

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

PROJETO DE LEI Nº 2.393, DE 2011

**(Apensos: PL nº 3.143, de 2012; PL nº 3.967, de 2012; PL nº 5.286, de 2013;
PL nº 4.437, de 2012, e PL nº 5.291, de 2013)**

Obriga as empresas prestadoras de telefonia móvel a disponibilizar o sinal de radiofrequência do serviço em um raio de trinta quilômetros das sedes dos municípios abrangidos pela área de concessão.

Autor: Deputado FRANCISCO ARAÚJO

Relator: Deputado JORGE BITTAR

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.393, de 2011, de autoria do ilustre Deputado Francisco Araújo, tem por objetivo obrigar as operadoras de telefonia móvel a garantir a oferta do serviço na área circunscrita a um raio de trinta quilômetros da sede dos municípios abrangidos na região de outorga.

O autor da proposição assinala que, apesar do expressivo número de acessos móveis em operação no País, grandes áreas do território brasileiro ainda permanecem sem cobertura de telefonia celular. Por esse motivo, propõe que a autorização para prestação do serviço seja condicionada à garantia da disponibilidade do sinal na área circunscrita a um raio de trinta quilômetros da sede dos municípios constantes da região de outorga.

Foram apensadas ao projeto principal as seguintes proposições:

- Projeto de Lei nº 3.143, de 2012, de autoria do Deputado Amauri Teixeira, que “*Dispõe sobre a obrigatoriedade de as prestadoras do serviço de telefonia expandirem a cobertura do serviço para todos os distritos dos municípios abrangidos em sua área de outorga*”. A proposição determina que a obrigação prevista no projeto deverá ser cumprida no prazo de dois anos subsequentes à obtenção da autorização;
- Projeto de Lei nº 3.967, de 2012, da lavra do Deputado Zé Silva, que “*Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, obrigando as prestadoras de telefonia móvel a oferecerem cobertura do serviço em pelo menos cinquenta por cento dos distritos dos municípios abrangidos pela outorga*”;
- Projeto de Lei nº 5.286, de 2013, de autoria do Deputado Ademir Camilo, que “*Obriga as empresas vencedoras das licitações de frequências para a prestação do serviço de telefonia móvel a estender a cobertura do sinal a todas as localidades rurais e urbanas circunscritas na área de abrangência da outorga*”;
- Projeto de Lei nº 4.437, de 2012, de autoria do Deputado Inocêncio Oliveira, “*Dispondo sobre a obrigatoriedade da oferta do serviço de telefonia móvel em localidades com mais de 300 habitações*”, e
- Projeto de Lei nº 5.291, de 2013, do Deputado Diego Andrade, que “*Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para exigir que empresas prestadoras de telefonia móvel disponibilizem três por cento - 3% do faturamento anual bruto, para investimentos na expansão do sinal, com a finalidade de assegurar cobertura a todas as*

localidades que façam parte dos municípios abrangidos pela área de concessão”.

Em novembro de 2013, os projetos em tela foram aprovados pela Comissão de Defesa do Consumidor na forma de Substitutivo. O texto elaborado pela CDC obriga as operadoras de telefonia móvel a prestar o serviço na região circunscrita a um raio de trinta quilômetros contados da sede dos municípios com área de até 5,7 mil quilômetros quadrados. Para os demais municípios, a proposição determina a obrigatoriedade da oferta do serviço em metade dos distritos do município. Para o cumprimento do disposto no projeto, o Substitutivo autoriza o uso dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – o FUST.

Os Projetos de Lei em exame foram distribuídos a esta Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática para a apreciação do mérito da matéria. Durante o prazo regimental, não foram oferecidas emendas às proposições. De acordo com o despacho expedido pela Mesa da Câmara dos Deputados, os projetos, que tramitam em regime conclusivo, também deverão ser analisados pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do Regimento Interno).

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Nos últimos anos, a telefonia móvel transformou-se no principal veículo de massificação das telecomunicações no País. No entanto, os expressivos resultados alcançados pelo setor ocultam uma realidade preocupante: as grandes desigualdades geográficas que ainda persistem no acesso aos serviços de telefonia celular. Enquanto a teledensidade nos grandes centros urbanos já supera o índice de duas linhas móveis por habitante, nos pequenos municípios e nas comunidades rurais, os cidadãos ainda se veem privados desse instrumento essencial para o desenvolvimento econômico local, que é o acesso à comunicação.

