

## **ESTATUTO DO USUÁRIO DO SERVIÇO DE TELEVISÃO A CABO**

Sumário. §1º. Natureza jurídica. §2º. Usuário, assinante, consumidor e cidadão. §3º. Qualidade da programação de televisão. §4º. Participação. §5º. Reclamação. §6º. Indenização. §7º. Acesso ao serviço. §8º. Informação prévia sobre a programação. §9º. Serviços de instalação e manutenção de equipamentos. §10º Pagamento da assinatura. §11. Equipamentos fornecidos pela operadora aos usuários.

### §1º. Natureza jurídica

A natureza jurídica do estatuto do usuário do serviço de televisão a cabo depende diretamente da natureza desse mesmo serviço: serviço público ou serviço privado. Com efeito, existe todo um quadro de proteção para os usuários dos serviços públicos e outro para os usuários de serviços privados.

O estatuto dos usuários de serviços públicos tem assento constitucional. A Constituição dispõe que o Estado, na forma da lei, promoverá, a defesa do consumidor (art. 5º, XXXII), que compete à lei a estipulação dos direitos dos usuários de serviços públicos (art. 175, II), bem como a participação dos usuários na administração pública direta e indireta (art. 37, §3º). Além disso, a defesa do consumidor é qualificada como princípio constitucional da ordem econômica (art. 170, V). Como se nota, há a abertura do Texto Constitucional para que o legislador concretize os direitos e os deveres dos usuários de serviços públicos.

Portanto, o estatuto do usuário decorre da Constituição e da Lei. É a Constituição e a Lei que definem os direitos e os deveres dos usuários,

excluindo-se aplicação do regime de direito privado<sup>1</sup>. Com efeito, mesmo a relação entre os usuários e as concessionárias é regida pelo direito público, razão pela qual não incide o princípio da autonomia privada. O conteúdo da relação entre usuário e concessionária é definido pelas normas constitucionais e legais (direitos, deveres e benefícios ou restrições)<sup>2</sup>. É claro que esse conteúdo será detalhado pelo instrumento contratual, o qual concretizará os direitos e obrigações, tal como estipulados pelo constituinte e pelo legislador.

As regras de proteção aos usuários de serviços públicos não são as mesmas que as aplicáveis aos usuários de serviços privados. São estatutos jurídicos diferentes em razão da natureza jurídica do bem protegido. Trata-se de um estatuto garantido pela Constituição e definido em lei, razão pela qual os contratos celebrados entre as operadoras de televisão a cabo e usuários servem apenas ao delineamento dos direitos e deveres previamente definidos. Sobre o assunto, cita-se Odília Ferreira da Luz Oliveira, a qual conclui, a partir da análise do direito positivo brasileiro, que todos os direitos, deveres, vantagens e benefícios dos usuários dos serviços públicos estão previstos e regulados por normas legais e regulamentares, sendo que nada pode ser criado ou modificado por acordo entre usuário e prestador do serviço. As vontades da Administração pública, do usuário e do prestador do serviço público não criam uma situação jurídica, limitam-se unicamente a concretizar e individualizar a situação abstrata e impessoal preexistente. Dito de outro modo, as manifestações de vontade das pessoas não têm o condão de produzir efeitos jurídicos, pois os mesmos já estão preestabelecidos pela ordem jurídica<sup>3</sup>. Acrescenta, ainda, que o fato de a situação jurídica do usuário ser de Direito objetivo, totalmente determinada por normas legais e regulamentares, não veda o reconhecimento do direito subjetivo à admissão e à prestação do serviço público. Haverá o direito subjetivo à admissão

---

<sup>1</sup> O Regulamento ao Código Brasileiro de Telecomunicações define o usuário como sendo: “a pessoa que através de seus sentidos gera ou recebe informações provenientes ou destinadas a um terminal”.

<sup>2</sup> OLIVEIRA, Odília Ferreira da Luz. **Situação jurídica do usuário do serviço público**. In RDP nº 69, p. 45-69.

<sup>3</sup> Idem.

ao serviço público, desde que observados os requisitos legais. Entretanto, não haverá direito à criação e à permanência do serviço público, eis que a decisão sobre essa questão é nitidamente de caráter político<sup>4</sup>.

Cabe destacar que não é possível que a concessão de serviço público torne-se mais onerosa para o usuário que a prestação direta pelo ente concedente. As cláusulas da concessão são ditadas em favor do usuário do serviço público<sup>5</sup>. A opção pela concessão resulta, implicitamente, de uma decisão política que entende ser a gestão indireta a melhor medida para o atendimento dos interesses dos usuários de serviços públicos. Na concessão de serviços públicos, o interesse público consiste na proteção do usuário<sup>6</sup>. Deve-se atentar para o fato de que o interesse público, no entanto, não se confunde com o interesse do usuário, uma vez que este é um interesse de um indivíduo que age conforme suas circunstâncias pessoais.

A lei que define o estatuto do usuário do serviço de televisão a cabo é a própria lei que disciplina a atividade de televisão a cabo. Trata-se de uma norma especial que rege especificamente a relação entre o usuário e operadora de televisão a cabo. Ou seja, o estatuto do usuário é definido pelo regime aplicável ao serviço. Com efeito, ainda que se entenda que o serviço de televisão a cabo é um serviço privado, a natureza jurídica da relação entre usuário e operadora e poder público é estatutária e não contratual. Nesse aspecto, rompe-se com as grandes generalizações tradicionais da técnica jurídica, abrindo-se espaço para as particularidades de cada serviço público. Mas, algumas outras regras, no que tange a direitos e deveres, previstas em outras leis são aplicadas aos usuários do serviço de televisão a cabo. Tratam-se de normas estabelecidas em outros lugares que se acoplam ao regime jurídico do serviço de televisão a cabo; e, por conseqüência, acabam constituindo o estatuto do usuário desse serviço. Nesse sentido, aplica-se a Lei Geral de Telecomunicações, na parte que

---

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> BIELSA, RAFAEL. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, El Atenei, 4ª ed., Tomo I, 1947, p. 365.

