

Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática

**Relatório Parcial da Subcomissão Especial dos
Serviços de Telefonia Móvel e TV por Assinatura
(SUBTELTV)**

Presidente: Deputado VITOR LIPPI

Relator: Deputado RONALDO NOGUEIRA

Dezembro/2015

SUMÁRIO

O presente relatório apresenta os resultados das ações realizadas em 2015 pela *Subcomissão Especial da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados dos Serviços de Telefonia Móvel e TV por Assinatura – SUBTELTV*. O primeiro capítulo (p. 4) aponta os motivos que justificaram a instalação da Subcomissão; o Capítulo 2 (p. 5 – p. 11) descreve a metodologia de trabalho e as atividades realizadas pelo colegiado durante o ano; o Capítulo 3 (p. 12 – p. 36) faz uma exposição sobre as propostas da SUBTELTV para a melhoria da prestação dos serviços de telecomunicações no País; por fim, o Capítulo 4 (p. 36 – p. 42) apresenta as conclusões do relatório e o voto do Relator.

ÍNDICE

1. Introdução	4
2. Descrição dos trabalhos da Subcomissão.....	5
2.1 Primeira fase dos trabalhos – Diagnóstico do setor de telecomunicações.....	5
2.2 Segunda fase dos trabalhos – Análise de temas prioritários.....	8
3. Propostas da Subcomissão.....	12
3.1 Criação de fundo de aval para pequenos provedores de internet	13
3.2 Uso do Fistel em leilões reversos para implantação de redes	15
3.3 Prorrogação do REPNBL e extensão a pequenos provedores	19
3.4 Construção de dutos de telecomunicações em obras públicas	21
3.5 Projeto de lei municipal “modelo” para licenciamento de antenas.....	22
3.6 Indicação ao Poder Executivo	24
3.7 Prorrogação dos trabalhos da Subcomissão em 2016	35
4. Conclusões.....	36
4.1 Voto do Relator	41
Anexo I – Composição dos membros da SUBTELTV	43
Anexo II – Projeto de Lei – Fundo de aval para pequenos provedores	44
Anexo III – Projeto de Lei – Uso do Fistel para leilões reversos	50
Anexo IV – Projeto de Lei – REPNBL-Redes	58
Anexo V – Projeto de Lei – Dutos de telecomunicações em obras públicas	62
Anexo VI – Minuta de Projeto de Lei Municipal – Lei de Antenas	65
Anexo VII – Indicação ao Ministério das Comunicações	74

1. Introdução

Nos últimos vinte anos, o setor de telecomunicações experimentou um período de enorme desenvolvimento no Brasil e no mundo. O acesso aos serviços de telefonia, até então restrito a uma minoria, transformou-se em condição praticamente indispensável para o exercício da cidadania.

No entanto, a expansão das redes de telecomunicações no País não foi acompanhada pela melhoria na qualidade dos serviços. Pelo contrário, as operadoras de telefonia vêm se notabilizando por ocupar a liderança nos *rankings* de reclamações registradas junto aos órgãos de defesa do consumidor. Além disso, os preços cobrados pelos serviços no Brasil ainda estão entre os mais caros do mundo, conforme aponta estudo apresentado em 2014 pela União Internacional de Telecomunicações – UIT.

Em resposta a esse cenário, a Comissão de Ciência e Tecnologia instalou, em maio deste ano, a Subcomissão Especial dos Serviços de Telefonia Móvel e TV por Assinatura – SUBTELTV¹. O objetivo da iniciativa era realizar um diagnóstico sobre o setor de telecomunicações no País e apresentar propostas que contribuissem para a melhoria da qualidade, a ampliação da cobertura e a redução dos preços dos serviços de telecomunicações.

Em atendimento a essas diretrizes, ao longo deste ano, a Subcomissão realizou encontros com representantes de instituições públicas, associações de empresas de telecomunicações, órgãos de defesa do consumidor e entidades da sociedade civil. O objetivo desses eventos era conhecer as principais demandas da sociedade sobre a matéria e formular estratégias para a universalização dos serviços de telefonia, banda larga e TV por assinatura no Brasil. O resultado dos trabalhos da SUBTELTV foi consolidado no presente relatório.

¹ A relação dos membros da SUBTELTV encontra-se no Anexo I.

2. Descrição dos trabalhos da Subcomissão

2.1 Primeira fase dos trabalhos – Diagnóstico do setor de telecomunicações

Imediatamente após sua instalação, a Subcomissão aprovou roteiro de trabalho² que previa, em sua primeira fase, a realização de audiências para discutir os principais aspectos atinentes à prestação dos serviços de telecomunicações, na perspectiva dos distintos agentes públicos e privados afetos ao tema. A relação das personalidades e entidades ouvidas pelo colegiado e os temas tratados nessas audiências é apresentada na Tabela 1.

Tabela 1. Audiências realizadas na primeira fase dos trabalhos da SUBTELTV

#	Data	Participantes
1	11/06	<ul style="list-style-type: none"> • Amaury Martins de Oliva, secretário substituto da Senacom (Secretaria Nacional do Consumidor), do Ministério da Justiça • Sônia Cristina Carvalho Ricardo Amaro, supervisora institucional da Proteste (Associação Brasileira de Defesa do Consumidor) • Cristiana de Oliveira Gonzalez, pesquisadora do IDEC (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor)
2	23/06	<ul style="list-style-type: none"> • Marcelo Bechara, conselheiro e vice-presidente da Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações)
3	25/06	<ul style="list-style-type: none"> • Jorge Bittar, Presidente da Telebras
4	30/06	<ul style="list-style-type: none"> • Eduardo Levy Cardoso Moreira, presidente do Sinditelebrasil (Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal)
5	14/07	<ul style="list-style-type: none"> • Oscar Vicente Simões de Oliveira, presidente-executivo da ABTA (Associação Brasileira de Televisão por Assinatura)
6	16/07	<ul style="list-style-type: none"> • João Moura, presidente-executivo da Telcomp (Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas) • Helton Rocha Posseti, gerente-executivo da ABRINT (Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações)
7	11/08	<ul style="list-style-type: none"> • Maximiliano Salvadori Martinhão, secretário de telecomunicações do Ministério das Comunicações

² A instalação da SUBTELTV ocorreu em 21 de maio de 2015, e a aprovação do seu roteiro de trabalho em 28 de maio de 2015.

Durante essa etapa inicial de prospecção, os diferentes setores envolvidos apresentaram suas visões sobre o ambiente regulatório do mercado das telecomunicações e os gargalos que obstam o desenvolvimento desse segmento. Também foram abordadas as perspectivas de crescimento do setor e a avaliação das alternativas disponíveis para promover a melhoria da qualidade dos serviços. As propostas de projetos de lei apresentadas pelos convidados durante essa fase dos trabalhos da SUBTELTV foram sintetizadas na Tabela 2, que também mapeia as principais iniciativas legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados sobre os temas propostos.

Tabela 2. Síntese das propostas de projetos de lei apresentadas à SUBTELTV, categorizadas por assuntos

#	Modelo de prestação dos serviços de telecomunicações	PLs em tramitação
1	Separação estrutural/funcional entre camadas de infraestrutura e serviços de telecomunicações	5.895/13
2	Extinção imediata do regime público e antecipação do fim das atuais concessões de telefonia fixa	-
3	Prestação do serviço de banda larga e/ou telefonia móvel em regime público	-
4	Exclusão do instituto da reversibilidade de bens no regime público dos serviços de telecomunicações	-
5	Implantação de licença única para serviços de telecomunicações	-

#	Infraestrutura	PLs em tramitação
6	Eliminação da tarifa de interconexão nos serviços de telecomunicações	6.663/13
7	Condicionamento, nos leilões de espectro, do direito de uso de radiofrequência a obrigações de cobertura de distritos, rodovias e áreas rurais, e reserva de faixas de espectro para pequenos provedores	465/11; 991/15; 292/15; 378/15; 1.549/15
8	Instalação de redes de telecomunicações nas obras urbanas de infraestrutura	

#	Infraestrutura	PLs em tramitação
9	Recuperação do texto do projeto que deu origem à Lei Geral de Antenas em relação aos efeitos da manifestação silente das prefeituras sobre requerimentos de instalação de redes de telecomunicações, de modo a gerar autorização tácita	6.789/13
10	Instituição de fundo de aval para financiamento de projetos de redes de pequenos e médios provedores	-
11	Fixação de valor impositivo para aluguel do uso de postes de energia elétrica por empresas de telecomunicações	-
12	Proibição da cobrança de <i>roaming</i> em ligações efetuadas no âmbito de operadoras de um mesmo grupo econômico	3.746/15

#	Fundos setoriais de telecomunicações e questões tributárias	PLs em tramitação
12	Redução/isenção do FISTEL/ICMS incidente sobre os serviços de telecomunicações (ou, alternativamente, sobre os serviços de banda larga e/ou serviços móveis pré-pagos)	4.951/13; 5.217/13; PRS 15/14 (Senado)
13	Destinação dos recursos do FUST para outros serviços de telecomunicações que não a telefonia fixa	1.481/07; 685/15
14	Uso compulsório dos valores arrecadados pelo FUST/FUNTTEL/FISTEL para os fins para os quais esses fundos se destinam	2.217/15; 3.041/15
15	Uso dos recursos do FUST/FUNTTEL/FISTEL para atendimento de pequenas localidades, inclusive mediante leilão reverso	-
16	Prorrogação dos prazos dos incentivos instituídos pelo REPONBL e extensão aos pequenos e médios provedores	-

#	Outros assuntos (questões regulatórias e consumeristas)	PLs em tramitação
17	Suspensão temporária da venda de novas assinaturas de telefonia/banda larga/TV por assinatura em caso de prestação inadequada do serviço	5.190/13
18	Fortalecimento dos Procons mediante transformação das decisões do órgão em títulos extrajudiciais	5.196/13

2.2 Segunda fase dos trabalhos – Análise de temas prioritários

Em agosto de 2015, em cumprimento à metodologia previamente acordada, a segunda etapa da SUBTELTV iniciou-se com a realização da análise crítica das sugestões recebidas dos convidados ouvidos na primeira fase dos trabalhos e a seleção dos temas considerados prioritários pela Subcomissão. Esses temas foram consolidados na Tabela 3.

