

# COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E DE SERVIÇO PÚBLICO

## PROJETO DE LEI Nº 8.824, DE 2017

Altera as Leis 9.472, de 16 de julho de 1997 e 9.295, de 19 de julho de 1996, para assegurar a prestação dos serviços de telecomunicações por cooperativas.

**Autor:** Deputado EVAIR VIEIRA DE MELO

**Relator:** Deputado HEITOR SCHUCH

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 8.824, de 2017, altera as Leis nº 9.472, de 16 de julho de 1997, e nº 9.295, de 19 de julho de 1996, para assegurar a prestação dos serviços de telecomunicações por cooperativas. O PL foi apresentado em Plenário no dia 10/10/2017.

Foi despachado às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP; Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática – CCTCI; e Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões, com regime de tramitação ordinário.

Vencido o prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

No dia 1º/4/2019, fui designado Relator da proposição.

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

A esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público compete apreciar a proposição quanto aos aspectos referentes ao Direito Administrativo em geral, consoante disposto no art. 32, XVIII, alínea “o”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O modelo de negócios cooperativista alcança cerca de 1,2 bilhão de pessoas em todo mundo. Segundo dados da Aliança Cooperativa Internacional (ACI), organismo mundial de representação do movimento, as cooperativas estão presentes em 105 países e geram 250 milhões de empregos. Ao todo, uma a cada sete pessoas no mundo é associada a uma cooperativa, o que faz com que o cooperativismo tenha a perspectiva de se consolidar como o modelo empresarial que mais cresce em todo o planeta<sup>1</sup>.

Tomando por base a Lei nº 5.764/71 (marco legal das sociedades cooperativas) e a formulação teórica dos juristas de Direito Civil, podemos afirmar que a cooperativa é um meio para que um determinado grupo de indivíduos atinja objetivos específicos, firmando acordo voluntário para cooperação recíproca, o que podemos chamar de finalidade. Para tanto, a cooperativa atua no mercado desenvolvendo atividades de consumo, produção, crédito, prestação de serviços e comercialização para seus cooperados.

No Brasil, o movimento é representado nacionalmente pela Organização das Cooperativas Brasileiras (Sistema OCB) que conta com uma organização nacional e 27 estaduais, localizadas nas capitais de cada estado e também no Distrito Federal. As cooperativas brasileiras estão divididas em 13 ramos de acordo com as atividades realizadas, nos meios rural e urbano, estando presentes no dia a dia das pessoas.

Hoje, há no Brasil mais de 6 mil cooperativas, entregando serviços e produtos para toda a sociedade. Juntas possuem mais de 14,2 milhões de cooperados e geram em torno de 398 mil empregos formais, sendo

---

<sup>1</sup> Informações estatísticas gentilmente fornecidas pela OCB, em contato firmado por e-mail.

reconhecidas legalmente como uma das formas de organização de empreendimentos coletivos<sup>2</sup>.

Além de gerarem renda para seus associados, as cooperativas também estão preocupadas com o desenvolvimento da região em que localizadas. Elas devem utilizar uma parcela do seu faturamento em prol de ações pela comunidade, dever que é reforçado pela instituição do Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social (Fates), constituído de 5%, no mínimo, das sobras líquidas apuradas no exercício, destinados à prestação de assistência aos associados, seus familiares e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa e à comunidade em que está inserida.

As cooperativas, apesar de estarem inseridas diretamente em diversos mercados, não têm fins lucrativos, mas econômicos. Isso porque a relação econômica entre a cooperativa e os seus associados tem como objetivo final a geração de renda para os cooperados. Os resultados financeiros não são computados como lucro, mas distribuídos entre os cooperados conforme decisão da assembleia geral.

Então, por não visarem lucro, as cooperativas possuem a característica de ampliar a competitividade, diminuir distorções na oferta de produtos e serviços e balizar preços para o seu cooperado e para o consumidor final.

