

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

PROJETO DE LEI Nº 7.182, DE 2017

Acrescenta inciso XIV ao art. 7º da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para vedar a implementação de franquia limitada de consumo nos planos de internet banda larga fixa.

Autor: SENADO FEDERAL – RICARDO FERRAÇO

Relator: Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO – PDT/CE

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.182, de 2017, apresentado pelo nobre Senador Ricardo Ferraço, acrescenta o inciso XIV ao art. 7º da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, Marco Civil da Internet, para vedar a implementação de franquia limitada de consumo nos planos de internet banda larga fixa.

A matéria foi distribuída para as Comissões de Defesa do Consumidor, e de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, para análise e apreciação de mérito, bem como para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise quanto aos pressupostos de admissibilidade relativos àquela Comissão.

Na Comissão de Defesa do Consumidor, o Projeto em tela teve parecer favorável aprovado pelo Plenário daquele Colegiado. Aqui na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, foi inicialmente relatado pelo nobre Deputado Goulart, mas seu parecer não chegou a ser apreciado. Redistribuído para nossa relatoria, ofereço aos nobres Pares a presente análise e voto para deliberação.

Cabe, regimentalmente, a esta Comissão manifestar-se sobre a matéria, sob a ótica do que prescreve o inciso III do artigo 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

II - VOTO DO RELATOR

A temática do acesso à internet reveste-se de importância fundamental para toda a sociedade brasileira, principalmente no momento em que se observa uma maior aceleração na transição de relacionamentos pessoais e de trabalho para o mundo virtual. O desenvolvimento das sociedades modernas, já há algum tempo, passa pelo bom equacionamento da questão, uma vez que um eventual desequilíbrio afeta custos e oportunidades para toda a comunidade – cidadãos e empresas.

O assunto me é bastante caro e remonta à época em que tive a honra de dirigir o Ministério das Comunicações, no ano de 2016. Já naquele período, determinamos que a Agência Nacional de Telecomunicações envidasse esforços no sentido de buscar uma solução, após estudo das questões de franquias no acesso da banda larga fixa. A Superintendência de Relações com o Consumidor da Agência concluiu por uma medida cautelar, determinando que as prestadoras do serviço se abstivessem de utilizar práticas de redução de velocidade, suspensão de serviço ou de cobrança de tráfego excedente após o esgotamento da franquia. Em seguida a esta decisão, o próprio Conselho Diretor da Anatel convalidou a cautelar. Tal medida, ressalte-se, vigora até hoje.

Embora cercada de grande debate, a decisão então proferida pela Anatel, e vigente até o momento, encontra respaldo no ordenamento jurídico brasileiro. A Lei nº 12.965, de 2014, o chamado Marco Civil da Internet, bem destaca o acesso à internet como essencial ao exercício da cidadania e estabelece, como direito dos usuários da internet no Brasil, a não suspensão da conexão, salvo por débito, conforme seu art. 7º, inciso IV:

Art. 7º O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania, e ao usuário são assegurados os seguintes direitos:

.....
IV - não suspensão da conexão à internet, salvo por débito diretamente decorrente de sua utilização;
.....

O modelo adotado no Brasil para a prestação dos serviços de telecomunicações foca o livre mercado e a concorrência entre os prestadores de serviço. Se, em grandes centros urbanos, presenciamos um ambiente concorrencial na telefonia e na banda larga móvel, por exemplo, o mesmo não se pode constatar em relação à oferta da banda larga fixa na grande maioria das localidades do nosso País. Muitos cidadãos brasileiros se veem, então, somente com uma única opção de contratação de banda larga fixa, com evidente desequilíbrio em favor das empresas, que monopolizam extensas áreas de cobertura e *marketshare*. Neste cenário, em todo o mundo, os cidadãos esperam ação firme e decisiva dos reguladores dos serviços concedidos e autorizados pelo Poder Público, bem como dos formuladores legislativos, para a manutenção de um ambiente saudável e propício ao desenvolvimento de todos.

Alguns aspectos relativos à infraestrutura também merecem uma análise mais acurada. Um dos principais argumentos levantados pelas prestadoras de serviço está relacionado com a capacidade das infraestruturas para a fruição de todo o volume de dados, notadamente num cenário sem a limitação do modelo de franquias. Em acréscimo, são trazidos para a discussão as cláusulas dos contratos que preveem, há muito, limites de franquia, como salvaguardas para eventuais gargalos de tráfego, e que não vinham sendo usadas em função das folgas de infraestrutura que possibilitavam a prestação dos serviços. No entanto, argumentam as empresas que tais folgas foram consumidas pelo crescimento expressivo dos volumes de dados.

Ocorre que, com o crescimento dos serviços, sempre é esperada uma readequação de infraestrutura. Não se pode esperar que empresas de prestação de serviços dependentes de infraestrutura não planejem seus ativos, em conformidade com o crescimento da demanda. Mesmo porque é exatamente este aumento da fruição dos serviços que acarretará um crescimento das próprias prestadoras. Ademais, o surgimento de

novas tecnologias é fator de aumento de produtividade e, no caso em questão, a expansão das redes de fibras óticas, inclusive na chamada última milha, proporciona ganhos que agregam valor e que, nos termos do modelo adotado, devem ser compartilhados com os clientes. Nenhuma rede de telecomunicações é projetada para cursar a todo tempo o pico do volume de dados, mas acessos simultâneos dos consumidores sempre existirão. O monitoramento constante é, portanto, fundamental para que as capacidades sejam eficazmente alocadas.