<sup>6</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Contratos administrativos**, p. 221.

trata dos direitos e deveres, no que for compatível com a lei do serviço de televisão a cabo . É bom lembrar que o serviço de televisão a cabo é uma modalidade de serviço de telecomunicações, daí porque algumas das regras, concernentes a direitos e deveres, do regime jurídico do serviço de telecomunicações a ele são aplicáveis. Por último, o estatuto do usuário do serviço público de televisão a cabo é constituído, igualmente, pelo Código de Defesa do Consumidor. Já a Lei de Concessões de Serviços Públicos, particularmente no que pertine a direitos e deveres dos usuários, aplica-se ao serviço de televisão a cabo tão-somente na hipótese de se entender que este constitui um serviço público.

De tudo isso, pode-se concluir que a matéria concernente ao estatuto dos usuários do serviço de televisão a cabo, apesar de estar prevista em lei específica, mantém pontos de contatos com outros dispositivos legais. A lei sobre o serviço de televisão a cabo não exaure os direitos e deveres dos respectivos usuários. Há um verdadeiro bloco de legalidade em favor da proteção dos usuários do serviço de televisão a cabo. Com efeito, as normas de proteção não se encontram concentradas em um único diploma legislativo, mas espalhadas em diversos diplomas legais. Daí porque cabe ao intérprete, em respeito ao princípio da unidade do ordenamento jurídico, detectar as normas jurídicas que estão a proteger os usuários do serviço sob análise.

Por último, cuida lembrar o importante papel da agência reguladora, no que tange à concretização do estatuto dos usuários do serviço de televisão a cabo. É que o estatuto é desenhado de uma forma abstrata e geral pela Constituição e legislação. Faz-se necessário, portanto, o detalhamento dos direitos e deveres, que compõem o estatuto do usuário do serviço de televisão a cabo. Aí é que entra a ANATEL na tarefa de definir o conteúdo desse estatuto e o

modo de exercício dos respectivos direitos e deveres, sem, é claro, ofender o Texto Constitucional e a legislação<sup>7</sup>.

## §2º. Usuário, assinante, consumidor e cidadão

A lei em análise não trata do usuário, mas sim da figura do assinante, estabelecendo direitos e deveres. Já as Leis sobre as Concessões de Serviços Públicos e Telecomunicações adotam a figura do usuário, entretanto deixam de contemplar um conceito. Portanto, uma primeira questão se coloca: o usuário é apenas aquela pessoa que utiliza o serviço? Uma segunda questão se coloca: a figura do usuário confunde-se com a do assinante do serviço de televisão a cabo? Uma terceira questão também se coloca: a proteção dada pela lei do serviço de televisão a cabo recai apenas sobre os assinantes, excluindo-se os usuários?

É preciso lembrar a constitucionalização do estatuto dos usuários de serviços públicos, aplicando-se a interpretação da lei, que dispõe sobre o Serviço de televisão a cabo, conforme o Texto Constitucional. Como visto acima, a Constituição determina a obrigação de o legislador regular os direitos dos usuários nas concessões de serviços públicos, bem como as formas de participação perante a administração direta e indireta. É certo que a Constituição não traz um conceito de usuário de serviço público, objeto de concessão ou permissão. O problema consiste em extrair uma significação jurídica da expressão usuário de serviço público contida na Constituição Federal. O primeiro passo é interpretar essa norma constitucional em cotejo com aquela que estabelece o princípio da ordem econômica de defesa dos consumidores, verificando se se confunde a figura do usuário de serviço público com a de consumidor. Os serviços públicos se constituem em atividade econômica em sentido estrito. É sintomático

---

<sup>7</sup> Por exemplo: a lei geral de telecomunicações reconhece o direito de reclamação. Já a Resolução da ANATEL nº 30/98, ao tratar das metas de qualidade do serviço de telefonia fixa, dispôs que o direito de reclamação, inclui o direito a atendimento pessoal pelas operadoras do serviço de telecomunicações.

que a disciplina constitucional dos serviços públicos encontre-se no capítulo dedicado aos princípios gerais da atividade econômica. Daí a proximidade entre a figura do usuário de serviços públicos com a do consumidor. No entanto, a Constituição não traz um conceito de consumidor.

Diante da lacuna constitucional, é preciso se socorrer da legislação infraconstitucional. As leis sobre as concessões de serviços públicos e serviços de telecomunicações também não adotam um conceito de usuário, nem mesmo a lei sobre o serviço de televisão a cabo. Entretanto, o Código de Defesa do Consumidor contempla um conceito normativo de consumidor como sendo: “toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”. Igualmente, equipara-se a consumidor a “coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo”<sup>8</sup>.

A diferença entre usuário e consumidor reside no regime jurídico aplicável. É que o estatuto do usuário de serviços públicos é definido pelo regime de direito público. Por sua vez, o estatuto do consumidor é dado pelo Código de Defesa do Consumidor que não é, no entanto, propriamente um regime de direito público. A prestação de serviços públicos por empresas privadas rege-se por princípios de direito público, sendo que o lucro decorrente da exploração da atividade só se justifica se compatível com o interesse público. Nesse aspecto, é bom recordar a lição do professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho: “A finalidade das concessões não é a de servir aos concessionários, mas o público a quem o serviço é prestado”<sup>9</sup>. Além disso, o serviço público está em direta conexão com o interesse dos usuários. Com efeito, o titular do serviço público é o Estado, entidade, nada mais, nada menos, representativa dos interesses da própria comunidade. Já os serviços privados prestados por agentes econômicos são regulados por outras regras e princípios<sup>10</sup>. O núcleo articulador do regramento dos

---

<sup>8</sup> Vide art. 2º do Código de Defesa do Consumidor.