Essa situação ocorre porque a tendência natural do mercado é concentrar os investimentos nas áreas onde há maior interesse na exploração do serviço, deixando as regiões de baixa lucratividade à margem

dos benefícios proporcionados pelas novas tecnologias. Diante dessa perspectiva, consideramos plenamente meritória a preocupação dos autores dos projetos de lei em exame de estender a cobertura móvel para as localidades que ainda não são atendidas pelo serviço. Não obstante, julgamos pertinente tecer algumas considerações sobre a viabilidade da implementação dos dispositivos propostos, na forma em foram elaborados.

Em primeiro lugar, cumpre salientar que, em junho de 2012, a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel – realizou licitação para outorga do direito de uso das frequências de 2,5 GHz e 450 MHz. O edital determinava que as empresas vencedoras do certame seriam obrigadas a prestar o serviço nas áreas circunscritas a um raio de trinta quilômetros da sede dos municípios abrangidos pela outorga. Ainda segundo o edital, essa meta deverá ser cumprida até 31 de dezembro de 2015. Por conseguinte, o objetivo do Projeto de Lei nº 2.393, de 2011 – levar a cobertura do serviço até um raio de trinta quilômetros das sedes de todos os municípios – já está em vias de se tornar realidade.

Os projetos em apenso representam variações em torno deste mesmo objetivo, ou seja, ampliar a cobertura dos serviços de telefonia móvel. Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 3.143, de 2012, determina que as prestadoras deverão expandir o serviço para todos os distritos dos municípios abrangidos em sua área de outorga. Já o Projeto de Lei nº 3.967, de 2012, estabelece que as operadoras deverão oferecer cobertura a pelo menos metade dos distritos.

O Projeto de Lei nº 5.286, de 2013, por sua vez, utiliza como referência não mais os “distritos”, mas as “localidades” abrangidas pela outorga. Dessa forma, determina a obrigatoriedade da oferta do serviço em todas as localidades urbanas e rurais cobertas pela operadora. O Projeto de Lei nº 4.437, de 2012, propõe dispositivo similar, porém com a ressalva da imposição da referida obrigação apenas às localidades com mais de trezentas habitações. Por fim, o Projeto de Lei nº 5.291, de 2013, utiliza como parâmetro o volume de recursos investidos pela operadora na ampliação da infraestrutura de telecomunicações, ao obrigar a destinação de três por cento do faturamento bruto anual das empresas na expansão dos sinais.

Embora a intenção dos autores das proposições em análise seja louvável, o nível de detalhamento dos dispositivos propostos é

incompatível com a velocidade dos avanços tecnológicos na área de telecomunicações. A estratégia de especificar em lei o alcance mínimo da cobertura dos serviços de telefonia revela-se inadequada, pois qualquer parâmetro eventualmente adotado para definir a abrangência dos sinais pode rapidamente ser superado em função da evolução das tecnologias de comunicação móvel.

Além disso, o estabelecimento de critérios estanques, desconsiderando as especificidades e características de propagação em cada faixa de frequências, pode gerar situações que tornarão impossível a exploração comercial dos serviços móveis em determinadas bandas de espectro. A título de ilustração, há faixas de frequência que não permitem propagação de sinais a longas distâncias, ao menos no atual estágio de desenvolvimento tecnológico. Nesse caso, a extensão da cobertura para áreas geográficas longínquas exigiria a instalação de antenas em número inimaginável, implicando custos que inviabilizariam a prestação do serviço.

Se do ponto de vista técnico cabem ressalvas à viabilidade das propostas mencionadas, sob o prisma da segurança jurídica o assunto é igualmente complexo. Para conquistar o direito de prestar o serviço de telefonia móvel, a operadora é obrigada a participar de certame licitatório e cumprir todas as condicionantes estabelecidas no edital, que podem incluir metas de cobertura e outras obrigações preestabelecidas pela Anatel. Porém, as proposições em epígrafe inovam ao impor novas – e pesadas – obrigações às operadoras, inclusive as que hoje já prestam o serviço. Tal medida pode causar um forte desequilíbrio econômico-financeiro nas empresas e instaurar um ambiente de insegurança jurídica no mercado, com efeitos imprevisíveis sobre os investimentos no setor de telecomunicações.

Considerando os argumentos elencados, entendemos pela necessidade de preservar o espírito das proposições em exame e, ao mesmo tempo, sanear as inadequações técnicas e jurídicas apontadas anteriormente. Em outras palavras, nosso desafio é encontrar um texto que contribua para acelerar a democratização dos serviços de telefonia móvel no País, mas que preserve a estabilidade do ambiente regulatório legado e estimule o desenvolvimento de soluções tecnológicas inovadoras e compatíveis com os interesses dos cidadãos.