Tabela 3. Temas prioritários de discussão na 2^a fase da SUBTELTV

#	Participantes
1	Regime jurídico de prestação dos serviços de telecomunicações
2	Separação estrutural entre as camadas de infraestrutura e serviços de telecomunicações
3	Reversibilidade de bens das concessões de telefonia fixa
4	Qualidade dos serviços de telecomunicações
5	Tributação e fundos setoriais de telecomunicações
6	Financiamento dos pequenos provedores de banda larga

Como resultado desse debate, a SUBTELTV promoveu uma nova rodada de encontros, desta vez focada na discussão e aprofundamento das matérias escolhidas. O objetivo era colher subsídios para a elaboração de propostas para o aperfeiçoamento do modelo regulatório do setor de telecomunicações e a melhoria das relações consumeristas no País. Durante essa fase dos trabalhos, também foram realizadas visitas à Anatel e ao Ministério das Comunicações. Os temas tratados nessas reuniões e seus respectivos participantes são apresentados nas Tabelas 4 e 5.

Tabela 4. Reuniões internas da 2^a fase dos trabalhos da SUBBTELTV

#	Data	Tema	Participantes
1	01/09	Regime jurídico dos serviços de telecomunicações e reversibilidade de bens; tributação e fundos de Telecomunicações	<ul style="list-style-type: none"> • Marcelo Barros da Cunha, secretário da SeinfraAeroTelecom (Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações) do TCU (Tribunal de Contas da União) • Paulo Sisnando Rodrigues de Araujo, diretor da SefidEnergia (Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Energia e Comunicações) do TCU
2	15/09	Separação estrutural entre infraestrutura e serviços de telecomunicações	<ul style="list-style-type: none"> • Paulo Eduardo Kapp, diretor técnico da Telebras • Artur Coimbra de Oliveira, diretor do departamento de banda larga do Ministério das Comunicações • Carlos Manuel Baigorri, superintendente de competição da Anatel • Alexander Castro, diretor de regulamentação do Sinditelebrasil • Cristiana de Oliveira Gonzalez, pesquisadora em telecomunicações do IDEC • José Leite Pereira Filho, consultor e professor universitário da UnB
3	17/09	Financiamento para pequenos provedores de internet	<ul style="list-style-type: none"> • Douglas Ferreira Finardi, diretor substituto do departamento de políticas de comércio e serviços do MDICE • Maximiliano Salvadori Martinhão, secretário de telecomunicações do Ministério das Comunicações • Samuel Crespi, superintendente nacional de estratégia de pequeno e microempreendedorismo da Caixa Econômica Federal • Karina Goretti, gerente de divisão da diretoria de pequenas e microempresas do Banco do Brasil • Irecê Fraga Kauss Loureiro e Luís Otávio Reiff, chefe do departamento de tecnologia da informação e comunicação e assessor do presidente do BNDES • Eduardo Fumes Parajo, presidente da Abranet • Erich Rodrigues e Helton Posseti, presidente e gerente-executivo da ABRINT • Percival Henrique de Souza Neto, presidente da ANID

#	Data	Tema	Participantes
4	24/09	Qualidade dos serviços de telefonia móvel	<ul style="list-style-type: none"> • Diana Tomimura, diretora substituta do Departamento de Serviços e de Universalização de Telecomunicações do Ministério das Comunicações • Vinícius Oliveira Caram Guimarães, gerente de Controle de Obrigações de Qualidade da Anatel; • Enylson Camolesi, Eduardo Leal Macedo e Regise Borges Jordão, diretor de relações institucionais, gerente institucional federal e consultora de relação institucional federal da Vivo • Fábio Augusto Andrade e Raimundo Duarte, diretor de relações institucionais e diretor de assuntos regulatórios da Claro • Leandro Guerra, diretor de relações institucionais da Tim • Marcos Augusto Mesquita Coelho, diretor de relações institucionais da Oi
5	29/09	Regime jurídico dos serviços de telecomunicações e reversibilidade de bens	<ul style="list-style-type: none"> • Miriam Wimmer, diretora do Departamento de Serviços e de Universalização das Telecomunicações do Ministério das Comunicações • João Batista de Rezende, presidente da Anatel • Alexander Castro, diretor do SindiTelebrasil • Pedro Rafael Vilela, secretário-executivo do FNDC (Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação)
6	01/10	Tributação e fundos de telecomunicações	<ul style="list-style-type: none"> • Fábio Soares Folly, assessor técnico da Diretoria Executiva de Tecnologia da Informação e Comunicação (DETIC) do Governo do Estado de Rondônia • Leonardo Euler de Moraes, chefe da assessoria técnica da Anatel • Cristiano Hauck Chevitarese, analista de infraestrutura do Departamento de Serviços e de Universalização de Telecomunicações do Ministério das Comunicações
7	20/10	Reversibilidade de bens das concessões de telefonia fixa	<ul style="list-style-type: none"> • Karla Crosara Ikuma Rezende, superintendente de Controle de Obrigações da Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações)

#	Data	Tema	Participantes
8	22/10	Qualidade e regime jurídico dos serviços de telecomunicações	<ul style="list-style-type: none"> • Carlos Thadeu Couceiro de Oliveira, gerente-técnico do IDEC (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor) • Pedro Rafael Vilela, secretário-executivo do FNDC (Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação)
9	29/10	Criação de fundo de aval para financiamento de pequenos provedores	<ul style="list-style-type: none"> • Erich Rodrigues e Helton Posseti, presidente e gerente-executivo da ABRINT (Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações) • Percival Henriques de Souza Neto, presidente da ANID (Associação Nacional para Inclusão Digital) • Eduardo Fumes Parajo, presidente da ABRANET (Associação Brasileira de Internet) • Artur Coimbra de Oliveira, diretor do Departamento de Banda Larga do Ministério das Comunicações
10	17/11	Transparência aos usuários nas informações sobre os serviços de telecomunicações	<ul style="list-style-type: none"> • Sônia Cristina Carvalho Ricardo Amaro, supervisora institucional da Proteste (Associação Brasileira de Defesa do Consumidor) • Rafael Augusto Ferreira Zanatta, pesquisador de telecomunicações do IDEC (Instituto de Defesa do Consumidor)

Tabela 5. Visitas externas dos membros da Subcomissão

#	Data	Tema
1	27/10	Visita ao Centro de Monitoramento de Redes de Telecomunicações da Anatel, em Brasília
2	11/11	Reunião com o Ministro das Comunicações, Sr. André Figueiredo

Encerrada a etapa de discussão dos temas considerados prioritários, a SUBTELTV iniciou a terceira e última fase dos seus trabalhos. Nessa etapa, o colegiado debruçou-se sobre a análise e consolidação dos principais resultados alcançados pela Subcomissão em 2015 e a elaboração de propostas a serem encaminhadas para apreciação da Comissão de Ciência e Tecnologia, assuntos que serão objeto do próximo capítulo deste relatório.

3. Propostas da Subcomissão

A análise das opiniões dos especialistas ouvidos pela SUBTELTV em 2015 revela que o setor de telecomunicações encontra-se hoje em processo de franca transformação, criando novos desafios para gestores e formuladores de políticas públicas. A crescente demanda dos usuários pela melhoria da qualidade dos serviços e o impacto das chamadas OTT³ sobre o mercado de telefonia móvel são apenas algumas das questões que ilustram o intrincado momento em que se encontra imerso hoje o mundo das comunicações digitais.

No entanto, a evolução dos instrumentos normativos que regulam a prestação dos serviços de telecomunicações não ocorre com o mesmo dinamismo das mudanças tecnológicas, evidenciando o descompasso entre a regulamentação vigente e a realidade dos fatos. A legislação em vigor, elaborada em uma época em que o principal desafio das autoridades instituídas era promover a massificação dos serviços de telefonia fixa, tornou-se obsoleta em função do aumento da importância relativa de serviços como a banda larga e a telefonia móvel.

Nesse sentido, metas de universalização baseadas na instalação de telefones fixos de uso público⁴, por exemplo, geram ineficiências cujo custo é arcado, em última instância, pelos próprios consumidores, seja na forma de tarifas mais elevadas, seja na forma de serviços prestados com qualidade incompatível com suas expectativas. É necessário, portanto, promover uma profunda revisão do modelo regulatório criado em 1998, quando da aprovação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT)⁵ – conclusão manifestada de forma praticamente unânime pelos expositores ouvidos pela SUBTELTV em 2015.

No entanto, embora reconheçam a importância da reavaliação do atual regime jurídico de prestação dos serviços de telecomunicações no País, os membros da Subcomissão também identificaram

³ Over The Top: serviços de entrega de conteúdo executados sobre as redes digitais das prestadoras de serviços de telecomunicações.

⁴ Mais conhecidos como “orelhões”;

⁵ Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

medidas pontuais e de curto prazo que podem contribuir grandemente para o desenvolvimento do setor, sobretudo no que diz respeito a garantir a melhoria da qualidade, a modicidade dos preços e a universalização dos serviços de telefonia, banda larga e TV por assinatura. Essas medidas são apresentadas a seguir.

3.1 Criação de fundo de aval para pequenos provedores de internet⁶

A massificação do acesso à internet representa hoje um dos principais desafios das autoridades públicas do setor de telecomunicações. Embora a oferta dos serviços de conexão de dados já seja uma realidade nas regiões de maior densidade populacional, nas localidades mais remotas do País, o acesso à banda larga ainda é um privilégio.

Essa deficiência na cobertura dos serviços decorre principalmente do desinteresse das grandes prestadoras em operar nas regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos, em razão do baixo potencial de rentabilidade do negócio e do longo prazo de retorno dos investimentos a serem aportados. Essa situação tem gerado oportunidades para os provedores locais que prestam serviços nos pequenos municípios. Diferentemente das operadoras de abrangência nacional, via de regra, essas empresas atuam apenas em microrregiões, permitindo um atendimento mais personalizado e uma maior proximidade com seus clientes.

No entanto, a tecnologia mais utilizada nessas localidades para as conexões de banda larga ainda é o rádio, que, embora permita a oferta de serviços com bons índices de aceitação pelos usuários, não dispõe do mesmo potencial de velocidade e qualidade que as redes de fibra ótica. Há a clara percepção, portanto, de que o desenvolvimento e até mesmo a sobrevivência dessas empresas dependem, fundamentalmente, da modernização das suas redes.

Não obstante, embora venha experimentando um ritmo de crescimento consistente ao longo dos últimos anos, o setor ainda enfrenta sérias dificuldades para obter financiamentos para investimentos em infraestrutura. Em contraste às grandes operadoras, essas empresas não dispõem, em geral, de

⁶ Vide Anexo II.

fluxo de caixa que permita acesso às linhas de crédito tradicionais oferecidas pelas instituições financeiras, inclusive as oficiais, como Banco do Brasil e Caixa Econômica. O principal obstáculo à obtenção de crédito é a incapacidade das prestadoras em apresentar garantias reais para os empréstimos solicitados, visto que as instituições bancárias normalmente não aceitam receber as próprias redes de fibra ótica como garantia para a tomada do crédito.