Cabe ressaltar que muitos gargalos já levaram à adoção de soluções tecnológicas para a diminuição do tráfego, principalmente nos nodos e links centrais da infraestrutura. Muitos serviços populares e de altos volumes de dados, como YouTube e Netflix, por exemplo, decidiram pela instalação de servidores com dados replicados mais próximos das pontas, os chamados *Content Delivery Networks – CDN*, com significativo alívio nas redes centrais.

Volto a frisar que a regulação de serviços essenciais é tarefa fundamental da Administração Pública. Muitos exemplos de regulação por franquias podem ser analisados, como subsídio para estudo e decisão no caso do acesso à banda larga fixa. Recentemente, uma grande polêmica ocupou, por semanas, as páginas dos principais veículos de imprensa no Brasil. Os reguladores do setor aéreo decidiram eliminar a gratuidade do transporte da primeira peça de bagagem dos passageiros, com a alegação de que todos, inclusive os que não utilizavam bagagem, pagavam mais caro pelas passagens. Esperava-se, com a eliminação da franquia, que houvesse significativa diminuição nos preços, mas tal expectativa não se concretizou, frustrando mais uma vez a população, que se sente manipulada por iniciativas regulatórias que não condizem com o anunciado¹. Ressalte-se, ainda, que, há pouco dias, a Câmara dos Deputados restabeleceu, na aprovação da Medida Provisória nº 863, de 2018, a gratuidade no transporte da primeira peça de bagagem no transporte aéreo, o que claramente sinaliza no sentido de que

¹ Vários veículos de mídia publicaram reportagens sobre a não diminuição dos preços de passagens aéreas, mesmo após o fim da franquia de bagagem. Exemplos podem ser vistos em sítios como UOL e G1: <https://todosabordo.blogosfera.uol.com.br/2018/06/01/1-ano-da-cobranca-de-bagagem-preco-passagem/> e <https://g1.globo.com/economia/noticia/preco-da-passagem-nao-cai-mesmo-apos-entrada-em-vigor-de-cobranca-por-bagagem-despachada.ghtml>, visitados em 27/5/2019.

este Congresso Nacional está atento aos anseios do povo brasileiro e presente em sua função de fiscalizar atos do Poder Executivo que não estejam sintonizados com as melhores práticas regulatórias.

A implantação indiscriminada de modelos de franquias, ou mesmo modelos com precificação *flat* (sem franquia), dependendo dos parâmetros de aplicação, podem resultar em prejuízos tanto para os consumidores, como para as próprias empresas prestadoras, o que denota que a solução não passa pelo modelo em si, mas por uma correta adequação dos parâmetros de negócio. Um cenário de tarifa *flat* pode conduzir a duas situações mais comuns: ou a aplicação de um valor de tarifa baixa, condizente com a renda média da população, para um número maior de clientes, ou a seleção de um conjunto de consumidores mais abastados que poderiam arcar com um valor de tarifa mais elevado, elitizando-se o serviço que deveria ser universalizado. Em ambas as situações, poderemos ter dificuldades de equilibrar receita e prestação de serviço com qualidade. Um cenário de franquias, por outro lado, pode inibir investimentos em determinados momentos e resultar em baixa qualidade de serviços.

De toda forma, nossa população tem enorme dificuldade em aceitar simplesmente o modelo de franquias. A qualidade dos serviços já é tida pela imensa maioria como um fator extremamente negativo, com velocidades baixas e altíssima latência. Falar em redução de velocidades no atingimento da franquia soa como verdadeiro absurdo, num serviço já tido como ruim ou péssimo pela maioria dos brasileiros.

O Projeto de Lei que agora relatamos é proveniente do Senado Federal e já foi aprovado pela maioria do conjunto de senadores. Trata-se de uma iniciativa simples, que insere no conjunto de direitos dos usuários de internet no Brasil a “não implementação de franquia limitada de consumo nos planos de internet banda larga fixa”. Também nesta Casa, no âmbito da Comissão de Defesa do Consumidor, recebeu parecer favorável e foi aprovado por aquele Colegiado.

Entendemos que também aqui, na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, deva receber a aprovação dos nobres

colegas. Conforme demonstramos neste Voto, do ponto de vista tecnológico é notoriamente sabido que se pode construir um modelo de negócios que permita a prestação do serviço de acesso à banda larga fixa, com qualidade, bom desempenho e baixa latência, a preços justos, sem a imposição de franquias. Do ponto de vista da inclusão digital, tão fundamental para toda a sociedade brasileira, também é bastante adequado o modelo sem franquias e que permita a toda a população o necessário acesso à internet para a promoção de seu desenvolvimento pessoal e profissional.

Por todo o exposto, encarecemos o apoio de todos os parlamentares desta Comissão e votamos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 7.182, de 2017.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO
Relator – PDT/CE