



COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE LEI Nº 585, DE 2011.

(Apensos os Projetos de Lei nº 1.461, de 2011; nºs 3.654 e 4.508, de 2012; nºs 5.014, 5.233 e 5.731, de 2013; e nºs 7.084, 7.644 e 7.822, de 2014.)

Obriga as operadoras de telefonia celular a incluir em seus contratos cláusula em que o cliente possa optar por receber ou não mensagens.

Autor: Deputado Elir Correa Filho

Relator: Deputado Áureo

I - RELATÓRIO

A proposição principal em epígrafe, de autoria do Dep. Elir Correa Filho, ora submetida ao crivo desta Comissão de Defesa do Consumidor, estabelece para as operadoras de telefonia móvel a obrigação de incluírem, nos contratos a serem aderidos pelos consumidores do serviço, cláusulas estabelecendo o direito de opção, pelo cliente, por receber ou não mensagens publicitárias via SMS (sigla que abrevia a expressão inglesa “*Short Message Service*”, ou seja, “Serviço de Mensagens Curtas”).

Como é de conhecimento geral, o SMS é um serviço disponível na telefonia móvel, cuja utilização dos telefones celulares permite o envio de mensagens escritas, conhecidas popularmente como “mensagens de



texto”, limitadas a 160 (cento e sessenta) ou 255 (duzentos e cinquenta e cinco caracteres), conforme a tecnologia empregada.

Segundo o projeto, as cláusulas pertinentes à opção deverão ser “redigidas de forma clara, acrescidas de um campo onde o consumidor deverá assinalar se deseja ou não receber tais mensagens”. Esse campo deverá estar localizado junto ao parágrafo que trate do assunto, antes da assinatura do consumidor aderindo aos termos do contrato.

Publicada a nova lei, em relação aos contratos então vigentes, as operadoras encaminharão notificação, via cartório de registros de títulos e documentos, a fim de comunicar ao consumidor que, caso não queiram mais receber as mensagens publicitárias, deverão entrar em contato com a respectiva operadora, e manifestar o desejo de não mais recebê-las.

O descumprimento da norma acarretará a aplicação das sanções previstas no art. 56 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor.

À proposição principal em comento, foram apensados os Projetos de Lei nºs 1.461, de 2011, em novembro de 2011; nº 3.654, de 2012, em maio de 2012, com o apensado de nº 4.508, de 2012; ao qual foram apensados os de nºs 5.014, 5.233 e 5.731, todos de 2013. Mais recentemente, o PL nº 7.084, de 2014, foi apensado ao PL nº 1.461/11, que por sua vez está apensado ao PL nº 585/11. Foram apensados, ainda, os Projetos de Lei nºs 7.644 e 7.822, ambos de 2014.

- O **PL nº 1.461, de 2011**, de autoria da Deputada Bruna Furlan, pretende criar, mediante a inserção de um novo art. 129-A na Lei nº 9.472/97, a obrigatoriedade das operadoras de telefonia móvel enviarem mensagens de texto de utilidade pública, sem ônus para o Poder Público, na forma de regulamentação a ser expedida pelo órgão competente. A proposição é justificada como instrumento eficaz para disseminação de mensagens de utilidade pública, como campanhas de saúde ou alertas de desastres naturais sem ônus para os poderes públicos e para os consumidores, pelo baixo custo operacional e pela possibilidade de imposição da obrigatoriedade por lei. Esta proposição teve sua tramitação iniciada na Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática, mas foi apensada ao projeto ora examinado.



- O **PL nº 3.654, de 2012**, de autoria do Deputado Severino Ninho, pretende criar uma definição para mensagem não solicitada no âmbito dos serviços de telefonia prestados em regime privado; vedar o envio de mensagens não solicitadas nos casos que especifica; proibir o envio de alguns tipos de mensagens, mesmo que autorizadas pelo consumidor; permitir que as operadoras em regime privado mantenham cadastro de clientes que autorizam o envio de mensagens, e, finalmente estabelecer o valor de multa por mensagem enviada em desacordo com a lei.

- O **PL nº 4.508, de 2012**, de autoria do Deputado Fábio Faria, pretende estabelecer normas para o envio, pelos serviços de telecomunicações, de ofertas de produtos e de serviços e de informações sobre promoções comerciais na modalidade conhecida como “*telemarketing*”. As normas estabelecem o horário e os dias da semana para o funcionamento da atividade, a necessidade da pessoa que atenda o telefonema ser informada de que se trata de oferta comercial, entre outros. Proíbe a realização de chamadas telefônicas de conotação publicitária para os consumidores de serviços de telefonia que registrarem o bloqueio dos respectivos códigos de acesso em serviços de atendimento para este fim, criados pelas prestadoras de serviços de telefonia e de promoção comercial por telefonia. Prevê as sanções de advertência e multa por chamada telefônica em desacordo com a lei pretendida.