Sem esse poder de alavancagem de investimentos, a tendência é de que as redes dos provedores locais se tornem obsoletas em curto prazo, por não disporem da capacidade de atender à demanda dos consumidores por velocidades mais elevadas e melhor qualidade dos serviços. Essa situação, além de frustrar as expectativas dos usuários, também coloca em risco a continuidade dos negócios de um setor que contribui para a geração de renda e empregos de alta qualificação nas pequenas localidades.

Por oportuno, cumpre assinalar que, em 2015, a ABRINT⁷ apresentou estudo que apresenta as perspectivas de crescimento das pequenas operadoras no Brasil, segmento hoje composto por mais de quatro mil empresas e que é considerado um exemplo de sucesso de empreendedorismo no País. De acordo com o estudo, há viabilidade econômica da implantação de redes de fibra ótica em 1.284 distritos brasileiros, permitindo a cobertura de mais 12,5 milhões de domicílios com serviços de banda larga, desde que haja modelos de financiamento com taxas de juros, prazos de carência e amortização e demais condições de empréstimo compatíveis com a realidade dessas empresas.

Considerando os motivos elencados, a SUBTELTV propõe a aprovação de um projeto de lei instituindo um fundo garantidor para facilitar o acesso dos pequenos provedores de internet a investimentos em infraestrutura. A ideia é fruto de proposta lançada em 2015 pelo Ministério das Comunicações em audiência realizada pela Subcomissão, que foi acolhida pelos membros do colegiado.

Dessa forma, tomando como referência a Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009⁸, a proposição apresentada pelo colegiado institui o

⁷ Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações.

⁸ Essa lei dispõe sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas, entre outros assuntos.

Fundo de Aval para Pequenos Provedores de Internet, com a finalidade de garantir o risco em operações de crédito para implantação, ampliação e modernização de redes de banda larga por pequenas operadoras de telecomunicações. Para viabilizar a implementação prática da proposta, a iniciativa também autoriza a União a participar da constituição do fundo no limite de até um bilhão de reais, e determina que suas cotas serão integralizadas mediante moeda corrente, títulos públicos ou ações de empresas da União.

A intenção da medida é permitir que, ao solicitar acesso às linhas de crédito disponíveis no mercado financeiro, essas empresas possam lançar mão do aval oferecido pelo fundo criado pelo projeto, de modo, assim, a contribuir para a expansão da infraestrutura de banda larga no País, sobretudo nas regiões onde a prestação do serviço é mais precária.

3.2 Uso do Fistel em leilões reversos para implantação de redes⁹

O descompasso entre o valor arrecadado pelo Fistel¹⁰ e o montante de recursos efetivamente revertido para o setor de telecomunicações tem sido objeto de recorrentes questionamentos pela sociedade brasileira. De fato, em 2014, dos R\$ 8,7 bilhões arrecadados pelo fundo, apenas R\$ 448 milhões – o que representa 5,1% do total – foram aplicados no segmento, na forma do financiamento das atividades do órgão responsável pela regulação e fiscalização dos serviços de telecomunicações – a Anatel. O restante desses recursos foi destinado para o cumprimento de metas de superávit fiscal e a cobertura de despesas não vinculadas à área das tecnologias da informação e comunicação.

Por esse motivo, é necessário assegurar que uma parcela mais significativa dos tributos recolhidos pelas operadoras se transforme em benefícios diretos para o setor de telecomunicações e, mais especificamente, para os consumidores dos serviços. Mais do que isso, é necessário garantir que esses recursos sejam destinados para o serviço que se afigura hoje como o de maior utilidade para os usuários, ou seja, o serviço de conexão de dados em banda larga fixa e móvel.

⁹ Vide Anexo III.

¹⁰ Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, criado pela Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966.

Em 2015, esse assunto foi objeto de estudo do **Deputado Bilac Pinto**, ao se pronunciar sobre o **Projeto de Lei nº 5.107, de 2013**, na condição de relator da proposição na Comissão de Ciência e Tecnologia. Na oportunidade, com base em proposta apresentada pelo Ministério das Comunicações à SUBTELTV, o Parlamentar elaborou Substitutivo em que propõe uma solução eficaz para eliminar a distorção hoje observada na aplicação do Fistel, iniciativa que foi acolhida pela SUBTELTV, na forma do projeto de lei constante do Anexo III deste relatório.

Nesse sentido, a Subcomissão propõe a aprovação de projeto que autoriza o Poder Executivo a realizar os chamados “leilões reversos” de créditos tributários do Fistel. De acordo com a proposta, a sistemática do funcionamento desses leilões se dá do seguinte modo: em primeiro lugar, o Poder Executivo identifica as áreas geográficas onde o atendimento dos serviços de telecomunicações é precário ou até mesmo inexistente. É o caso, por exemplo, do imenso contingente de distritos brasileiros que ainda não dispõe dos serviços de telefonia móvel e banda larga.

Uma vez identificadas essas localidades, o próximo passo consiste no lançamento de um edital de licitação para a construção de redes de dados de alta capacidade nessas regiões. O vencedor do certame será a empresa que se comprometer a instalar e operar a infraestrutura pelo menor lance. O pagamento, porém, dar-se-á não na forma do desembolso direto de recursos públicos, mas mediante isenção temporária do pagamento do Fistel, em montante correspondente ao valor do lance apresentado.

Esse conjunto de medidas, ao mesmo tempo em que contribui para a democratização do acesso aos serviços de telecomunicações, sobretudo nas regiões de menor desenvolvimento econômico e social do País, também assegura que os recursos do Fistel – principal tributo federal incidente sobre o setor de telecomunicações – se convertam em benefícios para o consumidor.

A solução mencionada, portanto, propõe-se a eliminar a enorme discrepância entre a arrecadação e o uso dos recursos do Fistel. Cabe ressaltar ainda que o projeto beneficiará não somente os usuários, que passarão a dispor dos serviços em localidades que hoje se encontram à margem dos recursos

de telecomunicações, mas também as operadoras, que terão a oportunidade de aumentar ainda mais a capilaridade das suas redes.

Cumpre-nos assinalar que medida semelhante foi adotada recentemente no estado de **Rondônia**. Naquela unidade da Federação, a **Lei nº 3.263, de 2013**, autorizou o Poder Executivo local a conceder incentivo fiscal, mediante crédito presumido de ICMS, para aplicação em obras de infraestrutura de telecomunicações em áreas não atendidas pelo serviço de telefonia celular.

Na solução proposta pelo projeto, a rede instalada será de propriedade da operadora que a implantar, porém seu uso deverá ser compartilhado com os demais interessados em prestar serviços de telecomunicações na localidade. Essa estratégia possui diversos aspectos positivos. Em primeiro lugar, o compartilhamento da infraestrutura criará as condições necessárias para o estabelecimento da competição na região, permitindo a redução dos preços e a melhoria da qualidade dos serviços, além de desestimular a duplicação de investimentos em rede, com todos os seus efeitos socioeconômicos e ambientais adversos. Ademais, a opção por desincumbir o Poder Público de deter a propriedade e operar a rede instalada tornará a prestação do serviço mais eficiente, haja vista que as operadoras já dispõem de todo a *expertise* necessária para lidar com o serviço.

Além disso, a exemplo de outras iniciativas, como a Lei de Informática e o REPNBL-Redes, a proposição determina que os equipamentos e componentes utilizados nas redes sejam produzidos no Brasil e desenvolvidos com tecnologia nacional em percentuais mínimos definidos na regulamentação, de sorte a estimular a indústria brasileira e fomentar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológicos no País.

Importante salientar, outrossim, que a proposta apresentada não representa aumento da carga tributária, pois prevê a utilização apenas de recursos que já são recolhidos pelas operadoras. Em adição, as prestadoras só farão jus aos incentivos fiscais quando a rede já estiver implantada e em funcionamento, facilitando, assim, a fiscalização do cumprimento do disposto na proposição.

O projeto tampouco implica aumento de despesas para a União, pois apenas limita-se a autorizar o uso do Fistel para programas de massificação dos serviços de telecomunicações. Desse modo, os recursos eventualmente destinados para essa finalidade deverão ser expressamente previstos na Lei Orçamentária Anual. Além disso, para a União, a tendência no longo prazo é de que sejam gerados benefícios para a população não somente na forma dos tributos que passarão a ser arrecadados nas localidades onde as novas redes serão implantadas, mas também da ampliação das oportunidades de emprego e renda que serão criadas em função do estabelecimento dos novos serviços.

Observe-se também que o projeto não prevê a autorização do uso dos recursos do FUST¹¹ e do Funttel¹² para a realização de leilões reversos. Em relação ao FUST, essa estratégia foi adotada porque já se encontra em tramitação no Plenário da Casa o Projeto de Lei nº 1.481, de 2007, que dispõe sobre o uso desse fundo para a universalização dos serviços de banda larga, a exemplo do que propõe o presente projeto para o Fistel. Quanto ao Funttel, entendemos por não incluí-lo no escopo da proposição por tratar-se de fundo específico para o desenvolvimento tecnológico do setor de telecomunicações e cuja execução já vem registrando, ao longo dos últimos anos, um fluxo razoavelmente constante de recursos para essa finalidade.

Por oportuno, em relação à legitimidade do uso do Fistel para custear programas de popularização do acesso à banda larga, cumpre salientar que a presente proposta não representa uma inovação no ordenamento legal do setor. Isso porque as Leis nº 5.070/66¹³ e nº 9.998/00¹⁴, em semelhança ao projeto elaborado, também estabelecem que parcela dos recursos do Fistel

¹¹ Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, instituído pela Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000.

¹² Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações, instituído pela Lei nº 10.052, de 28 de novembro de 2000.

¹³ *Caput* do art. 3º da Lei do Fistel – Lei nº 5.070, de 1966, (grifos nossos): ”Além das transferências para o Tesouro Nacional e para o fundo de universalização das telecomunicações, os recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL serão aplicados pela Agência Nacional de Telecomunicações exclusivamente: (...).”

¹⁴ Art. 6º da Lei nº 9.998, de 2000 (grifos nossos): “Constituem receitas do Fundo (...): cinqüenta por cento dos recursos a que se referem as alíneas c, d, e e j do art. 2º da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, com a redação dada pelo art. 51 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, até o limite máximo anual de setecentos milhões de reais”.

deve ser destinada para a universalização dos serviços de telecomunicações, não deixando margem de dúvida, portanto, quanto à legalidade e à constitucionalidade da matéria.

Além disso, cabe a lembrança de que, hoje, grande parte dos recursos do Fistel é endereçada para o Tesouro Nacional a título de cobertura de despesas de programas federais das mais diversas naturezas. Sendo assim, é plenamente adequada e oportuna a proposta de alteração da lei que instituiu o fundo com o objetivo de destinar, dos recursos do Fistel transferidos para o Tesouro, parcela específica para promover iniciativas de massificação da banda larga e de redução das desigualdades regionais no acesso aos serviços de telecomunicações no País.