As cooperativas trabalham para seus cooperados e com isso buscam estar presentes nas mais diversas localidades do país, muitas vezes em lugares desinteressantes para os grandes grupos econômicos. É o caso das cooperativas de crédito, por exemplo, que são a única instituição financeira presente em 620 municípios brasileiros. Isso qualifica esse modelo de negócio como importante *player* no desenvolvimento regional do país ao prestar atendimento a serviços básicos para a população, como no caso dos serviços de saúde, educação e eletrificação rural.

---

<sup>2</sup> Sebrae. **Cooperativa**. Cartilha da Série *Empreendimentos Coletivos*. Disponível em:< <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/bis/cooperativa-o-que-e-para-que-serve-como-funciona,7e519bda15617410VgnVCM2000003c74010aRCRD>>. Acesso em 22/4/2019.

Para os fins deste Parecer, nos interessa as chamadas cooperativas de infraestrutura, segmento que foi impulsionado na década de 1970, com a criação da Política de Eletrificação Rural e com o apoio de financiamentos do BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Segundo o portal da OCB, hoje as cooperativas de infraestrutura possuem 5.692 empregados, 1.006.450 associados e somam 135 cooperativas.

De grande impacto social e econômico, as cooperativas de infraestrutura são responsáveis, por exemplo, por distribuir e gerar energia elétrica a mais de 800 municípios brasileiros, geralmente no interior do país. Prestando serviços aos seus cooperados, hoje as cooperativas de eletrificação rural atendem mais de 4 milhões de brasileiros e foram fundamentais para garantir o desenvolvimento de diversas regiões do país.

Nessa linha de compreensão, no dia 17/4/2018, o portal *Valor Econômico* publicou matéria intitulada *Cooperativas de internet lutam por espaço no Sul*<sup>3</sup>, segundo a qual a OCB trava uma batalha legislativa para tentar aprovar uma lei que possibilite a pessoas físicas se agruparem em cooperativas de telecomunicações, principalmente de internet. Algumas iniciativas para legalizar o modelo foram “derrubadas” pelas regras atuais da Lei nº 9.472/1997 (Lei Geral das Telecomunicações - LGT).

Segundo o *Valor*, trata-se de um modelo de autofinanciamento dos serviços, sem fins lucrativos. Quando há sobras no orçamento anual, os recursos são redirecionados ao negócio. A maioria é formada por produtores rurais, além de moradores de regiões distantes dos grandes centros.

As grandes operadoras de telefonia e internet não investem nos municípios pequenos, porque procuram mercados mais rentáveis.

Na contramão do desinteresse das operadoras que dominam o nicho, o *Valor* cita o caso de um grupo de consumidores do Rio Grande do Sul que, sem conseguir licença da Anatel para atuar autonomamente, decidiu criar uma empresa limitada, a Coprel Telecom, que opera usando o nome Triway.

---

<sup>3</sup> Vide <https://www.valor.com.br/empresas/5458217/cooperativas-de-internet-lutam-por-espaco-no-sul>. Acesso em 15/4/2019.

Essa empresa está sob o controle da Cooperativa de Energia/Geração e Desenvolvimento/Telecom do Estado, possuindo 13,5 mil consumidores, todos sócios.

Ou seja, para escapar da vedação imposta pela LGT, o grupo de gaúchos teve de usar um artifício jurídico para viabilizar a atuação da Coprel Telecom no ramo de internet, o que não é ilegal nem imoral, mas que não deixa de ser medida paliativa, que poderia ser evitada se a legislação brasileira já estivesse adaptada à nova realidade dos meios de comunicação.

A reportagem cita vários exemplos de como essa iniciativa mudou para melhor a vida dos habitantes de localidades remotas do Rio Grande do Sul.

Segundo o *Valor*, apenas a cooperativa Certel Net, do Sul do país, conseguiu autorização para prestar o serviço de internet a seus cooperados. Atua em cerca de 30 cidades gaúchas e, para operar no ramo de internet, precisou entrar na Justiça.