- O **PL nº 5.014, de 2013**, de autoria do Deputado Félix Mendonça Júnior, cria o cadastro nacional para bloqueio de ligações telefônicas e de mensagens instantâneas com finalidade de propaganda ou comercialização de bens e serviços. Estabelece que tal cadastro será mantido no âmbito do Ministério da Justiça, que dele dará publicidade. Estabelece a aplicação de multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por infração cometida;

- O **PL nº 5.233, de 2013**, de autoria do Deputado Anderson Ferreira, dispõe que a oferta de produtos, serviços e participações em sorteios, mediante chamada ou envio de mensagem de texto, tanto na telefonia fixa comutada como na móvel pessoal, só poderá ser feita de segunda a sexta feira, no período compreendido entre oito e dezoito horas, exceto nos



feriados nacionais. Proíbe a utilização de bloqueador de identificação da chamada, obriga a identificação do anunciante e do propósito da mensagem logo no início da chamada e proíbe o uso de chamadas e de mensagens para propaganda de tabaco, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias, agrotóxicos e jogos de azar;

- **O PL nº 5.731, de 2013**, de autoria do Deputado Deley, altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para obrigar as operadoras de telefonia móvel a encaminharem, gratuitamente, em caráter de urgência e por solicitação expressa do Poder Público, mensagens de texto de alerta ou orientação à população, via telefonia móvel pessoal, em caso de risco iminente de desastre ou calamidade pública. O teor da mensagem e a área de sua divulgação serão definidos pelo Poder Público;

- **O PL nº 7.084, de 2014**, de autoria do Deputado Eliene Lima, objetiva acrescentar um novo § 5º ao art. 8º da Lei nº 12.527/11, com a finalidade de prever o envio de mensagens curtas de texto, via SMS, a estações móveis habilitadas do Serviço Móvel Pessoal contendo mensagem sobre a cultura da transparência na administração pública, a conscientização do direito fundamental de acesso à informação e o papel do cidadão no combate à corrupção;

- **O PL nº 7.644, de 2014**, de autoria do Deputado Felipe Bornier, que dispõe sobre a proibição de envio de anúncios publicitários não solicitados por meio de mensagens na telefonia celular, que objetiva acrescentar um novo inciso XIII ao art. 3º da Lei nº 9.472/97, com o intuito de introduzir um novo direito do usuário ou consumidor dos serviços de telecomunicações para requerer o bloqueio de recebimento de mensagens de do tipo “sms”;

- **O PL nº 7.822, de 2014**, de autoria do Deputado Carlos Souza, que cria o Sistema Nacional de Bloqueio de Telemarketing, e dá outras providências. Essa proposição pretende criar um sistema nacional de bloqueio de telemarketing, conceituando inclusive o que seja a atividade de telemarketing. Estabelece um prazo máximo de 48 horas, após o cadastro feito pelo consumidor, para o administrador do referido sistema efetivar o bloqueio



solicitado por aquele. Proíbe a realização de chamadas ou o envio de mensagens que tenham qualquer conotação publicitária, incluindo o envio de ofertas de produtos ou serviços e informações sobre promoções para os assinantes dos serviços de telecomunicações, que tenham cadastrado seus códigos de acesso no mencionado sistema.

As propostas foram inicialmente distribuídas a esta Comissão, seguindo logo após para a apreciação da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, igualmente para pronunciamento sobre o mérito. Finalmente será analisada pela douta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 54, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), cabendo parecer terminativo quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria. Desse modo, em regime de tramitação ordinária, as proposições em análise encontram-se sujeitas à apreciação conclusiva pelas Comissões, conforme art. 24, II, do RICD.

Desta feita, a competência desta Comissão é atinente ao disposto nas alíneas “a” e “b” do inciso V do art. 32 do mesmo RICD, na defesa da economia popular e repressão ao abuso do poder econômico, assim como na regulação de relações de consumo e estabelecimento de medidas de defesa do consumidor.

Aberto o prazo regimental de cinco sessões, no período de 27 de abril a 9 de maio de 2011, não foram apresentadas emendas à proposição e àquelas apensadas. Também não foi apresentada emenda ao PL nº 1.461, de 2011, na Comissão por onde iniciou sua tramitação.