3.3 Prorrogação do REPNBL e extensão a pequenos provedores¹⁵

As crescentes dificuldades de financiamento dos projetos de ampliação e modernização das redes de alta velocidade tornaram indispensável a adoção de políticas públicas que estimulem a atração de investimentos em infraestrutura. Em reconhecimento a esse cenário, em 2012, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 12.715/12, que instituiu o REPNBL-Redes¹⁶, regime tributário destinado a fomentar projetos de implantação de infraestruturas que suportem acesso à internet em banda larga.

Segundo informações divulgadas pelo Ministério das Comunicações, desde que o regime foi regulamentado, em 2013, 1.219 projetos em mais de 3 mil municípios já foram contemplados pelo REPNBL, com investimento estimado de R\$ 17,7 bilhões até 2016. Desse total, R\$ 6,4 bilhões estão sendo destinados para a ampliação das redes de telefonia móvel e R\$ 5,7 bilhões para a expansão das tecnologias de acesso e transporte óptico.

Não obstante o sucesso do programa, o REPNBL teve sua vigência encerrada em 30 de junho último, por determinação expressa da Lei nº 13.043, de 2014. Há sério risco, portanto, de que a extinção dos benefícios do programa possa comprometer o ciclo virtuoso registrado nos últimos anos na área

¹⁵ Vide Anexo IV.

¹⁶ Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações.

de telecomunicações – um setor que, apesar da grave crise que atinge praticamente todos os segmentos da economia brasileira, ainda mantém índices expressivos de crescimento.

Por esse motivo, a Subcomissão propõe a prorrogação do prazo de validade do REPNBL e a extensão dos seus benefícios para os pequenos provedores de internet, cujo acesso ao programa foi vedado pela Lei nº 12.715/12.

No que diz respeito à participação das pequenas prestadoras no REPNBL, cabe a observação de que, à época da discussão da Lei nº 12.715/12, argumentou-se que essas empresas não poderiam aderir ao programa porque já dispunham dos benefícios tributários oferecidos aos optantes do chamado “Simples Nacional”. No entanto, desconsiderou-se que, para os pequenos provedores, os benefícios do Simples são aplicáveis apenas à operação dos serviços, e não à instalação da infraestrutura necessária para prestá-los.

Igualmente foi desconsiderado o argumento de que os reais beneficiários dos incentivos criados pelo REPNBL – ou seja, a suspensão do pagamento de IPI, PIS/PASEP e COFINS – são as empresas fornecedoras de elementos de redes de telecomunicações, como fibras ópticas e equipamentos de comutação, e não as prestadoras de serviços de telecomunicações. Assim, como resultado da Lei nº 12.715/12, criou-se um quadro de injustificada assimetria regulatória, em que as pequenas operadoras, que já enfrentam sérias dificuldades de acesso a financiamento para ampliação das suas redes, também foram impedidas de usufruir dos benefícios do REPNBL, em oposição às grandes prestadoras. Nesse sentido, o dispositivo proposto elimina essa distorção, ao equiparar empresas de diferente porte no acesso aos incentivos instituídos pelo programa.

A Subcomissão entende que as medidas propostas serão de grande importância para todo o setor de telecomunicações, beneficiando não apenas as prestadoras de serviços e fornecedoras de equipamentos, mas principalmente os usuários, que poderão dispor dos benefícios proporcionados por redes de comunicação de maior capacidade, qualidade e capilaridade.

3.4 Construção de dutos de telecomunicações em obras públicas¹⁷

Uma das demandas mais recorrentes dos usuários dos serviços de telecomunicações consiste na ampliação da cobertura dos sinais de telefonia, sobretudo nas rodovias e localidades mais afastadas dos grandes centros urbanos. Essa deficiência é causada, entre outros fatores, pela ausência de uma política pública que estimule a instalação de redes de telecomunicações ao longo das estradas brasileiras, dificultando, assim, a expansão da espinha dorsal das comunicações de alta capacidade no País.

A Subcomissão pretende contribuir para o enfrentamento desse problema por meio da apresentação de projeto que obriga a construção de dutos para passagem de redes de telecomunicações em todas as novas obras públicas de infraestrutura – rodovias, ferrovias, oleodutos, gasodutos, tubulações de água e esgoto, aeroportos e rodoviárias, entre outras – realizadas diretamente com recursos da União ou mediante concessão.

A proposta é um acréscimo ao que dispõe a Lei Geral de Antenas – Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015, que já assegura direito de passagem às operadoras de telecomunicações “em vias públicas, em faixas de domínio e em outros bens públicos de uso comum do povo”, bem como determina que “a construção de edifício público ou privado destinado ao uso coletivo deverá ser executada de modo a dispor de dutos, condutos, caixas de passagem e outras infraestruturas que permitam a passagem de cabos e fibras ópticas para a instalação de redes de telecomunicações”.

A medida proposta, além de contribuir para a capilarização da oferta dos serviços de telecomunicações no País, também promoverá maior eficiência na alocação de investimentos em infraestrutura. Isso porque, segundo informações do Ministério das Comunicações, o custo de instalação de redes de telecomunicações em paralelo à realização da obra de infraestrutura básica importa em acréscimo de somente 0,5% a 3% do custo total da construção. Por outro lado, se a instalação for realizada *a posteriori*, esse custo se eleva a até 34% do valor da obra. O resultado direto dessa situação é o alto valor cobrado pelo direito de passagem, que nas rodovias federais pode superar os treze mil reais

¹⁷ Vide Anexo V.

anuais por quilômetro. Por esse motivo, a SUBTELTV considera fundamental a aprovação do projeto apresentado.

3.5 Projeto de lei municipal “modelo” para licenciamento de antenas¹⁸

Nas últimas décadas, os serviços de telefonia móvel no Brasil registraram um expressivo avanço no número de usuários, passando de apenas 4,6 milhões de acessos, em 1997, para 282 milhões, em 2015. No entanto, a expansão da base de assinantes oculta uma realidade preocupante: o aumento do número de reclamações registradas juntos aos órgãos de defesa do consumidor.

A deficiência na prestação dos serviços decorre, em grande escala, da precariedade da infraestrutura instalada, que causa congestionamento nas linhas e recorrentes quedas de sinal. A principal alegação apresentada pelas empresas para justificar essa situação se baseia no aumento exponencial da demanda pelos serviços de comunicação móvel, aliado às dificuldades encontradas pelas empresas para implantar novas antenas de telefonia móvel.

Ainda segundo as operadoras, o grande obstáculo enfrentado pelas empresas decorre da morosidade das administrações locais para expedir licenças de instalação e operação de infraestruturas, especialmente antenas de radiocomunicação. Dessa forma, em determinados municípios, mesmo que a empresa demonstre a intenção de investir na ampliação da capacidade da sua rede, o processo de emissão de licenças é de tal sorte moroso e burocratizado que a instalação de uma simples antena pode demorar anos para ser autorizada. Essa situação causa prejuízos não somente para as prestadoras, mas também para a própria população, que é impedida de contar com serviços com qualidade à altura das suas expectativas.

Sensível a essa realidade, em 2013, a cidade de Curitiba aprovou a Lei nº 14.354/13, que “estabelece as normas gerais de política urbana relativas ao uso e ocupação do solo, zoneamento, sistema viário, meio ambiente, bem como os procedimentos de licenciamento e implantação de Estações Transmissoras de Radiocomunicação no Município”. A lei aprovada na capital

¹⁸ Vide Anexo VI.

paranaense é hoje reconhecida pelo Ministério das Comunicações e pelas operadoras de telecomunicações como referência para os demais municípios em relação à matéria. A nova legislação permite agilizar a tramitação dos processos de licenciamento de antenas na cidade, ao centralizar, em único órgão – a Secretaria Municipal do Urbanismo – a decisão sobre os pedidos de instalação de estações transmissoras de radiocomunicação.

Imbuído do mesmo espírito, em 2015, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.116/15 – a chamada “Lei Geral de Antenas”, que instituiu normas gerais para a implantação de infraestruturas de telecomunicações. Essa lei determina que as licenças necessárias para a instalação de redes de telefonia móvel em área urbana devem ser expedidas mediante procedimento simplificado. Além disso, no texto original aprovado pela Câmara dos Deputados, o projeto determinava que, caso as autoridades municipais não se manifestassem sobre o requerimento de instalação da antena em 60 dias, a licença seria considerada automaticamente concedida. Tal determinação, no entanto, foi vetada pela Presidência da República, que alegou que “*o dispositivo (...) delegaria decisão administrativa de assunto local a órgão federal, em violação ao pacto federativo previsto na Constituição*”.

A matéria foi objeto de discussão pelos membros da SUBTELTV ao longo de 2015, que, ao debruçar-se sobre a questão das deficiências no setor de telefonia celular no País, concluíram que uma das condições imprescindíveis para o aperfeiçoamento da qualidade dos serviços de comunicação móvel é a expansão da infraestrutura de telecomunicações. O colegiado concluiu ainda que, embora a Lei Geral de Antenas tenha inovado ao introduzir instrumentos que visam conferir maior celeridade ao licenciamento de antenas de telefonia celular, a inexistência de normas municipais alinhadas a esse objetivo pode tornar praticamente inócuos os efeitos da Lei Federal nº 13.116/15.

Dessa forma, inspirados na experiência de sucesso adotada em Curitiba, os Parlamentares da Subcomissão propõem a aprovação de um modelo de legislação municipal sobre a matéria, a ser oferecido para discussão por prefeitos e Câmaras de Vereadores, com o objetivo de disciplinar, padronizar e agilizar o licenciamento e implantação de torres de telefonia móvel nos municípios. A ideia é iniciar um trabalho sistemático de convencimento das autoridades

municipais sobre a necessidade de expansão das redes de telecomunicações, mediante a difusão da minuta de proposição a prefeituras, casas legislativas locais e associações de prefeitos.

Em linhas gerais, o projeto modelo proposto compatibiliza o texto da Lei nº 14.354/13, de Curitiba, com os princípios estabelecidos pela Lei Geral de Antenas. Nesse sentido, a proposição acolhe o dispositivo da Lei Federal nº 13.116/15 que submete os pedidos de licenciamento de torres de radiocomunicação a procedimento simplificado, cujo prazo de tramitação não poderá ser superior a 60 dias. Para assegurar a eficácia dessa determinação, o projeto autoriza a operadora a proceder à instalação e operação da estação caso o Poder Público municipal não se manifeste sobre o requerimento no referido prazo. Por outro lado, autoriza a prefeitura a efetuar a cobrança de multa em caso de descumprimento, pelas prestadoras, dos dispositivos estabelecidos no projeto.