<sup>9</sup> OLIVEIRA, Manoel de Oliveira. Obra citada, p. 221.

<sup>10</sup> JUSTEN, Marçal Filho. Obra citada, p. 131-2.

serviços privados é o princípio da liberdade de empresa. Ocorre que tal liberdade não é mais concretizada desconsiderando-se outros bens, igualmente, protegidos pelo ordenamento jurídico. Nesse sentido, surgem os direitos dos consumidores como uma forma de limitação da liberdade econômica. Todo um regramento é constituído, a fim de evitar abusos do poder econômico em relação aos consumidores.

Originariamente, o Código de Defesa do Consumidor surge para coibir abusos na prestação de serviços privados, não se vinculando propriamente nem ao direito público ou direito privado. É certo que o mesmo dispõe sobre sua própria aplicação ao âmbito dos serviços públicos. Ora, um dos princípios cardeais da política nacional das relações de consumo consiste na racionalização e melhoria dos serviços públicos<sup>11</sup>. No entanto, a sua aplicabilidade fica condicionada à compatibilidade com o princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público. Assim, nem todas as regras previstas no Código de Defesa do Consumidor são aplicáveis aos usuários de serviços públicos<sup>12</sup>. Quer dizer, o consumidor de serviços privados, prestados por empresas voltadas à obtenção de lucro, é aquela pessoa que dispõe de renda. A causa da prestação do serviço é o pagamento de um preço. Ao contrário, o consumidor de serviços públicos não é, necessariamente, a pessoa possuidora de uma dada renda. É possível que os serviços públicos sejam prestados, independentemente do pagamento de um preço.

Diante disso, verifica-se que o termo usuário de serviço público está diretamente associado à idéia de pessoa que utiliza o respectivo serviço. Ocorre que o serviço público destina-se à coletividade, daí fica a questão: as pessoas ou grupos que não utilizam os serviços públicos podem ser qualificadas como usuários? Ao que parece, a resposta advém da interpretação do art. 145, II, da Constituição Federal. É que esse dispositivo constitucional estabelece a

---

<sup>11</sup> Art. 4º, VII, da Lei nº. 8.078/90.

<sup>12</sup> JUSTEN, Marçal Filho. Obra citada, p. 131-2.

competência tributária para a cobrança de taxas em razão da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou colocados a sua disposição. Desse modo, a identificação do usuário se dá mediante o critério “utilização efetiva ou potencial” dos serviços públicos. Assim, os usuários dos serviços públicos são aquelas pessoas ou grupos que efetivamente utilizam ou, potencialmente, tem a sua disposição os respectivos serviços públicos. É o que também, ainda que com base em outra fundamentação, construída para identificar os titulares do direito à reclamação nos serviços públicos, entende Adriana Schier: “Note-se que a abrangência do termo usuário, no que se refere ao direito de reclamação, poderá ser definida pela Lei que regulamentar tal direito e parece prudente, diante do que foi exposto, que o termo abrigue, também, a noção de potencial usuário, para que aqueles que poderão vir a utilizar o serviço também sejam legitimados para exercer o controle social sobre ele. Aliás, a lei deve necessariamente ater-se a estes termos”<sup>13</sup>.

Por outro lado, as pessoas, ainda que efetivamente não usassem o serviço público, não pudessem ser qualificadas como usuárias de serviços públicos elas estariam, de alguma forma, protegidas pelo ordenamento jurídico. Nesse caso, não se poderia propriamente falar em direitos subjetivos dessas pessoas que não utilizam o serviço público, mas de “interesses legítimos”. Sobre o assunto, explica Rodolfo Mancuso: “A característica dos interesses legítimos está em que a proteção ‘limitada’ de que eles gozam, advém-lhes por via ‘reflexa’: a norma não visa exatamente tutelar a situação jurídica individual, mas pode ocorrer que o sujeito esteja de tal forma situado no raio de abrangência dessa norma que passe a merecer uma certa proteção diferenciada em relação aos demais”<sup>14</sup>. Nesse sentido, há um estatuto jurídico de proteção diferenciado para o usuário efetivo e o usuário potencial de serviços públicos. Esse último é protegido, porém de uma forma menos intensa que o primeiro.

---

<sup>13</sup> **O direito de reclamação.** Dissertação de Mestrado/UFPR, p. 192. Não publicada.

<sup>14</sup> **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir,** p. 59.

A lei em estudo não trata da figura do usuário, mas tão-somente do assinante, prevendo seus respectivos direitos e deveres, assim definindo-o: “é a pessoa física ou jurídica que, mediante contrato, recebe o Serviço de televisão a cabo” (art. 5º, II). Ou seja, os usuários não são necessariamente assinantes, uma vez ausente o vínculo contratual com a operadora. Embora seja omissa a lei, que trata do serviço de televisão a cabo, cabe verificar que estão protegidos os usuários do serviço de televisão a cabo. Com efeito, o estatuto do usuário do serviço de televisão a cabo é constituído diretamente a partir da Constituição, sobretudo dos dispositivos constitucionais que tratam dos direitos fundamentais em conexão com a atividade de televisão. As normas constitucionais, que tratam do direito fundamental à liberdade de expressão do pensamento, de informação, de comunicação social, à cultura, ao lazer e à educação, e dos princípios inerentes à produção e programação das emissoras de televisão, aplicam-se em bloco ao ato de outorga do serviço de televisão a cabo.

Igualmente, do ponto de vista infraconstitucional, os usuários do serviço de televisão a cabo encontram-se protegidos pela Lei Geral de Telecomunicações e Código de Defesa do Consumidor e pela Lei de Concessões de Serviços Públicos (caso se entenda que o Serviço de televisão a cabo é serviço público). Trata-se de um bloco de legalidade a favor do usuário do serviço de televisão a cabo.