II - VOTO DO RELATOR

Na justificação da proposição principal, o Deputado Eli Correa Filho, destaca que:

“Os princípios gerais da defesa do consumidor, dispostos no artigo 4º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, conhecida como



Código do Consumidor, visam proporcionar o atendimento das necessidades dos consumidores, levando-se em consideração sua dignidade, saúde e segurança, bem como a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, transparência e harmonia nas relações entre eles e seus fornecedores de produtos ou serviços”.

Nesse espeque, ainda ensina o Autor que:

“O reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor visa reequilibrar a relação de consumo, reforçando a posição do consumidor e proibindo ou limitando certas práticas de mercado. De maneira geral, pode se dizer que pressupõe que o consumidor é hipossuficiente, pois, individualmente, não tem condições de fazer valer as suas exigências, carece de meios adequados para se relacionar com as empresas, há uma desproporção muito grande entre a empresa e o consumidor normal, o que impõe dificuldades para este fazer valer o seu direito”.

O Dep. Eli Correa Filho destaca o fato muito pertinente de que:

“Com a sofisticação da produção por parte das empresas, a desproporção acentuou-se, ficando o consumidor numa situação de inferioridade ainda maior, devido à dificuldade de informações e como reivindicar seus direitos”. Sendo assim: “O consumidor deve de ter sua proteção ampliada em função desta desproporção, pois, na relação de troca, empresa/consumidor, é visível a sua inferioridade”.

Ainda comentando o art. 4º do CDC, o ilustre Autor da proposição principal ressalta a importância da ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor, seja por iniciativa direta, seja pelo incentivo à criação e desenvolvimento de associações, pela presença do Estado no mercado de consumo, ou pela exigência de garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho, como parte dos direitos básicos do consumidor.

Assim, continua ele, ressaltando que “Também faz parte da gama de princípios gerais do consumidor a harmonia entre consumidores e



fornecedores”, devendo haver um equilíbrio entre a relação empresa/consumidor, levando em conta a vulnerabilidade deste e sem abuso de seus direitos: “Para se obter o equilíbrio devem-se adotar os princípios da seriedade, da igualdade e da boa-fé, sem contar o bom relacionamento entre clientes e fornecedores ou empresários”.

Lembra também que “Os direitos relacionados na Lei nº 8.078/90 não excluem os previstos em tratados ou convenções internacionais de que o nosso País seja signatário, da legislação interna ordinária, regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade”.

Em tal contexto, pontifica a justificação do PL nº 585/11 que “cabe ao legislador identificar, conforme a reclamação do consumidor, qual a medida mais correta a ser tomada para defendê-lo, levando-se em conta não só a Lei nº 8.078/90, mas também os princípios gerais do direito, costumes e casos semelhantes”. Nesse sentido, “Cabe ao legislador estar com os olhos voltados para a sociedade, utilizando os instrumentos que a lei coloca ao seu alcance, seja de maneira preventiva, punitiva ou pedagógica, para realizar o ideal de justiça no mercado de consumo”.

Por fim, o Autor põe relevo ao art. 24, V, da Constituição Federal, que atribui competência legislativa concorrente, à União, aos Estados e ao Distrito Federal, para legislar sobre “produção e consumo”.

Com nosso pleno endosso às considerações e lições sobre como deve ser pautada a atuação dos Poderes da República na proteção e defesa do consumidor, instrumentalizando e fazendo observar o estabelecido no art. 5º, XXXII, da Constituição (“o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”), observamos que a justificação do projeto de lei principal sob comento, apesar de seus elevados termos, deixou de realizar considerações específicas sobre o contexto da proposição e as razões que devem conduzir à aprovação da proposta.

Isso, no entanto, não se afigura tarefa de difícil equacionamento, uma vez que o fulcro da proposição se encontra na



obrigatoriedade de inclusão de cláusula contratual ensejando a expressa opção, pelo consumidor, quanto a receber ou não, em seu aparelho de telefone celular, mensagens publicitárias, por intermédio do serviço de mensagens de texto (SMS).

De fato, o serviço em apreço não deveria ser utilizado sem a prévia anuência do consumidor, pois se destina primariamente à troca de mensagens com as pessoas com as quais o consumidor se relaciona, ou seja, do seu âmbito de convívio e de sua livre escolha. Nesse sentido, compreende-se que o envio de mensagens publicitárias não requisitadas ou autorizadas invade a esfera de privacidade do consumidor e macula o seu correto exercício da liberdade e do seu direito de utilizar o aparelho de telefone celular da forma que assim deseje.

Parece-nos, nesse contexto, que a presente iniciativa deve receber nosso apoio, vez que se trata de medida de eficiente defesa dos direitos do consumidor, na medida em que destaca, no instrumento de ajuste do plano a ser contratado, a sua manifestação consciente sobre o seu desejo ou não de receber as referidas mensagens, conforme está previsto no art. 1º da proposição principal.