Entendemos que as medidas propostas representarão uma valiosa contribuição das autoridades locais para melhorar os serviços de telefonia celular nos municípios, ao simplificar a emissão de licenças e agilizar a instalação de novas redes de telecomunicações. A expectativa é de que, como contrapartida, as operadoras de telefonia móvel ampliarão seus investimentos em infraestrutura em todo o País, de modo a oferecer serviços mais adequados às necessidades de nossos munícipes e promover a inclusão digital de nossos cidadãos.

3.6 Indicação ao Poder Executivo¹⁹

Como resultado dos trabalhos efetuados pela Subcomissão, foi evidenciada a necessidade da adoção de medidas da esfera de competência do Poder Executivo que podem contribuir para a massificação do acesso, a redução dos preços e a melhoria da qualidade dos serviços de telecomunicações. Nesse sentido, a SUBTELTV propõe o encaminhamento das seguintes sugestões ao Ministério das Comunicações e à Anatel:

- a) Atualização da velocidade mínima de oferta dos serviços de Banda Larga Popular e do Programa Banda Larga nas Escolas:**

¹⁹ Vide Anexo VII.

O serviço de Banda Larga Popular foi criado em 2011 no âmbito do PNBL²⁰ com o objetivo de oferecer internet à velocidade de 1 Mbps ao custo mensal de até R\$ 35,00. O programa foi institucionalizado após a assinatura de termo de compromisso pelas concessionárias de telefonia fixa, que se comprometeram a prover o serviço nos municípios localizados em suas respectivas áreas de concessão.

Segundo o Ministério das Comunicações, ao fim de 2014, a Banda Larga Popular já era ofertada em cerca de 5 mil municípios brasileiros. No entanto, apesar da capilaridade do programa, seus resultados práticos ainda são desanimadores. Em setembro de 2014, o serviço só contava com 1,84 milhão de assinaturas, correspondendo a menos de 8% do total de acessos de banda larga fixa no País.

No entendimento da Subcomissão, a baixa efetividade do programa resulta principalmente de dois fatores: a baixa velocidade de acesso ofertada e publicidade deficiente do serviço. Nesse sentido, cabe a informação de que, em relação à velocidade dos serviços de banda larga, o Brasil ocupa hoje a 89^a posição em um *ranking* composto por 150 nações, com uma taxa média em 3 Mbps, segundo a consultoria Akamai. Apesar desse pífio posicionamento do País no cenário internacional, a velocidade média da banda larga no Brasil é três vezes superior à ofertada na Banda Larga Popular. Além disso, em muitas localidades, os acessos a velocidades inferiores a 10 Mbps já não são mais comercializados, o que demonstra a necessidade da atualização da taxa utilizada como parâmetro para a Banda Larga Popular.

Ademais, instituições da sociedade civil e entidades de defesa do consumidor argumentam que as prestadoras não oferecem a Banda Larga Popular de forma destacada em seus sítios na internet, além de dificultarem sua contratação por meio de atendimento telefônico. Soma-se a isso o fato de que o programa é desconhecido da grande maioria da população, em razão da inexistência de publicidade sobre o serviço.

Outro projeto de grande destaque instituído na esfera do PNBL é o Programa Banda Larga nas Escolas – PBLE. O programa foi criado em

²⁰ Programa Nacional de Banda Larga.

2008 por ocasião da revisão do Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado – PGMU. Ele tem por intuito levar internet em banda larga a todas as escolas públicas urbanas brasileiras, e sua execução é de responsabilidade das concessionárias de telefonia fixa. Além do encargo pela instalação e manutenção das conexões, as empresas também devem promover atualizações periódicas na velocidade, que se iniciou à taxa de 1 Mbps de *download*.

Embora segundo a Anatel mais de 64 mil estabelecimentos de ensino já sejam beneficiários do PBLE, a velocidade de conexão prevista no programa não atende às necessidades mínimas das escolas, sobretudo se considerarmos que o acesso é compartilhado entre todos os alunos e professores de cada instituição. Essa situação demonstra a necessidade de majoração da taxa mínima de oferta do serviço quando da próxima atualização do PGMU, que deverá ocorrer em 2016.

Em síntese, portanto, a SUBTELTV recomenda que o Ministério das Comunicações atualize e estabeleça mecanismos efetivos de revisão periódica da velocidade mínima de oferta dos serviços oferecidos no âmbito do Programa de Banda Larga Popular e do Programa Banda Larga nas Escolas. Propomos ainda que o Ministério elabore um plano de divulgação desses programas, inclusive mediante imposição às operadoras da obrigatoriedade de publicidade ostensiva desses serviços nos meios de comunicação social.

b) Elaboração de cartilha para facilitar o acesso dos pequenos provedores de internet a financiamentos para investimento em infraestrutura:

As entidades representativas dos pequenos provedores de banda larga ouvidos pela Subcomissão em 2015 assinalaram que uma das principais dificuldades enfrentadas pelo setor consiste na dificuldade de acesso a financiamentos para implantação e modernização das suas infraestruturas.

Diferentemente das grandes operadoras de telecomunicações, que dispõem de imenso potencial de alavancagem de recursos perante as instituições financeiras e maior poder de negociação junto aos fornecedores de elementos de rede, como fibras ópticas e equipamentos

eletrônicos, os pequenos provedores também têm dificuldade de acesso a informações sobre as fontes de financiamento disponíveis no mercado. Por esse motivo, em muitos casos, mesmo em havendo disposição das empresas em investir e recursos disponíveis nas instituições financeiras para financiar seus projetos, os pequenos provedores não conseguem lograr êxito em suas iniciativas de expansão de redes.

Desse modo, a Subcomissão propõe que o Ministério das Comunicações, em conjunto com as entidades representativas dos pequenos provedores de banda larga, elabore cartilha com os procedimentos a serem adotados pelas empresas para ter acesso às linhas de crédito disponíveis para financiamento de projetos de infraestrutura de telecomunicações. Nossa intenção é que essa cartilha possa ser disponibilizada às associações de provedores, que poderão incumbir-se de distribuí-la a seus membros.

Recomenda ainda que as instituições de apoio ao empreendedorismo, como o Sebrae, bem como as instituições bancárias e os agentes financeiros oficiais, como o BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica, promovam a capacitação de seus profissionais para a oferta de financiamento para os pequenos provedores.

c) Aperfeiçoamento do sistema da Anatel de monitoramento dos serviços de telecomunicações:

Em 2012, ao proceder à atualização do Regulamento de Fiscalização dos serviços de telecomunicações²¹, a Anatel instituiu importante instrumento para aperfeiçoar o monitoramento da qualidade dos serviços. Por meio do novo regulamento, a Agência passou a dispor da prerrogativa de fiscalizar as redes das operadoras de forma remota e em tempo real, tornando possível um acompanhamento mais próximo sobre eventuais deficiências observadas na prestação dos serviços.

De posse desse novo mecanismo, na esteira dos preparativos para a realização da Copa do Mundo, em 2014, e dos Jogos Olímpicos, em 2016, a Anatel implantou um centro de monitoramento para acompanhar o desempenho das redes de telecomunicações, com potencial de

²¹ Aprovado pela Resolução da Anatel nº 596, de 2012.

operação integrada com as plataformas das prestadoras. Um dos objetivos do centro é permitir que, em caso de ocorrência de catástrofes naturais ou outros eventos que causem impacto sobre o funcionamento das chamadas “infraestruturas críticas” de telecomunicações, a Agência possa adotar, de forma tempestiva, ações corretivas para contornar o problema, como o acionamento de rotas alternativas de comunicação.

À época da inauguração do centro, a Agência divulgou que o novo sistema teria capacidade de verificar o nível de congestionamento de cada antena de telefonia móvel em funcionamento no País. Dessa forma, caso o limiar crítico de operação de determinada antena fosse atingido, o regulador poderia agir preventivamente e cobrar da operadora a ampliação da capacidade de rede na localidade.

Embora venha funcionando de forma satisfatória, o centro de monitoramento ainda está operando aquém das suas reais potencialidades. A título de ilustração, as informações referentes à qualidade e à cobertura dos serviços são atualizadas pelas operadoras com periodicidade mensal, e não em tempo real, como seria recomendável para a ação fiscalizatória. Até mesmo o monitoramento das redes consideradas críticas não é feito de forma instantânea pela Anatel, pois há um interstício de até duas horas no encaminhamento das informações pelas prestadoras – período que pode ser vital em situações de emergência. Além disso, os dados enviados pelas empresas são consolidados no sistema de monitoramento *por município*, e não *por localidade*, impedindo que o regulador possa dispor de uma visão mais acurada sobre as áreas onde a prestação do serviço é deficiente e exercer uma ação fiscalizatória mais localizada, eficiente e proativa.

Dessa forma, considerando as questões apontadas, a Subcomissão sugere que a regulamentação e o sistema de monitoramento da Anatel sejam aperfeiçoados de modo a: a) reduzir a periodicidade da coleta de informações sobre os parâmetros técnicos utilizados como base de cálculo para a aferição da qualidade dos serviços de telecomunicações; b) consolidar, no sistema de monitoramento, os dados de qualidade *por localidade*, e não *por município*; e c) coletar em tempo real as informações relativas às infraestruturas críticas de telecomunicações.

d) Revisão da metodologia utilizada pela Anatel para aferir a qualidade dos serviços de telecomunicações:

Relatórios recentes publicados pelos órgãos de defesa do consumidor são unâimes em enquadrar o setor de telecomunicações na liderança do *ranking* de reclamações apresentadas pelos usuários. Além disso, pesquisa divulgada em 2015 pela Secretaria Nacional do Consumidor – Senacom – do Ministério da Justiça revela tendência progressiva no número de queixas endereçadas contra as operadoras de telefonia, em oposição aos setores financeiro e de aviação civil, por exemplo, que registraram índices decrescentes no último ano.

Na contramão dessas pesquisas, os levantamentos apresentados pela Anatel sobre qualidade no setor de telecomunicações demonstram, ao menos em primeira leitura, que esses serviços vêm sendo prestados a contento pelas operadoras. Isso porque a grande maioria dos indicadores coletados pela Agência atesta conformidade com os limites mínimos estabelecidos pela regulamentação do órgão.

Trata-se, portanto, de um paradoxo que evidencia o descompasso entre as estatísticas divulgadas pelos órgãos de defesa do consumidor e os números fornecidos pela Anatel. Essa disparidade revela a necessidade de revisão da metodologia utilizada pela Agência para aferir a qualidade dos serviços de telecomunicações, de modo a permitir que os indicadores utilizados possam captar a real percepção dos usuários sobre os mais diversos aspectos atinentes à prestação dos serviços.