Por outro lado, é importante investigar os aspectos da cidadania envolvidos na prestação de serviços de televisão a cabo. Discute-se, também, se há um mercado propriamente de consumidores ou de cidadãos, sobretudo no campo da comunicação social. O mercado não é um fim em si mesmo, mas um instrumento de desenvolvimento social. É claro que esse desenvolvimento da sociedade não pode ser mensurado apenas em termos puramente econômicos, eis que existem outros valores dignos de tutela pelo ordenamento jurídico. Os valores de mercado, nas palavras de George Soros, “expressam apenas o que determinado participante do mercado está disposto a

pagar a outro, por alguma coisa, numa troca livre. Esses valores pressupõem que cada participante seja um centro de lucros, inclinado a maximizar seus lucros, com a exclusão de qualquer outra consideração”<sup>15</sup>. Com o valor de mercado, o *alter ego* é apenas a medida do interesse do agente econômico. O outro é reduzido a uma escala numérica, pois é visto em razão de valores, expressos em moeda, que dele se pode ganhar ou perder. O mercado atende às necessidades dos indivíduos, como um meio para a maximização de lucros. No mercado, o valor da pessoa é medido pelo seu respectivo potencial econômico, como produtor ou consumidor. Ao menos do ponto de vista normativo, esta lógica não impera; ao contrário, prepondera o exercício da autoridade encarregada por velar os valores fundamentais da sociedade. A esfera pública tem um mínimo de substrato moral, ao contrário da esfera de mercado que é amoral<sup>16</sup>.

Ora, a informação não pode ser tratada como uma mercadoria, embora que isso seja feito pelas empresas de comunicação social. Trata-se de um bem social, razão pela qual existe um quadro regulatório de proteção. Muitas informações de caráter político, científico, artístico e cultural deixam de ser produzidas em razão de seu custo econômico. Além disso, os consumidores que participam do mercado são desiguais do ponto de vista econômico quanto de formação educacional. Daí a necessidade de intervenção estatal, a fim de corrigir essas desigualdades no mercado<sup>17</sup>.

É de concluir que, independentemente da natureza do serviço de televisão a cabo (serviço público ou serviço privado) existem regras e princípios jurídicos que protegem o respectivo usuário. É certo, que dependendo do regime jurídico aplicável ao serviço de televisão a cabo, a estrutura dos direitos e deveres é diferente<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> SOROS, George. **A crise do capitalismo**. Rio de Janeiro: Campus, 1998, p. 87.

<sup>16</sup> SOROS, George. Obra citada, p. 260-261.

<sup>17</sup> CODERCH, Pablo Salvador. *El derecho de la libertad*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 133-9.

<sup>18</sup> Infelizmente, não é objeto do presente estudo a questão concernente à natureza jurídica do serviço de televisão a cabo: se serviço público ou serviço privado.

### §3º. Qualidade da programação de televisão

Em capítulo anterior, conclui-se que as normas constitucionais outorgam à coletividade o direito à qualidade da programação de televisão. A adequação do serviço de televisão a cabo exige o fornecimento de programas bons pela operadora e programadora de televisão. Com efeito, embora a lei do serviço de televisão a cabo não tenha expressamente reconhecido o direito à qualidade da programação de televisão, é possível extrair tal direito a partir dos princípios constitucionais sobre a produção e programação de televisão. É preciso distinguir, entretanto, entre a qualidade dos programas de televisão e a qualidade do serviço propriamente de televisão a cabo. É que os programas de televisão constituem-se em obras audiovisuais, sendo, portanto, produtos fornecidos por programadoras. Já o serviço de televisão a cabo é uma atividade exclusiva da operadora que consiste na transmissão do sinal de televisão até as dependências do assinante.

A qualidade da programação há de ser definida mediante critérios objetivos, que vinculem a atuação das operadoras e programadoras de televisão a cabo. Aplicam-se, aqui, por analogia, ainda que não integralmente, as regras do Código de Defesa do Consumidor sobre a responsabilidade do fornecedor de serviços pelos vícios de qualidade<sup>19</sup>. Um serviço que apresenta vícios de qualidade é aquele impróprio ou inadequado ao consumo. É certo que o referido dispositivo legislativo busca censurar os vícios do serviço, a fim de proteger o consumidor de riscos em relação à sua vida, saúde e segurança. Evidentemente que em face da natureza do serviço de televisão a cabo, tal critério aqui não se aplica integralmente. Pode-se, entretanto, pensar em sua aplicação no caso de publicidade de produtos e serviços, veiculada pela televisão a cabo, que sejam perigosos à saúde e à segurança do consumidor.

---

<sup>19</sup> Arts. 12 e 18 da Lei nº 8.078/90.

A falta de qualidade da programação de televisão representa a não correspondência à legítima expectativa do consumidor quanto à sua utilização. É claro que essa expectativa será verificada a partir da análise de regras de experiência. É no contexto das práticas comunitárias que será identificada se é legítima a expectativa do consumidor quanto à qualidade do serviço de televisão a cabo. Que dizer, a produção do produto e a prestação do serviço não de estar voltadas para o atendimento das necessidades dos consumidores. Essa questão dos vícios de qualidade na prestação de serviços é analisada por Zelmo Denari da seguinte forma: “os serviços padecem de vício de qualidade quando são impróprios ao consumo, ou seja, quando se mostram inadequados para os fins que deles se esperam ou não atendam às normas regulamentares de prestabilidade (cf. §2)”<sup>20</sup>.

O controle de qualidade efetuado pelas próprias prestadoras do serviço de televisão a cabo, quanto aos produtos televisivos oferecidos aos consumidores, é insuficiente. Um dos graves problemas é que a colocação de programas de grande audiência não é por si só suficiente para atestar a qualidade da programação. Os consumidores podem muito bem se voltar para programas de baixa qualidade. Não é o índice de audiência o fator de qualidade da programação de televisão. Conclui-se que é, perfeitamente, possível efetuar o controle de qualidade da programação de televisão, uma vez que a lei assegura aos consumidores o direito à qualidade dos produtos e serviços.

