da Anatel, não inovando no ordenamento.

Acrescentou-se, apenas, a referência de que “a prestadora, **submetida a regime público ou privado**” fica jungida aos ditames da lei (artigo 2º, primeira parte, do Projeto nº 513, de 2003). Na verdade, trata-se de observação tecnicamente dispensável, já que a prestadora estará sempre sujeita ao regime público, de direito administrativo.

Realmente, não se deve perder de vista que os serviços de telecomunicações são de competência da União Federal, que poderá explorá-los diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão (**artigo 21 da Constituição da República de 1988**). Assim, nos casos em que o seu exercício é delegado a particulares, o serviço prestado não perde o caráter público, bem como não perde a União sua titularidade, dado o interesse público remanescente.

Os serviços de telecomunicações constituem, por definição constitucional, serviços públicos e, mesmo quando delegados a particulares, têm como suporte jurídico um contrato especial (**artigo 175, caput e parágrafo único, I, CF/88**). Daí porque a atividade prestada mediante serviço público, ainda que potencialmente lucrativa, sujeita-se a uma disciplina cujo objetivo é realizar o interesse público (STJ, MS 5307/DF, 1ª Seção, rel. Min. Demócrito Reinaldo, DJ 02.08.1999, p. 000127).

Aliás, é esta sujeição ao regime jurídico administrativista e a proeminência do interesse público que tornam possível impor a empresas privadas, desde que permissionárias ou concessionárias de serviço público, a observância de certas condições básicas do contrato de concessão, desde que presentes fundadas razões para a restrição à livre iniciativa e desde que tal restrição não inviabilize o mínimo de lucro que é da essência de um sistema capitalista.

A este respeito, pertinente a menção ao seguinte julgado, do Superior Tribunal de Justiça¹:

“Os princípios e normas de direito administrativo que regem o direito de uso de telefone são os seguintes:

a) - as relações entre o poder concedente e o concessionário no âmbito do serviço público obedecem a um regime jurídico de direito público;

(...)

g) - o Estado mantém sempre a disponibilidade

¹ STJ, MS 5479/DF, Rel. Min. José Delgado, DJ 21.09.1998, p. 00043.

sobre o serviço concedido, podendo, assim, regulamentar o seu uso tendo em vista o interesse público;

h) - os interesses particulares dos usuários do serviço público não atuam, de modo preponderante, sobre o interesse público; (...)"

Entretanto, tendo em vista que a Lei nº 9.472/1997, que rege a Organização dos Serviços de Telecomunicações, classifica os serviços em duas classes, conforme sejam prestados em regime público ou privado, seria conveniente manter-se a redação atual, apenas para se evitar interpretações indesejáveis que visem a afastar a aplicação desse diploma legal.

Quanto ao disposto no artigo 3º, que estabelece a pena de "cassação da outorga da exploração do serviço" no caso de desobediência aos mandamentos legais ora estipulados, melhor seria dizer-se "caducidade", apenas para utilizar-se da nomenclatura prevista na Lei 9.472/97 e manter-se a harmonia do sistema jurídico.

É que a Lei nº 9.472/97 deu o seguinte tratamento no tocante às penalidades:

"TÍTULO VI DAS SANÇÕES

Capítulo I

Das Sanções Administrativas

Art. 173. *A infração desta Lei ou das demais normas aplicáveis, bem como a inobservância dos deveres decorrentes dos contratos de concessão ou dos atos de permissão, autorização de serviço ou autorização de uso de radiofrequência, sujeitará os infratores às seguintes sanções, aplicáveis pela Agência, sem prejuízo das de natureza civil e penal:*

- I - advertência;*
- II - multa;*
- III - suspensão temporária;*
- IV - caducidade;*
- V - declaração de inidoneidade.*

Art. 181. *A caducidade importará na extinção de concessão, permissão, autorização de serviço ou autorização de uso de radiofrequência, nos casos previstos nesta Lei."*

Por outro lado, parece indevida a norma do artigo 4º da proposição em debate, por não poder um projeto de iniciativa de um parlamentar

impor nova atribuição a um ente do Poder Executivo, pois isso atentaria contra a separação dos Poderes e a norma do artigo 84, II e III, da CR/88.

Dispor sobre a fonte de financiamento das atividades descritas na lei escaparia ao poder regulamentar da Anatel, cujo âmbito de atuação foi pertinentemente descrito no Relatório elaborado pela Ouvidoria daquela autarquia federal em Dezembro de 2002, no qual se lê:

*“Sob um primeiro enfoque, no plano organizacional, percebe-se a posição do Ministério das Comunicações como órgão setorial superior de governo para a realização de atos próprios da chefia do Poder Executivo (CF, art. 84, II, e parágrafo único) e a **Anatel como órgão de execução da política governamental**; autônoma, mas com tarefas de executar a implementação das formulações dos poderes competentes de Estado, originárias dos objetivos políticos da sociedade (o Congresso Nacional, CF, art. 48, inciso XII, primeira parte, especialmente, e o Executivo, CF, art. 84, II, ambos da Constituição Federal), **fiscalizando a prestação dos serviços.**”*

A própria Lei nº 9.472/97 não atribui à Agência função semelhante, deixando transparecer que o disciplinamento sobre a fonte de custeio dos serviços ora previstos efetivamente escapa aos “limite de suas atribuições legais e regulamentares” mencionados no próprio projeto, razão pela qual seria aconselhável a supressão do dispositivo em tela.

De outro norte, não se encontra o projeto em consonância com as normas da Lei Complementar nº 95/98, restando inobservado o disposto no artigo 3º, I, da referida lei, motivo pelo qual a apresentação de substitutivo se faria recomendável, ainda que não fosse necessária a supressão do mencionado artigo 4º, bem como o aprimoramento da redação de alguns outros pontos, acima tratados.

Ocorre que, como visto, a matéria já encontra regramento legal na **Resolução nº 85/98, da Anatel**, não podendo um projeto de iniciativa parlamentar dispor sobre matéria relativa a concessão de serviço disciplinada pela correspondente Agência, por isso seria invadir a competência daquele órgão. Se a resolução deve ser modificada ou demanda adequação e delimitação quanto aos parâmetros de onerosidade, isso é outra questão, que cabe à própria Anatel regulamentar.

Considera esse Relator que o Projeto padece de vício de inconstitucionalidade, mas tal apreciação caberá à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, motivo pelo qual deixamos de aprofundar tal análise.

No que compete a esta Comissão de Segurança Pública, o Projeto é tão somente inócuo, na medida em que pretende regular matéria relativa aos custos dos serviços de interceptação telefônica, e tal já foi feito pela mencionada **Resolução nº 85/98 da Anatel**, praticamente reproduzida pela proposição, que se cinge a alterar o caráter oneroso da atividade, estabelecendo sua gratuidade.

Do exposto, manifestamo-nos, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei nº 513, de 2003.

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado VICENTE ARRUDA
Relator