Entre os pontos da metodologia a serem avaliados com maior atenção estão a confiabilidade das informações e a granularidade dos dados coletados. Em relação ao primeiro aspecto, cabe assinalar que as informações que servem de base para o cálculo dos índices de qualidade utilizados pela Anatel são disponibilizadas pelas próprias operadoras, sem que haja, por parte do órgão regulador, uma checagem sobre a acurácia desses dados. Nesse sentido, a Subcomissão propõe que a Anatel realize, diretamente ou por meio de terceiros, auditoria independente sobre as informações prestadas pelas empresas sobre os parâmetros técnicos de operação dos serviços de telecomunicações, como os índices de queda de ligações e de chamadas não

completadas, em semelhança ao que já determina o art. 18 do Anexo à Resolução da Anatel nº 426, de 9 de dezembro de 2005, para a telefonia fixa²².

Igualmente necessário é o aperfeiçoamento da supervisão regulatória da Anatel sobre o ponto de maior conflito nas relações consumeristas no setor de telecomunicações – as contas dos serviços de telefonia, banda larga e TV por assinatura. Considerando que mais de metade das queixas registradas em 2014 no Sindec²³ corresponde a problemas com a cobrança, a SUBTELTV julga pertinente a adoção de medidas que tornem mais ostensivo o controle da Agência sobre a questão. Desse modo, também neste caso, a Subcomissão sugere que a Anatel realize auditoria independente sobre os sistemas de bilhetagem empregados pelas prestadoras.

Além disso, os trabalhos conduzidos pela Subcomissão também identificaram a necessidade do incremento da granularidade dos dados utilizados pelo regulador na aferição da qualidade dos serviços de telecomunicações. Como as informações de qualidade divulgadas ao público pela Agência são consolidadas por unidade da Federação, e não por localidade, a análise dos parâmetros aferidos perde muito da sua eficácia, pois essa sistemática não permite uma avaliação mais precisa sobre a existência de municípios/distritos/localidades que possuam eventuais deficiências na prestação dos serviços. Por esse motivo, a SUBTELTV propõe que a regulamentação da Anatel determine que a coleta e divulgação de informações sobre a qualidade dos serviços se faça por localidade, e não por unidade da Federação, como ocorre hoje.

e) Obrigatoriedade de uso de modelo simplificado de conta de serviços de telecomunicações:

De acordo com informações divulgadas pela Senacom, 51,42% das queixas apresentadas contra as operadoras de telecomunicações nos Procons estaduais em 2014 estavam relacionadas a problemas com a cobrança. Esse índice expressivo de reclamações reflete, em grande escala, a dificuldade dos usuários em compreender as contas dos serviços, normalmente elaboradas

²² O art. 18 do Anexo à referida Resolução determina que, para a telefonia fixa, “anualmente, as prestadoras com PMS devem proceder à certificação de seus processos de coleta, registro, tarifação e faturamento”.

²³ Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor, mantido pelo Ministério da Justiça.

com terminologias complexas, cujo entendimento nem sempre é acessível ao cidadão comum.

Essa situação demonstra a necessidade de aumentar a transparência na relação entre consumidores e operadoras de telecomunicações, mediante a simplificação das contas dos serviços de telefonia, banda larga e TV por assinatura. Nesse sentido, a Subcomissão recomenda que a Anatel proceda à padronização e simplificação das contas telefônicas, por meio da imposição, às prestadoras, da obrigatoriedade da apresentação de extrato composto por itens de fácil compreensão pelos usuários. Propomos ainda que o modelo de extrato seja objeto de discussão e aprovação pela Anatel em conjunto com o Ministério das Comunicações e as entidades de defesa do consumidor.

f) Obrigatoriedade de oferta aos usuários de aplicativo que apresente informações relevantes sobre os serviços de telefonia móvel contratados:

Com a popularização do acesso à internet por meio de dispositivos móveis, ampliou-se a tendência de acirramento dos conflitos consumeristas no setor de telecomunicações. Por tratar-se de um serviço dinâmico, cujo padrão de consumo ainda não é totalmente conhecido tanto por usuários quanto pelas operadoras, a banda larga móvel tem contribuído para ampliar o volume de reclamações encaminhadas aos órgãos de defesa do consumidor. Um exemplo que ilustra essa realidade é o aumento das queixas registradas em função do corte de acesso à internet por esgotamento da franquia contratada ou dos créditos pré-pagos.

Esses conflitos são resultado principalmente da ausência de uma ação regulatória que obrigue as prestadoras a manter uma política efetiva de estímulo ao uso consciente dos serviços de dados. Sem uma diretriz que as obrigue a promover a educação dos consumidores, as empresas optam por manter uma estratégia de mercado centrada na oferta crescente de facilidades ao usuário, induzindo-o ao consumo desenfreado de serviços, normalmente incompatível com sua capacidade de pagamento. Essa situação é especialmente preocupante para os usuários dos acessos pré-pagos, modalidade de serviço preferencialmente utilizada pelas camadas mais carentes da população, e que compõe quase 80% da base instalada de assinantes de telefonia celular no País.

Uma das formas de enfrentar esse problema consiste em determinar às prestadoras a obrigação de elaborar um plano de comunicação a seus assinantes. Nesse sentido, a SUBTELTV propõe que a Anatel obrigue as operadoras de telefonia móvel a: a) veicular campanhas educativas sobre o uso consciente dos serviços de dados nos principais meios de comunicação de massa, e b) oferecer a seus assinantes aplicativo gratuito²⁴, disponível nas principais plataformas utilizadas por computadores pessoais e terminais de comunicação móvel, que disponha, no mínimo, das seguintes facilidades, oferecidas em conformidade com padrão a ser definido pela Agência:

- apresentação de informações sintéticas sobre o consumo atual e passado dos serviços contratados, sem prejuízo da apresentação do detalhamento das contas;
- encaminhamento de alertas periódicos sobre o percentual consumido da franquia ou dos créditos;
- registro on-line de reclamações, sem necessidade de contato com atendente;
- apresentação dos planos de serviços ofertados pela operadora, em conjunto com a projeção do valor da conta caso o assinante migre de plano, considerando seu histórico recente de consumo;
- aferição on-line da velocidade e demais parâmetros de qualidade do serviço de banda larga móvel.

g) Inclusão do aluguel dos postes no SNOA:

Com o intuito de estimular a competição, a Lei Geral de Telecomunicações instituiu, entre seus princípios, o compartilhamento de redes. A

²⁴ A Subcomissão propõe que os recursos do aplicativo sugerido sejam oferecidos sem prejuízo da obrigatoriedade da apresentação das informações de que tratam os arts. 21 e 22 do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, aprovado pela Resolução da Anatel nº 632, de 7 de março de 2014. Esses dispositivos obrigam a operadora a disponibilizar, em sua página na internet, espaço reservado ao consumidor apresentando informações como o sumário do contrato, os documentos de cobrança dos últimos 6 meses, o histórico das demandas registradas nos últimos 6 meses e a opção de solicitação de cópia da gravação das suas interações com a empresa, entre outras.

Lei Geral das Antenas²⁵ reforçou esse conceito, ao aprovar dispositivo que obriga as operadoras a compartilhar a capacidade excedente das suas infraestruturas de suporte, de forma não discriminatória e a preços e condições justos e razoáveis, tendo como referência o modelo de custos setorial.

Em consonância com esses princípios, em 2013, a Anatel criou o Sistema de Negociação de Ofertas no Atacado – SNOA. Esse sistema opera como uma plataforma de intermediação da negociação de elementos de rede no atacado, ofertados de forma compulsória pelas grandes empresas de telecomunicações.

A transparência oferecida pelo SNOA reduz a assimetria de informações entre os agentes econômicos, gerando benefícios principalmente para os pequenos provedores, que passaram a dispor de uma arena para negociação do preço de insumos imprescindíveis para suas atividades. Um dos principais efeitos do novo sistema é a redução dos preços cobrados pelo uso dos elementos de rede. A título de ilustração, segundo a Anatel, a partir da implantação do SNOA, na região Norte o preço da interligação caiu de mais de R\$ 3.000,00 para cerca de R\$ 96,00.

Ocorre que, apesar do êxito alcançado pelo sistema até o momento, alguns insumos essenciais ainda permanecem fora do escopo do SNOA, como os postes de energia elétrica. Embora em 2013 a Anatel e a Aneel tenham fixado o valor de R\$ 2,44 como referência para o aluguel mensal do uso compartilhado dos postes, na prática, as pequenas prestadoras chegam a desembolsar até mais de R\$ 10,00 por poste contratado. Por esse motivo, a Subcomissão propõe que a Anatel torne obrigatória a inclusão do aluguel do uso dos postes de energia elétrica no rol de produtos que compõem o SNOA.

h) Aprimoramento da fiscalização da velocidade dos serviços de banda larga:

A expansão da oferta dos planos de banda larga fixa e móvel nos últimos anos foi acompanhada pelo súbito aumento das reclamações de prestação inadequada desses serviços. Um dos pontos que tem gerado mais insatisfação entre os usuários diz respeito à taxa de transmissão de dados

²⁵ Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015.

efetivamente fornecida pelas operadoras. Embora a regulamentação da Anatel já seja tolerante em relação à matéria²⁶, são cada vez mais frequentes as queixas de fornecimento de serviços em velocidades bem inferiores aos limites mínimos estabelecidos pela Agência.

Considerando, pois, a crescente importância dos serviços de banda larga, a SUBTELTV propõe que a Anatel intensifique o esforço de fiscalização sobre as taxas de transmissão de dados efetivamente praticadas pelas operadoras, bem como aplique as sanções cabíveis em caso de descumprimento dos regulamentos em vigor.

i) Intensificação da fiscalização dos serviços de atendimento ao consumidor prestados pelas operadoras:

O Decreto Presidencial nº 6.523, de 2008, representou um expressivo avanço nas relações consumeristas, ao estabelecer as normas gerais de funcionamento das centrais de atendimento ao consumidor no âmbito dos serviços regulados pelo Poder Público federal.

O Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC – da Anatel ampliou ainda mais os instrumentos de defesa dos usuários de telefonia, banda larga e TV por assinatura, ao estabelecer regras específicas a serem obedecidas pelas centrais de atendimento remoto desses serviços. Entre as inovações do RGC, está a obrigação de a prestadora retornar a ligação para o assinante caso a chamada sofra descontinuidade durante o atendimento no *call center*. Além disso, caso não haja sucesso na retomada do contato, a empresa deve encaminhar ao usuário mensagem de texto com o código do protocolo.