Pelas regras atuais, para ter licença para Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), o que engloba a internet, é preciso que o interessado, além de ter CNPJ, atenda a todos os eventuais e possíveis interessados (critério da universalidade), e não apenas aos cooperados.

É justamente para reverter esse quadro que se presta o PL nº 8.824/2017 ora relatado.

Falemos do art. 1º do PL.

De início, o PL se propõe a mudar o art. 39 da Lei nº 9.472/1997, doravante nomeada por LGT apenas.

Embora no PL conste o *caput* do dispositivo, a mudança proposta é apenas no parágrafo único, ou seja, a reprodução do *caput* não deveria ocorrer no PL, já que não será objeto de alteração. Trata-se de erro na técnica legislativa apenas, que está longe de gerar consequências de relevo.

No parágrafo único do art. 39 da LGT é inserida a expressão “e cooperativas” como entidades que potencialmente serão instadas a fornecer informações à Anatel, quando esta exerce o poder de polícia, por exemplo.

O mesmo se dá em relação aos arts. 71, 76, 87, 90, 133 e 155 da LGT, nos quais o PL inclui as cooperativas como destinatárias daqueles comandos normativos.

O PL altera o parágrafo único do art. 83 da LGT (embora tenha reproduzido também o *caput*) para adaptá-lo à realidade das cooperativas, que não são empresas, mas sociedades simples<sup>4</sup>. Por isso, substitui-se a locução “riscos empresarias” por “riscos corporativos”.

No art. 86 da LGT, o PL inclui as cooperativas no *caput*. Essa é a única mudança no dispositivo, embora o parágrafo único e o inciso I do art. 86 também tenham sido reproduzidos, de modo desnecessário.

Vencido o art. 1º, cuidemos do art. 2º do PL.

Nele, o PL muda o *caput* do art. 11 da Lei nº 9.295/1996 (que dispõe sobre os serviços de telecomunicações, sua organização, e sobre o órgão regulador) apenas para incluir as cooperativas como possíveis concessionárias na exploração de Serviço Móvel Celular e de Serviço de Transporte de Sinais de Telecomunicações por Satélite, mantida a reserva de mercado para entidades constituídas segundo as leis brasileiras e com sede e administração no País.

Cuida-se de projeto apto a disseminar a internet nos mais distantes lugares do país, que, como já dissemos, nem sempre são objeto de interesse das grandes companhias que dominam o setor.

Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, de junho de 2017, cerca de 11,6 milhões de domicílios no país têm condições de arcar com o custo pelo acesso à banda larga fixa ou móvel (3G ou 4G), porém não contam com o serviço disponível nas suas localidades.

---

<sup>4</sup> CC/2002:

Art. 982. Salvo as exceções expressas, considera-se empresária a sociedade que tem por objeto o exercício de atividade própria de empresário sujeito a registro ([art. 967](#)); e, simples, as demais. Parágrafo único. **Independentemente de seu objeto**, considera-se empresária a sociedade por ações; **e, simples, a cooperativa**.

Nesse contexto, o PL 8824/2017 surge para positivar a participação das cooperativas nesse mercado, ao mesmo tempo em que gera segurança jurídica aos cooperados interessados em empreender no setor, permitindo-se que internet de qualidade e a um custo módico seja disponibilizada para milhões de brasileiros que, por fatores alheios a sua vontade, não têm acesso ou têm acesso deficiente a esse serviço fundamental.

Por essas razões, este Relator vota pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 8.824, de 2017, chamando a atenção para que sejam promovidos ajustes na redação, no sentido de retirar da proposição os dispositivos que foram reproduzidos desnecessariamente, em homenagem à boa técnica legislativa.

Sala da Comissão, em        de        de 2019.

Deputado HEITOR SCHUCH  
Relator