Nesse contexto, cumpre-nos reconhecer o esforço que vem sendo empreendido pela Anatel para massificar os serviços de comunicação móvel no País. Todos os editais de radiofrequências de telefonia celular publicados pela Agência nos últimos anos possuíam cláusulas que condicionavam o direito de exploração do serviço nos grandes centros urbanos ao atendimento de regiões de baixa rentabilidade. Nosso intento, portanto, é institucionalizar essa política, mediante a aprovação de uma legislação que consolide a perspectiva da ampliação das fronteiras da telefonia móvel no Brasil e assegure qualidade, atualidade e modernidade aos serviços prestados nas localidades mais afastadas de nossas metrópoles.

No intuito de atender a esse objetivo, elaboramos Substitutivo que condiciona a outorga das radiofrequências destinadas à telefonia móvel ao cumprimento de obrigações de cobertura de localidades remotas. Ademais, estabelecemos que a obrigação proposta aplicar-se-á apenas aos futuros editais lançados pela Agência, de modo a não contemplar os contratos que já se encontram em vigência.

O Substitutivo proposto, ao invés de adentrar nas minúcias das metas a serem cumpridas pelas operadoras, institui um princípio geral para os editais de outorga de radiofrequências, ou seja, promover a progressiva disseminação dos serviços de telefonia celular nas regiões de baixo adensamento populacional. Caberá à Agência, com fundamento na análise do ambiente regulatório e das tecnologias disponíveis no mercado, estabelecer as obrigações a serem impostas às vencedoras dos certames.

As medidas propostas, ao mesmo tempo em que estabelecem as diretrizes necessárias para a massificação das tecnologias móveis no País, também fortalecem o poder regulatório da Agência e conferem perenidade aos dispositivos legais instituídos. Entendemos que a iniciativa representará uma importante contribuição desta Casa para promover o equilíbrio no desenvolvimento nacional e tornar mais isonômico o acesso ao conhecimento e aos bens culturais no Brasil.

Ante o exposto, nosso voto é pela APROVAÇÃO da proposição principal, Projeto de Lei nº 2.393, de 2011, e dos apensos, os Projetos de Lei nº 3.143, de 2012; nº 3.967, de 2012; nº 5.286, de 2013; nº 4.437, de 2012, e nº 5.291, de 2013, na forma do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado JORGE BITTAR
Relator

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

PROJETO DE LEI Nº 2.393, DE 2011

(Aensos: PL nº 3.143, de 2012; PL nº 3.967, de 2012; PL nº 5.286, de 2013; PL nº 4.437, de 2012, e PL nº 5.291, de 2013)

Modifica a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, obrigando as operadoras de telefonia celular a estender a cobertura do serviço às localidades de baixo adensamento populacional abrangidas na área de outorga.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei modifica a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, obrigando as operadoras de telefonia celular a estender a cobertura do serviço às localidades de baixo adensamento populacional abrangidas na área de outorga.

Art. 2º A Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigorar aditada do seguinte art. 78-A:

“Art. 78-A. A outorga para autorização do direito de uso das radiofrequências associadas à prestação dos serviços de comunicação móvel pessoal terrestre em localidades de grande concentração populacional será condicionada à obrigatoriedade da cobertura de áreas em que o custo para prestação do serviço não puder ser recuperado com a exploração eficiente do serviço, na forma da regulamentação.

§ 1º A obrigação de que trata o caput deverá ser implementada de modo a promover a progressiva

massificação dos serviços de telecomunicações nas localidades de baixo adensamento populacional e reduzir as desigualdades regionais no acesso aos serviços, mediante o estabelecimento de metas que assegurem cobertura, qualidade, atualidade e modernidade aos serviços prestados nessas regiões.

§ 2º O edital de licitação para autorização de uso de radiofrequências deverá vincular o direito de uso da faixa ao cumprimento da condicionante de que trata o caput, bem como determinar que a área de cobertura do serviço deverá abranger localidades de grande concentração populacional e localidades em que o custo para prestação do serviço não puder ser recuperado com a exploração eficiente do serviço.”

Art. 3º O disposto no art. 2º aplicar-se-á apenas às outorgas cujos editais de licitação sejam lançados após a publicação desta Lei.

Art. 4º Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado JORGE BITTAR
Relator