Apesar desses avanços na normatização, na prática, o atendimento aos assinantes dos serviços de telecomunicações ainda permanece precário, conforme atestam as estatísticas apresentadas pelos órgãos de defesa do consumidor. Por isso, a Subcomissão propõe que a Anatel intensifique a fiscalização sobre as centrais de atendimento aos usuários dos serviços de telefonia, banda larga e TV por assinatura e aplique as sanções cabíveis em caso

²⁶ De acordo com as metas fixadas nos regulamentos de gestão da qualidade dos serviços de banda larga fixa e móvel, as empresas devem fornecer taxa média equivalente a, no mínimo, 80% da velocidade contratada pelos usuários.

de descumprimento das normas vigentes.

j) Ampliação das competências do Ministério das Comunicações

A percepção negativa dos consumidores sobre o setor de telecomunicações decorre, dentre outros fatores, da ausência de uma política pública que verdadeiramente promova a excelência na qualidade dos serviços e estimule a competição nesse mercado. O resultado desse quadro é o crescente aumento das reclamações registradas pelos consumidores em relação aos mais diversos aspectos referentes aos serviços, como problemas com a cobrança, má qualidade do sinal, prestação do serviço em desconformidade com a publicidade veiculada nos meios de comunicação e atendimento deficiente nos call centers.

Para suprir essa lacuna na supervisão do Poder Público sobre os serviços de telecomunicações, é necessário delimitar com maior clareza o papel do Ministério das Comunicações e da Anatel. Nesse sentido, recomendamos que o Ministério assuma com maior ênfase a responsabilidade pela formulação da política nacional de telecomunicações, deixando à Agência o papel de implementá-la mediante ações regulatórias, fiscalizatórias e educativas. Sob esse prisma, sugerimos que o Ministério analise a viabilidade de absorver a responsabilidade pela elaboração de normas diretamente vinculadas ao seu raio de atuação, como os planos gerais de metas de competição e qualidade, por exemplo.

3.7 Prorrogação dos trabalhos da Subcomissão em 2016

Em outubro deste ano, o Ministério das Comunicações publicou a Portaria nº 4.840/15, com o intuito de criar Grupo de Trabalho – GT – para “realizar estudos quanto às perspectivas de evolução das concessões de telefonia fixa no País, considerando a importância de estimular o desenvolvimento da infraestrutura de suporte à banda larga no Brasil”. A pauta de discussões do Grupo de Trabalho vai ao encontro de parcela considerável das sugestões encaminhadas à Subcomissão em 2015, notadamente aquelas que dizem respeito a propostas de mudanças no modelo de prestação dos serviços de telecomunicações no Brasil (Tabela 2).

No entanto, em razão da complexidade do assunto e das

incertezas sobre os riscos e oportunidades de uma eventual mudança no regime regulatório em vigor, nesta etapa inicial dos trabalhos da Subcomissão, os membros do colegiado optaram por não apresentar à CCTCI um encaminhamento formal em relação a temas que possuem impacto direto sobre matérias que ainda estão sendo discutidas no GT, como a reversibilidade dos bens da concessão, a antecipação do fim dos contratos de concessão de telefonia fixa e mudanças no regime jurídico de prestação dos serviços de telecomunicações. Soma-se a isso o fato de que alguns desses temas já se encontram em estágio final de discussão no âmbito da Comissão Especial do Projeto de Lei nº 6.789, de 2013, não se justificando, portanto, que a SUBTELTV se manifeste sobre o assunto neste momento.

Não obstante, considerando a importância da participação da Subcomissão nesse debate, por iniciativa do seu presidente, o nobre Deputado Vitor Lippi, a SUBTELTV propôs ao Ministério das Comunicações a inclusão de membros do colegiado na composição do GT, proposta que foi prontamente acolhida pelo titular da pasta, o Ministro André Figueiredo, em visita técnica ao órgão realizada em 11 de novembro deste ano. A perspectiva é que os trabalhos do grupo de trabalho se estendam pelo próximo ano, exigindo da Subcomissão o acompanhamento futuro dos desdobramentos das suas ações.

Além disso, embora a SUBTELTV tenha avançado em identificar os principais problemas do setor de telecomunicações e propor medidas para solucioná-los, muitas questões ainda restaram pendentes. A melhoria efetiva da qualidade dos serviços, avaliada sob a ótica dos usuários, e a eficácia dos instrumentos de comunicação entre operadoras e consumidores são apenas alguns dos aspectos apontados neste relatório que atestam a necessidade da manutenção de um trabalho permanente de supervisão da SUBTELTV sobre a ação fiscalizatória do Poder Executivo nos serviços de telecomunicações. Considerando, pois, os argumentos elencados, a Subcomissão propõe a reinstalação dos trabalhos do colegiado em 2016.

4. Conclusões

O modelo de prestação dos serviços de telecomunicações adotado pelo Brasil a partir da aprovação da LGT, em 1998, foi responsável por

uma verdadeira revolução no acesso à telefonia no País. Segundo a pesquisa *TIC domicílios 2014*²⁷, 86% da população brasileira já dispõem hoje de acesso à comunicação móvel, número que ilustra o sucesso do regime regulatório instituído pela Lei Geral.

Apesar desses avanços, a avaliação de diversos indicadores do setor demonstra que ainda há muito a evoluir. Estudo divulgado pela UIT em 2014 aponta que os serviços de telecomunicações no Brasil encontram-se entre os mais caros do mundo. Além disso, em relação ao atendimento aos assinantes, nos últimos anos, as operadoras de telefonia, banda larga e TV por assinatura têm ocupado a liderança do número de reclamações registradas pelos usuários junto aos órgãos de defesa do consumidor. Igualmente preocupantes são as deficiências na cobertura e no acesso aos serviços de banda larga no País: ainda segundo a *TIC Domicílios 2014*, apenas metade dos domicílios brasileiros dispõem de acesso à internet.

Mais do que nunca, portanto, faz-se presente a necessidade da adoção de políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento do setor de telecomunicações, especialmente no que diz respeito à melhoria da qualidade, à redução dos preços e à ampliação da cobertura dos serviços. Em resposta a essa demanda, e reconhecendo o papel das telecomunicações como vetor estratégico para o desenvolvimento socioeconômico do País, a Comissão de Ciência e Tecnologia criou este ano a *Subcomissão Especial de Telefonia Móvel e TV por Assinatura – SUBTELTV*.

Em seus trabalhos, a Subcomissão ouviu representantes do Poder Público, da iniciativa privada e instituições da sociedade civil vinculadas a temáticas relacionadas às tecnologias da informação e comunicação. Nesses encontros, consolidou-se a perspectiva da necessidade de revisão do modelo de prestação dos serviços de telecomunicações no País, tendo em vista o declínio da importância relativa da telefonia fixa e a emergência da banda larga e da telefonia móvel.

²⁷ A pesquisa *TIC Domicílios 2014* foi realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação – CETIC.br, responsável pela produção de indicadores sobre a internet no Brasil. O CETIC.br é um departamento do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR – NIC.br, órgão vinculado ao Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGI.br.

Atento a esse cenário de transformações, o Ministério das Comunicações criou grupo de trabalho com o objetivo de avaliar medidas de longo prazo para o setor, como mudanças estruturais no regime jurídico de prestação dos serviços de telecomunicações e o impacto da antecipação do encerramento das concessões de telefonia fixa. Por tratar-se de assunto sensível e complexo, com possíveis desdobramentos sobre a esfera legislativa, o Ministério endereçou convite para que membros da Subcomissão participassem da composição desse grupo de trabalho, proposta que foi prontamente acolhida pelo colegiado.

Em sua participação no GT, os parlamentares da SUBTELTV reforçarão a importância de assegurar que o novo modelo seja erguido sobre os pilares da competitividade, universalização, modicidade tarifária e eficiência dos serviços, mediante compartilhamento de redes e outros instrumentos regulatórios de promoção da competição. Espera-se ainda que o grupo de trabalho consiga endereçar a melhor solução jurídica para o imbróglio que hoje envolve a natureza dos bens reversíveis, valendo-se dos conceitos da essencialidade e da continuidade dos serviços prestados em regime público.

Paralelamente à participação no GT criado pelo Ministério, a Subcomissão também concluiu por sugerir aos parlamentares da CCTCI a adoção de medidas pontuais que, no entendimento da SUBTELTV, serão de grande valia para o setor de telecomunicações. Entre essas ações, o colegiado propôs a aprovação de projeto de lei que prorroga os incentivos tributários criados pelo REPBNL, programa fundamental para fomentar a implantação e modernização da infraestrutura de banda larga no Brasil. A proposição estabelece ainda a extensão dos benefícios do RENPNBL aos pequenos provedores de internet, agentes econômicos que têm sido essenciais para a capilarização do acesso à banda larga no País, sobretudo nas regiões de baixa atratividade econômica.

Igualmente importante para o desenvolvimento dos pequenos provedores é a iniciativa proposta pelo Ministério das Comunicações – e acolhida na forma de projeto de lei pela SUBTELTV – de criar um fundo de aval para investimentos dessas empresas em redes de telecomunicações. A intenção da proposição é instituir um modelo de financiamento compatível com a realidade das pequenas operadoras, que hoje se veem tolhidas do acesso à maioria das linhas de crédito disponíveis no mercado, por não disporem de garantias reais

para os empréstimos solicitados junto às instituições bancárias.

A Subcomissão também propõe a aprovação de projeto que autoriza o Poder Executivo a realizar “leilões reversos” de créditos do Fistel para a implantação e modernização de redes de banda larga. A proposição, inspirada no Substitutivo ao Projeto de Lei nº 5.107/13 elaborado pelo Deputado Bilac Pinto e na Lei Estadual de Rondônia nº 3.263/13, permite que uma parcela mais expressiva dos tributos recolhidos pelas operadoras seja revertida em benefícios para o próprio setor de telecomunicações.

Outra iniciativa relevante apresentada pela SUBTELTV é o projeto que obriga a construção de dutos para passagem de redes de telecomunicações em todas as novas obras públicas de infraestrutura – estradas, ferrovias, oleodutos, gasodutos, tubulações de água e esgoto e terminais de passageiros, entre outras – que forem realizadas diretamente com recursos da União ou mediante concessão. O objetivo da medida é contribuir para a expansão da espinha dorsal das redes de telecomunicações no País, permitindo o atendimento de rodovias e regiões mais afastadas das grandes metrópoles.