#### §4º. Participação

A lei que disciplina o serviço de televisão a cabo introduziu inúmeros mecanismos para a participação popular. Em primeiro lugar, colocou à

---

<sup>20</sup> DENARI, Zelmo. **Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto**. Ada Pelegrini Grinover ... [et al.], 7ª ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 192.

disposição do público os contratos destinados à prestação eventual e permanente dos serviços (art. 25, §3º). Em segundo lugar, assegurou a qualquer pessoa a possibilidade de representar ao órgão regulador nos casos de prejuízos decorrentes de práticas das concessionárias de telecomunicações ou operadoras de televisão a cabo ou em casos de condições que impeçam ou dificultem o uso de canais ou do serviço, inclusive prevendo a possibilidade de realização de audiência pública para a resolução da controvérsia (art. 25, §4º). Em terceiro lugar, estabeleceu a realização de consulta pública no procedimento de renovação do ato de outorga do serviço de televisão a cabo (art. 36).

A Constituição preocupa-se com a participação da sociedade civil na organização e fiscalização dos serviços públicos. Nesse sentido, outorga à lei a tarefa de regulamentar o direito fundamental de participação do usuário na administração pública, a fim de assegurar o direito à reclamação quanto à prestação do serviço público; organizar um serviço de atendimento ao usuário; avaliar periodicamente, externa e interna, a qualidade dos serviços e a representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (§3º, do art. 37, implantado pela Emenda Constitucional nº. 19/98). Até o presente momento, esse dispositivo constitucional não foi ainda regulamentado, o que enseja o desencadeamento dos mecanismos de proteção à força normativa da Constituição.

A participação do usuário representa a democratização da esfera pública, abrindo-se a administração pública à esfera social. Um dos pressupostos é a informação veraz e adequada. Sem ela, o cidadão pode simplesmente vir a servir como fantoche de legitimação de práticas administrativas, não vindo a influenciar a tomada de decisões<sup>21</sup>. A relevância da informação é, ainda mais, acentuada no setor dos serviços públicos de cunho

---

<sup>21</sup> Segundo Clèmerson Merlin Cléve: “Sem informação correta, sem um aparato institucional transparente, qualquer tipo de participação pode se transformar em mera cooptação legitimadora”. Vide **O cidadão, a Administração Pública e a Constituição**. In **Temas de direito constitucional (e de teoria do direito)**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1993, p. 29.

técnico, inseridos no contexto de uma sociedade complexa. Nesse campo, onde a tecnologia impera, a cidadania, sem dispor de dados referentes à utilização da técnica, não conseguirá efetuar o controle adequado sobre a execução do serviço. Daí é imprescindível a adoção de mecanismos jurídicos que garantam uma “representatividade técnica” dos usuários<sup>22</sup>.

A participação dos cidadãos na Administração divide-se em duas modalidades: (i) participação orgânica e (ii) participação procedimental. A primeira modalidade de participação da cidadania consiste na inserção dos representantes dos administrados no interior dos órgãos administrativos. Aqui, abre-se o espaço para a atuação para a associação voluntária dos particulares interessados na gestão da coisa pública, sejam os usuários do serviço público ou sejam os cidadãos interessados na boa gestão do interesse público, ainda que não propriamente qualificados como usuários do serviço. A tônica dessa espécie de participação popular é a defesa dos interesses difusos – e não interesses individuais, mediante a presença de representantes dos usuários e da sociedade. Como exemplo de concretização dessa participação orgânica, tem-se o Conselho Consultivo da ANATEL, constituído por representantes dos usuários do serviço de telecomunicações, da sociedade e das empresas de telecomunicações<sup>23</sup>. Já a participação procedimental expressa a representação dos interesses individuais e dos grupos de defesa dos interesses coletivos, o que exige o estabelecimento de uma relação bilateral de informação e colaboração recíproca entre aquelas pessoas, as empresas gestoras do serviço e o órgão regulador. É que a atividade da agência reguladora tem como norte a realização de audiências públicas, antes da tomada de decisões de impacto social. É mediante o contraditório entre diversas idéias e opiniões que se constitui o processo deliberativo. Trata-se de uma forma de controle social sobre o serviço público ou serviços privados de interesse público<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Conferir: AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle social de serviços públicos**, p. 222.

<sup>23</sup> Arts. 33 e 34 da Lei nº. 9.472/97.

<sup>24</sup> Sobre isso, dispõe a Lei nº 8.977/95: “Art. 25 (...) 4º Qualquer pessoa que se sinta prejudicada por prática da concessionária de telecomunicações ou operadora de televisão a cabo ou por

É de se concluir esse tópico afirmando pela configuração do direito à participação dos usuários, ainda que o serviço de televisão a cabo não seja enquadrado como serviço público na sua fórmula tradicional. Nesse caso, o direito à participação está fundamentado na própria lei que trata do serviço de televisão a cabo, não se fundamentando na norma constitucional acima referida<sup>25</sup>. Quer dizer, embora existindo um serviço privado de televisão a cabo, o direito à participação resulta do simples fato de o legislador impor para a Administração Pública a responsabilidade quanto à execução do respectivo serviço. É certo que a estrutura do direito à participação é variável em razão do regime jurídico aplicado ao serviço de televisão a cabo.

#### §5º. Reclamação

No plano infraconstitucional, apesar de não constar na lei que dispõe sobre o serviço em questão, o direito de reclamação encontra-se catalogado na Lei Geral de Telecomunicações<sup>26</sup> e no Código de Defesa do Consumidor<sup>27 28</sup>.

---

condições que impeçam ou dificultem o uso de canais ou do serviço, poderá representar ao Poder Executivo, que deverá apreciar o assunto no máximo de trinta dias, podendo convocar audiência pública se julgar necessário’.