De outro modo, a disposição do art. 2º do projeto, quanto à clareza das informações, já é matéria prevista no art. 31 do CDC, a saber:

“Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores”.

Quanto ao art. 3º da proposição, a exigência de envio de notificação, pelas operadoras de telefonia móvel, para que o consumidor opte por não mais receber mensagens publicitárias, via cartório de registro de títulos e documentos, se apresenta como excessiva para o caso, bastando solução mais simples e direta, qual seja a de simplesmente proibir o envio de mensagens publicitárias sem a prévia autorização do consumidor, o que



poderá ser feito por escrito ou por gravação, na hora da contratação, desde que o cliente seja expressamente indagado sobre tal autorização.

Bem destaca a justificação a importância da incorporação de boas práticas ou costumes do mercado, por isso acreditamos que será uma consequência natural a oferta de planos mais baratos com a opção de recebimento de mensagens publicitárias, como é de uso corrente na internet, por exemplo.

Quanto às proposições apensadas, entendemos que todos os sete projetos de lei são meritórios, mas diversos de seus respectivos dispositivos se mostram redundantes, desnecessários ou excessivos, pelo que optamos por desenvolver um texto de um Substitutivo que permita a aprovação dos muitos aspectos meritórios contidos em todas as proposições.

Nesse sentido, preliminarmente, endossamos integralmente os termos do PL nº 1.461, de 2011.

Quanto ao PL nº 3.654, de 2012, aproveitamos a sua ideia central, contida na parte in fine do art.1º e no art. 4º (autorização expressa para recebimento de mensagem), e a proibição de envio de mensagens relativas à promoção de produtos derivados do tabaco, de bebidas alcoólicas, de jogos de azar e, também, de apostas e de terapias. Entendemos ser desnecessária a proibição de publicidade de agrotóxicos e de medicamentos, já que tais produtos são regulados pelas Leis nº 7.802/89 e nº 6.360/76, respectivamente, e normas dos órgãos reguladores e fiscalizadores das respectivas áreas.

O PL nº 4.508, de 2012, propõe a regulação das chamadas telefônicas conhecidas como “*telemarketing*”, amplamente utilizadas na telefonia pública, o que merece ser adotado para ampliar a atuação da norma e proteger não apenas o consumidor da telefonia privada.

A proposta contida no PL nº 5.014, de 2013, de criar um cadastro centralizado no âmbito do Ministério da Justiça (Secretaria Nacional do Consumidor) é oportuna por facilitar o monitoramento deste mercado.



Quanto ao PL nº 5.233, de 2013, a regulamentação de horário proposta para o envio de mensagem deve ser implementada para preservar o direito ao descanso dos cidadãos, e no que diz respeito à publicidade cabe o mesmo comentário feito em relação ao PL nº 3.654, de 2012.

A proposta contida no PL nº 5.731, de obrigar as operadoras a, gratuitamente, enviarem mensagens de alerta ou orientação, a pedido do Poder Público, em caso de risco eminente de desastre ou calamidade pública, atende ao mais elevado interesses dos cidadãos e deve ser ampliada para qualquer caso de utilidade pública.

O teor do PL nº 7.084/14, que objetiva “prever o envio de mensagens curtas de texto, via “SMS”, contendo mensagem sobre a cultura da transparência na administração pública, a conscientização do direito fundamental de acesso à informação e o papel do cidadão no combate à corrupção”, já está acolhido nos termos do art. 6º do Substitutivo que apresentamos anexo, o qual determina que “as prestadoras de serviço de telefonia ficam obrigadas a enviar, gratuitamente, aos respectivos consumidores mensagens de utilidade pública de interesse dos Poderes Públicos”.

O PL nº 7.644, de 2014, objetiva acrescentar um novo inciso XIII ao art. 3º da Lei nº 9.472/97, com a finalidade de introduzir um novo direito do usuário ou consumidor dos serviços de telecomunicações de modo que ele possa requerer o imediato bloqueio de recebimento de mensagens de do tipo “SMS” em seu aparelho de telefonia móvel.

Compreendemos que o PL nº 7.644/14, em sua essência, segue a mesma linha das demais proposições e também está plenamente atendido nos termos do Substitutivo que ora apresentamos, na medida em que o consumidor dos serviços de telecomunicações terá que autorizar expressa e previamente o recebimento de mensagens do tipo “SMS” em seu telefone celular.