<sup>25</sup> No que tange à participação dos telespectadores no próprio programa de televisão, cabe mencionar que a mesma acontece mediante a presença do telespectador quando da realização do programa ou o envio de opiniões por telefone, fax ou *internet*, sobre assunto previamente estipulados. A interação entre usuário e televisão se dá de uma forma maniqueísta, não possibilitando o verdadeiro exercício da liberdade de expressão. Assim, o telespectador deve ser ouvido não só quando é convidado, mas sobretudo quando tem algo importante a dizer. Vide: BUCCI, Eugênio. **Direitos do telespectador**. Disponível em <http://www.tver.zip.net>.

<sup>26</sup> Art. 3º, X, da Lei nº. 9.472/97.

<sup>27</sup> Art. 26 da Lei nº. 8.078/90.

<sup>28</sup> Em sendo considerado o serviço de televisão a cabo como serviço público na sua feição tradicional, existem algumas singularidades do direito de reclamação. Com efeito, cumpre observar que o direito à reclamação da prestação do serviço público é uma manifestação particular do direito fundamental de petição e de participação na administração pública. Nesse sentido Adriana Schier, ao tratar da temática referente ao direito de reclamação, explica que: “Pode-se referir, deste modo, dois aspectos relevantes na construção de um conceito do direito de reclamação: (i) apresenta-se como uma forma de controle social da prestação dos serviços públicos e (ii) consubstancia-se como uma provocação da instância administrativa, que deve dar início a um processo administrativo com o objetivo de apurar as irregularidades referidas pelos cidadãos”.

O direito à reclamação é um importante meio para a melhoria da qualidade da programação de televisão. É fundamental a organização dos meios pelos quais os usuários possam exercer o seu direito à reclamação. É essencial que a operadora disponibilize um serviço de atendimento ao telespectador gratuito, rápido e eficiente<sup>29</sup>. O direito de reclamação pode ser, igualmente, exercido perante a agência reguladora do serviço de televisão a cabo. Nesse sentido, a Lei Geral de Telecomunicações deu um importante passo no que tange à efetivação do direito de reclamação ao criar a Ouvidoria no âmbito da ANATEL<sup>30</sup>.

Igualmente, aqui a estrutura do direito de reclamação varia em razão da natureza da qualificação do serviço de televisão a cabo (se serviço público ou serviço privado). Com efeito, a existência do direito de reclamação no campo do serviço de televisão a cabo é inegável, contudo o seu conteúdo depende da natureza jurídica aplicável ao referido serviço.

#### §6º. Indenização

Importa mencionar que nem sempre a inadequação do serviço representa danos aos usuários. É possível que o serviço esteja sendo prestado de forma inadequada, sem que haja danos aos usuários. Nesse caso, haverá dano à ordem jurídica, mas não aos usuários<sup>31</sup>. Mas, o que importa no presente momento é a hipótese de danos aos usuários do serviço de televisão a cabo, que ensejam o direito à indenização.

---

<sup>29</sup> Vide supra.

<sup>30</sup> Art. 8º, §1º, da Lei nº. 9.472/97.

<sup>31</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Obra citada, p. 133.

Não há previsão na lei, que trata do serviço de televisão a cabo, do direito à indenização pelos danos causados pela transmissão do sinal pela operadora. Apesar disso, o direito à indenização está amparado no Código de Defesa do Consumidor<sup>32 33</sup>.

Desse modo, é preciso diferenciar a responsabilidade pelo serviço daquela decorrente do produto oferecido aos consumidores. A responsabilidade pelo serviço é exclusiva da operadora de televisão a cabo, pois é ela que titulariza o direito à execução e exploração do respectivo serviço. Logo, todo e qualquer dano causado pela má prestação do serviço de transmissão do sinal de televisão (canais de livre programação) é de responsabilidade da operadora.

Já no caso da responsabilidade pelo produto (programa de televisão), não só a operadora de televisão a cabo responde pelos eventuais vícios, mas também podem ser responsabilizados o produtor, fornecedor e o importador dos programas de televisão<sup>34</sup>. Nesse caso, a responsabilidade pelo conteúdo transmitido pelo serviço de televisão a cabo engloba todas as pessoas envolvidas no processo de produção e distribuição que contribuíram de alguma forma para o surgimento do dano. Uma vez caracterizado o dano, surge a solidariedade passiva quanto ao cumprimento da obrigação de indenização. No

---

<sup>32</sup> Dispõe o Código de Defesa do Consumidor: “Art. 6º São direitos do consumidor: VI – a efetiva reparação e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos”.

<sup>33</sup> Entendendo-se que o serviço de televisão a cabo é um serviço público aplica-se o art. 37, §6º, da Constituição Federal, que trata da responsabilidade do Estado. Nesse sentido, cuida observar, com nos ensinamentos do professor Yussef Cahali, que o Estado responde solidariamente pelos danos causados em razão da execução do serviço público pela concessionária do Serviço de televisão a cabo. Dessa forma, a responsabilidade estatal advém da má escolha da concessionária ou da omissão quanto à fiscalização do serviço público. A razão da responsabilidade estatal decorre da participação do ente estatal do nexo de causalidade entre a conduta da concessionária do serviço público e os danos dela decorrentes. Por outro lado, os danos decorrentes de condutas alheias à prestação do serviço público a responsabilidade estatal é apenas de caráter subsidiário. Entretanto, a responsabilidade estatal não provém de uma eventual insolvência da empresa concessionária, mas em razão da omissão estatal quanto ao exercício do poder de polícia. Vide: **A responsabilidade civil do Estado**. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, p. 149-153.

<sup>34</sup> É o que dispõe o Código de Defesa do Consumidor quando aborda a responsabilidade por vício do produto e do serviço: “Art. 25. (...) §1º Havendo mais de um responsável pela causação do dano, todos responderão solidariamente pela reparação prevista nesta e nas Seções anteriores”.

entanto, lei sobre o serviço de televisão a cabo afasta toda e qualquer espécie de responsabilidade da operadora sobre o conteúdo dos canais de distribuição obrigatória e os destinados à prestação eventual e permanente de serviços. Resta, no entanto, de acordo com a mesma lei, a operadora responsável pelos canais de programação livre<sup>35</sup>.

Uma pequena observação deve ser feita quanto à responsabilidade pelos canais com conteúdos estrangeiros. Observe-se que a compra de programas gerados no exterior só poderá ser feita mediante empresa constituída em território nacional<sup>36</sup>. Tal regra objetiva facilitar a eventual responsabilização da fornecedora de programas estrangeiros. Nesse caso, tanto a operadora do serviço de televisão a cabo, quanto a fornecedora da programação de televisão, respondem pelos danos causados aos consumidores.

Por outro lado, ainda que o serviço de televisão a cabo não possa ser qualificado na noção tradicional de serviço público apresentada pela doutrina de direito administrativo brasileira, há o direito à indenização decorrente das falhas do serviço de televisão a cabo ou do conteúdo transmitido. Nessa hipótese, o que difere é a fundamentação jurídica do direito assegurado ao usuário.

---

<sup>35</sup> Ao que parece, essa exclusão de responsabilidade da operadora de televisão a cabo em relação ao conteúdo dos canais de prestação eventual e permanente de serviços é inconstitucional por contrariar o disposto no Código de Defesa do Consumidor. Com efeito, a Constituição dispõe, como garantia fundamental, que o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor (art. 5º, XXXII). Nesse sentido, o legislador, ao editar o Código de Defesa do Consumidor, estabeleceu os casos de responsabilidade na prestação de serviços. Portanto, a lei que dispõe sobre o serviço de televisão a cabo não pode estabelecer um sistema de responsabilidade menor protetor para o consumidor que aquele oferecido pelo Código de Defesa do Consumidor. Daí a sua inconstitucionalidade.

<sup>36</sup> Trata-se do art. 67, “d”, do Regulamento do serviço de televisão a cabo.

## §7º. Acesso ao serviço

A lei estabelece que o direito ao acesso ao serviço de televisão a cabo é assegurado a todos aqueles cujas dependências estejam localizadas na área de prestação do serviço, mediante o pagamento pela adesão, e remuneração pela disponibilidade e utilização do serviço<sup>37</sup>. Trata-se de um direito fora do catálogo dos “Direitos e Deveres” previstos no Capítulo VII da Lei nº. 8.977/95. O direito de acesso aos canais básicos de utilização gratuita se dá mediante o pagamento pela adesão e pela disponibilidade do serviço de televisão a cabo . Quer dizer, a recepção dos canais básicos gratuitos está condicionada ao pagamento do serviço de televisão a cabo (preço pela adesão e disponibilidade). E mais, a própria lei impõe que a infra-estrutura do serviço permita a individualização do acesso de assinantes a canais determinados. Ou seja, se o usuário quiser utilizar apenas os canais básicos gratuitos ele pode, desde que efetue o pagamento dos custos de instalação e disponibilização, não estando obrigado a assinar outros canais de televisão.

Outra possibilidade consiste na utilização de dispositivo técnico que assegure o bloqueio quanto à recepção de determinados canais, desde que esse serviço seja solicitado e custeado pelo assinante. Trata-se de uma forma de controle do conteúdo da programação pelo usuário do serviço em questão<sup>38</sup>.

Além disso, há o direito à continuidade do serviço de televisão a cabo, o que significa que a operadora não pode, simplesmente, interromper a prestação sem a ocorrência de justo motivo. Trata-se de um direito decorrente do direito de acesso ao serviço de televisão a cabo<sup>39</sup>. O ordenamento jurídico permite

---

<sup>37</sup> Art. 26 da Lei nº. 8.977/95.

<sup>38</sup> Tal regra está prevista no art. 73 do Regulamento do serviço de televisão a cabo.

<sup>39</sup> Art. 26 da Lei nº 8.977/95.

a interrupção do serviço por razões de ordem técnica ou de segurança. Igualmente, é possível a interrupção se a continuidade do serviço representar risco de dano a bens ou interesses públicos.

#### §8º. Informação prévia sobre a programação

Em toda e qualquer relação de consumo é importante a informação a respeito das características do produto ou serviço, razão pela qual a legislação tem imposto aos fornecedores o dever de informar adequadamente ao consumidor. No caso da televisão a cabo, o legislador reconheceu o direito à prévia informação sobre a programação ofertada pela operadora, não dizendo, entretanto, por qual meio esse direito será exercido. O conhecimento a respeito da programação de televisão possibilita o exercício do direito à escolha do programa pelo consumidor. A divulgação da programação ao conhecimento do assinante há ser feita previamente à sua exibição pela operadora, sob pena de não possibilitar o direito de opção.

O direito à informação sobre os programas de televisão tem aqui um conteúdo mínimo que não pode ser ignorado: a) classificação indicativa para qual público se destina; b) o horário em que o mesmo será exibido; c) o gênero em que se enquadra; d) tempo total de exibição, e) idioma em que será exibido.

Diante desse direito, é ilegal a conduta da operadora que muda abruptamente, sem o consentimento do usuário, os planos de prestação dos serviços ou a programação de televisão, mediante a inserção de partes de outros programas dentro de um programa já em exibição. Ora, o usuário assina determinados canais, em razão de sua preferência pessoal por determinados programas. Portanto, não é razoável que o mesmo tenha que suportar a

interrupção em seu programa predileto e assistir um outro programa que inicialmente não constava da programação<sup>40</sup>.

O direito de conhecer, previamente, o tipo de programação oferecido pela operadora do serviço de televisão a cabo não impede a cobrança quanto ao oferecimento da “revista de programação”. Evidentemente que a prestação do serviço de televisão a cabo não pode estar condicionada à aquisição compulsória desse produto. Agora, a operadora tem a obrigação de, gratuitamente, prestar informações a respeito do conteúdo da programação, ao menos por meio do próprio sistema de transmissão de sinais de televisão, isto é, disponibilizar as informações ao usuário na própria tela do aparelho de televisão.