Por último, como proposição recentemente pensada, o PL nº 7.822/14, pretende criar um sistema nacional de bloqueio de



telemarketing, conceituando inclusive o que seja a atividade de telemarketing, como sendo “a atividade de caráter publicitário, utilizada para envio de ofertas de produtos ou serviços e informações sobre promoções, realizada por meio de serviço de telecomunicações pela própria prestadora do serviço ou por entidade que execute atividade de atendimento ativo para consumidores por meio de serviço de telecomunicações”.

Nosso entendimento é de que tal proposição também já se encontra atendida nos termos do Substitutivo anexo a este parecer.

Por consequência, as considerações acima apontam para a necessidade de se realizar algumas modificações nas ementas e no contexto das proposições examinadas, o que fazemos na forma de um Substitutivo anexo.

Diante do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 585, de 2011, e dos apensos Projetos de Lei nº 1.461, de 2011; nºs 3.654, e 4.508, ambos de 2012; nºs 5.014, 5.233 e 5.731, todos de 2013; PL nºs 7.084, 7.644 e 7.822, todos de 2014, nos termos do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado Áureo

Relator



COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 585, DE 2011.

(Apeços os Projetos de Lei nº 1.461, de 2011; nºs 3.654 e 4.508, de 2012; nºs 5.014, 5.233 e 5.731, de 2013; nºs 7.084, 7.644 e 7.822, de 2014)

Proíbe o envio de mensagens e o completamento de chamadas de cunho publicitário pelas prestadoras de telefonia sem autorização expressa dos clientes, disciplina o conteúdo de tais mensagens e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É proibido o envio de mensagens e o completamento de chamadas de cunho publicitário no âmbito dos serviços de telefonia em regime público ou privado, por qualquer meio, tecnologia ou procedimento aplicável ao caso, sem prévia e expressa autorização pelo consumidor.

§ 1º A autorização referida no *caput* será registrada por escrito, no ato da contratação da adesão ao serviço de telefonia, ou por gravação em serviço telefônico de atendimento ao consumidor da prestadora, devendo ser associada ao código de acesso do consumidor.



§ 2º O campo específico para a indicação da autorização de que trata o parágrafo anterior deverá ser claramente destacado, sendo obrigatória, no contrato, a especificação dos termos, da extensão, da frequência e dos períodos em que se realizará o envio de mensagens publicitárias.

§ 3º É assegurado o direito de modificação da opção, a qualquer tempo, por manifestação formal e expressa por parte do consumidor.

§ 4º As mensagens e chamadas referidas no *caput* somente poderão ser enviadas ou completadas de segunda a sexta-feira, no horário compreendido entre 8 (oito) horas e 18 (dezoito) horas.

§ 5º As mensagens e chamadas referidas no *caput* não poderão ser enviadas ou completadas nos sábados, domingos e feriados nacionais.

Art. 2º Em relação aos contratos vigentes na data da publicação desta lei, independentemente de preverem o envio de mensagens ou completamento de chamadas de cunho publicitário, a prestadora do serviço de telefonia somente poderá continuar a enviar ou permitir o envio de mensagens ou chamadas de cunho publicitário por seus parceiros, contratantes ou contratados, controladas ou controladoras, com a prévia obtenção da expressa autorização do consumidor.

Art. 3º As prestadoras de serviços de telefonia informarão os códigos de acesso autorizados a receber mensagens e chamadas de cunho publicitário, por código de área e por Estado da Federação, ao Ministério da Justiça, para fins de formação de cadastro único.

Art. 4º É proibida a realização de ligações para terminais de consumidores de serviços de telefonia em regime público para fins de publicidade, promoção, oferta ou venda de produtos e serviços pela própria prestadora do serviço ou por empresa que execute atividade de atendimento ativo por telecomunicação, sem prévia e expressa autorização pelo consumidor.



Parágrafo único. É assegurado o direito de modificação da opção, a qualquer tempo, por manifestação formal e expressa por parte do consumidor.

Art. 5º É expressamente proibido, mesmo para os códigos de acesso autorizados a receber mensagens ou ligações a que se refere o *caput* do art. 4º, o envio de quaisquer mensagens ou o completamento de chamadas de cunho publicitário ou de oferta de produtos derivados do tabaco, de bebidas alcoólicas, de jogos de azar, de sorteios e de atividades ou serviços terapêuticos em humanos ou em animais.

Art. 6º As prestadoras de serviço de telefonia ficam obrigadas a enviar, gratuitamente, aos respectivos consumidores mensagens de utilidade pública de interesse dos Poderes Públicos.

Art. 7º O descumprimento do disposto nesta lei sujeitará o infrator às sanções previstas no art. 56 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Proteção e Defesa do Consumidor.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado Áureo

Relator