#### §9º. Serviços de instalação e manutenção dos equipamentos

O acesso ao serviço de televisão a cabo apenas se aperfeiçoa mediante atos materiais praticados pela operadora, que são serviços de instalação e manutenção dos equipamentos imprescindíveis à recepção dos sinais de televisão. Com as inovações tecnológicas, esses dispositivos não se destinam apenas à recepção de sinais, mas também à transmissão de sinais pelo próprio usuário do serviço. Assim, pode-se, por exemplo, enviar solicitações de programas pelo próprio assinante.

A realização dos serviços de instalação e manutenção dos equipamentos imprescindíveis à recepção dos sinais de televisão requer a entrada nas dependências do assinante. Evidentemente que tal operação pressupõe o consentimento responsável pelo domicílio, comercial ou residencial, seja assinante ou não. Em caso de má execução desses serviços, o consumidor poderá exigir

---

<sup>40</sup> Sobre o assunto, há importante precedente do Superior Tribunal de Justiça: Recurso Especial 308486, Recorrente: Televisão Vídeo cabo de Urbelândia Ltda, Recorrido: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Relator: Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, Terceira Turma, julgado em 24 de junho de 2002. Informação disponível em: <http://www.stj.gov.br/webstj/noticias>. Acesso em 27/6/2002.

alternativamente a reexecução dos serviços, a restituição da quantia paga e o abatimento proporcional do preço<sup>41</sup>

Um dos principais problemas, em matéria de serviços de instalação e manutenção, consiste nos atrasos da operadora, no que tange ao cumprimento desse dever, o que configura uma prática comercial abusiva, censurada pelo Código de Defesa do Consumidor. Nesse aspecto, o assinante tem o direito de receber o serviço de instalação e manutenção em um prazo razoável. A razoabilidade no tempo de entrega do serviço será aferida, no caso concreto, por meio de regras da experiência.

#### §10. Pagamento da assinatura

O acesso ao serviço de televisão a cabo está condicionado ao pagamento de seu respectivo preço, o qual deve ser fixado conforme as práticas de mercado tal como previsto na Lei nº. 8.977/95<sup>42 43</sup>. Mas, o não pagamento do preço implica a suspensão do serviço?

A lei em análise nada diz a respeito. Mas, ao que parece, o não pagamento do preço acarreta a suspensão do serviço, desde que avisado previamente o assinante. A regra geral em matéria de serviço de televisão a cabo é o dever de pagar, não havendo previsão de gratuidade.

---

<sup>41</sup> É o que dispõe o art. 20 do Código de Defesa do Consumidor.

<sup>42</sup> Art. 34, I, da Lei nº. 8.977/95.

<sup>43</sup> Por outro lado, em sendo qualificado o serviço de televisão a cabo como serviço público, verifique-se a incidência da Lei nº. 8.987/95, que trata das Concessões de Serviços Públicos, a qual permite a interrupção do serviço na hipótese de inadimplemento do usuário, desde que observado o interesse da coletividade. Além disso, a mesma lei prevê a modicidade da tarifa, elemento do conceito normativo de serviço adequado. A questão da modicidade da tarifa impõe que a mesma seja a menor possível em termos de valor, dentro das circunstâncias concretas (considerados os custos e o lucro da concessionária), de modo a possibilitar a melhor prestação do serviço.

Uma questão conexa a esta consiste no reajuste de preços praticados pelas operadoras de televisão a cabo. Nesse caso, o STJ tem importante precedente no sentido de garantir o direito ao não reajuste da mensalidade em prazo inferior a um ano<sup>44</sup>.

#### §11. Equipamentos fornecidos pela operadora aos usuários

Outro dever do assinante, previsto na legislação sobre o serviço de televisão a cabo, consiste em zelar pelos equipamentos fornecidos pela operadora de televisão a cabo<sup>45 46</sup>.

Nesse caso, a operadora limita-se a transferir apenas a posse sobre os dispositivos técnicos necessários à recepção dos sinais de televisão, permanecendo com a propriedade dos referidos bens. Desse modo, o assinante não poderá alienar esses bens a terceiros, salvo se autorizado pela operadora. Ao final do contrato, o assinante obriga-se a devolver os respectivos equipamentos. Assim, todo e qualquer dano causado pelo usuário aos bens afetados à execução do serviço é censurável, razão pela qual o mesmo poderá ser responsabilizado.

A violação ao dever de cuidado quanto à preservação dos equipamentos afetados à execução do serviço implica a imposição de sanções de advertência, multa e reparação do dano. A aplicação dessas sanções decorre do

---

<sup>44</sup> Vide: Superior Tribunal de Justiça: Recurso Especial 308486, Recorrente: Televisão Vídeo cabo de Urbelândia Ltda, Recorrido: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Relator: Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, Terceira Turma, julgado em 24 de junho de 2002. Informação disponível em: <http://www.stj.gov.br/webstj/noticias>. Acesso em 27/6/2002.

<sup>45</sup> Art. 34, II, da Lei nº. 8.987/95.

<sup>46</sup> Igualmente, tal dever está contemplado na Lei de Concessões de Serviços Públicos, ainda que de uma forma mais ampla. Sobre esse dever, a Lei nº. 8.987/95 dispõe que: “Art. 7º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários: (...) VI – contribuir para a permanência das boas condições dos serviços públicos através dos quais lhes são prestados os serviços”. Esse dever é mais amplo porque serve à proteção de terceiros quanto à utilização dos serviços públicos. No caso do dever de zelar dos usuários de zelar pelos equipamentos afetados à execução do serviço de televisão a cabo há proteção recai, basicamente, sobre o interesse da própria concessionária, titular desses bens.

próprio contrato celebrado entre a operadora e assinante, e não em razão do poder de polícia, uma vez que a lei assim não previu.