Em complemento, a Subcomissão também identificou oportunidades de aperfeiçoamento da ação do Ministério das Comunicações e da Anatel na regulação e fiscalização dos serviços de telecomunicações. As medidas sugeridas foram consolidadas na forma de uma Indicação, que prevê as seguintes ações: a) atualização da velocidade mínima de oferta dos serviços de Banda Larga Popular e do Programa Banda Larga nas Escolas; b) elaboração de cartilha para facilitar o acesso dos pequenos provedores de internet a financiamentos para investimento em infraestrutura; c) aperfeiçoamento do sistema da Anatel de monitoramento dos serviços de telecomunicações; d) revisão da metodologia utilizada pela Anatel para aferir a qualidade dos serviços de telecomunicações; e) obrigatoriedade de uso de modelo simplificado de conta de serviços de telecomunicações; f) obrigatoriedade de oferta, pelas operadoras de telefonia móvel, de aplicativo apresentando informações relevantes sobre os serviços contratados pelos usuários; g) inclusão do aluguel do uso dos postes de energia elétrica no Sistema de Negociação de Ofertas no Atacado – SNOA; h) aprimoramento da fiscalização da velocidade dos serviços de banda larga; i) intensificação da fiscalização dos serviços de atendimento ao consumidor

prestados pelas operadoras; e j) ampliação das competências do Ministério das Comunicações.

Além de propor a aprovação de iniciativas de competência da União, a Subcomissão também elaborou minuta de projeto de lei municipal visando disciplinar o licenciamento de torres de telefonia móvel nos municípios, medida de grande importância para melhorar a infraestrutura – e, por consequência, a qualidade – dos serviços de telecomunicações. A minuta, que teve como referência a Lei nº 14.354/13, da cidade de Curitiba, tem por objetivo servir de modelo para prefeituras interessadas em tornar mais ágeis os procedimentos de implantação e modernização de redes de telecomunicações na localidade.

A Subcomissão também se associa no apoio a importantes iniciativas legislativas em tramitação na Câmara que, se aprovadas, serão essenciais para o desenvolvimento das telecomunicações no País. Entre essas propostas, estão o Projeto de Lei nº 6.789, de 2013, objeto de Comissão Especial que trata de questões cruciais para o setor, como a regulação e a tributação incidente sobre os serviços de telecomunicações. Igualmente relevante é o Projeto de Lei nº 3.746, de 2015, de autoria do Senado Federal, que veda a cobrança de adicional por chamada em ligações originadas e finalizadas em redes de um mesmo grupo econômico, no serviço de telefonia móvel em *roaming* nacional.

O conjunto das medidas apresentadas, inspiradas nas propostas encaminhadas pelos especialistas ouvidos pela Subcomissão este ano, representam a contribuição da SUBTELTV para promover a inclusão digital e a democratização do acesso à internet no País. Considerando, ainda, a perspectiva da participação da Subcomissão no grupo de trabalho instituído pelo Ministério das Comunicações e a necessidade de acompanhamento das iniciativas propostas neste relatório, sobretudo no que diz respeito às ações para a melhoria da qualidade dos serviços de telecomunicações, a SUBTELTV desde já manifesta sua intenção de retomar seus trabalhos em 2016.

As propostas apresentadas neste relatório foram consolidadas no voto que se segue.

4.1 Voto do Relator

Considerando os argumentos elencados no relatório, o voto é como se segue:

- a) **Aprovação de Projeto de Lei**, nos termos do Anexo II deste relatório, com o objetivo de criar fundo de aval para investimentos em infraestrutura pelos pequenos provedores de banda larga;
- b) **Aprovação de Projeto de Lei**, nos termos do Anexo III deste relatório, com o objetivo de autorizar a realização de leilões reversos para implantação de infraestrutura de telecomunicações com créditos do Fistel;
- c) **Aprovação de Projeto de Lei**, nos termos do Anexo IV deste relatório, com o objetivo de prorrogar a validade dos benefícios do REPNBL-Redes – e estender seus benefícios aos pequenos provedores de banda larga;
- d) **Aprovação de Projeto de Lei**, nos termos do Anexo V deste relatório, com o objetivo de obrigar a construção de dutos para passagem de redes de telecomunicações em obras públicas de infraestrutura básica;
- e) **Aprovação de minuta de modelo de Projeto de Lei municipal**, nos termos do Anexo VI deste relatório, com o objetivo de agilizar o licenciamento de torres de telefonia móvel nos municípios, a ser remetida para as associações de prefeitos e divulgada na página da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática na internet;
- f) **Aprovação de Indicação ao Ministério das Comunicações**, nos termos do Anexo VII deste relatório, com as seguintes sugestões:
 - Atualização da velocidade mínima de oferta dos serviços de Banda Larga Popular e do Programa Banda Larga nas Escolas;
 - Elaboração de cartilha para facilitar o acesso dos pequenos provedores de internet a financiamentos para investimento em infraestrutura;

- Aperfeiçoamento do sistema da Anatel de monitoramento dos serviços de telecomunicações;
- Revisão da metodologia utilizada pela Anatel para aferir a qualidade dos serviços de telecomunicações;
- Obrigatoriedade de uso de modelo simplificado de conta de serviços de telecomunicações;
- Obrigatoriedade de oferta, pelas operadoras de telefonia móvel, de aplicativo que apresente informações relevantes sobre os serviços contratados pelos usuários;
- Inclusão do aluguel do uso dos postes de energia elétrica no Sistema de Negociação de Ofertas no Atacado – SNOA;
- Aprimoramento da fiscalização da velocidade dos serviços de banda larga;
- Intensificação da fiscalização dos serviços de atendimento remoto ao consumidor prestados pelas operadoras de telecomunicações; e
- Ampliação da competências do Ministério das Comunicações.

g) Encaminhamento deste Relatório aos seguintes destinatários:

- Ministério das Comunicações;
- Presidência da Anatel;
- Expositores das audiências e reuniões realizadas pela SUBTELTV.

h) Publicação deste Relatório na página da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática na internet.

i) Manifestação da intenção de reinstalar a SUBTELTV em 2016.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado RONALDO NOGUEIRA
Relator

Anexo I – Composição dos membros da SUBTELTV

**COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA - CCTCI
55ª LEGISLATURA – 1ª SESSÃO LEGISLATIVA**

Subcomissão Especial dos Serviços de Telefonia Móvel e TV por Assinatura (SUBTELTV)

Presidente: VITOR LIPPI

Relator: RONALDO NOGUEIRA

TITULARES	SUPLENTES
PMDB/PP/PTB/DEM/PRB/SD/PSC/PHS/PTN/PMN/PRP/ PSDC/PEN/PRTB	
Fabio Reis PMDB/SE (Gab. 456-IV)	Hélio Leite DEM/PA (Gab. 403-IV)
Jorge Tadeu Mudalen DEM/SP (Gab.346 IV)	Cabuçu Borges PMDB/AP (Gab. 380-III)
Ronaldo Nogueira PTB/RS (Gab. 625-IV)	Marcelo Aguiar DEM/SP (Gab. 367-III)
Vitor Valim PMDB/CE (Gab. 545-IV)	Roberto Alves PRB/SP (Gab. 946-IV)
PT/PSD/PR/PROS/PCdoB	
Bilac Pinto PR/MG (Gab. 806-IV)	Heráclito Fortes PSB/PI (Gab. 708-IV)
Margarida Salomão PT/MG (Gab. 236-IV)	Paulão PT/AL (Gab. 366-III)
Rômulo Gouveia PSD/PB (Gab. 411-IV)	Silas Câmara PSD/AM (Gab. 532-IV)
PSDB/PSB/PPS/PV	
Fábio Sousa PSDB/GO (Gab. 271-III)	Fábio Ramalho PV/MG (Gab. 284-III)
Vitor Lippi PSDB/SP (Gab. 823-IV)	Afonso Motta PDT/RS (Gab. 711-IV)

Anexo II – Projeto de Lei – Fundo de aval para pequenos provedores

PROJETO DE LEI Nº , DE 2015

(Da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática)

Institui o Fundo de Aval para Pequenos Provedores de Internet, com a finalidade de garantir o risco em operações de crédito para implantação, ampliação e modernização de redes de banda larga por pequenas prestadoras de serviços de telecomunicações.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei institui o Fundo de Aval para Pequenos Provedores de Internet, com a finalidade de garantir o risco em operações de crédito para implantação, ampliação e modernização de redes de banda larga por pequenas prestadoras de serviços de telecomunicações.

Parágrafo único. Para efeitos desta Lei, considera-se pequena prestadora de serviços de telecomunicações a prestadora de serviços de telecomunicações de interesse coletivo que, concomitantemente:

- I – disponha de até cinco mil acessos em serviço;
- II – não seja controladora, controlada ou coligada a outra prestadora que disponha de mais de cinco mil acessos em serviço, nos termos da regulamentação da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel;
- III – seja enquadrada como microempresa ou empresa de pequeno porte.

Art. 2º Fica instituído o Fundo de Aval para Pequenos Provedores de Internet, de natureza contábil, com a finalidade de garantir diretamente, nos limites definidos no seu estatuto, o risco em operações de crédito de pequenas prestadoras de serviços de telecomunicações para aplicação em projetos de implantação, ampliação ou modernização de redes de telecomunicações que suportem acesso à internet em banda larga.

§ 1º Fica a União autorizada a participar, no limite global de até R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais), do fundo de que trata o *caput*, desde que atendidos os requisitos fixados nesta Lei.

§ 2º A integralização de cotas pela União será autorizada por decreto e poderá ser realizada a critério do Ministro de Estado da Fazenda:

I - em moeda corrente;

II - em títulos públicos;

III - por meio de ações de sociedades em que tenha participação minoritária; ou

IV - por meio de ações de sociedades de economia mista federais excedentes ao necessário para manutenção de seu controle acionário.

§ 3º A representação da União na assembleia de cotistas dar-se-á na forma do inciso V do art. 10 do Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967.

§ 4º O fundo não contará com qualquer tipo de garantia ou aval por parte do poder público e responderá por suas obrigações até o limite dos bens e direitos integrantes de seu patrimônio.

Art. 3º O fundo de que trata o art. 2º poderá ser administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente por instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pela União, com observância das normas a que se refere o inciso XXII do art. 4º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

§ 1º O fundo terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas e da instituição administradora e será sujeito a direitos e obrigações próprios.

§ 2º O patrimônio do fundo será formado:

- I - pela integralização de cotas;
- II - pelas comissões de que trata o § 3º deste artigo;
- III - pelo resultado das aplicações financeiras dos seus recursos;
- IV - pela recuperação de crédito de operações honradas com recursos por ele providos; e
- V - por outras fontes definidas em estatuto.

§ 3º O fundo deverá receber comissão pecuniária com a finalidade de remunerar o risco assumido do agente financeiro concedente do crédito, que poderá exigí-la do tomador, a cada operação garantida diretamente.

- § 4º O estatuto do fundo deverá prever:
- I - as operações passíveis de garantia pelo fundo;
 - II - as garantias mínimas que serão exigidas para operações às quais darão cobertura;
 - III - a competência para a instituição administradora do fundo deliberar sobre a gestão e a alienação dos bens e direitos do fundo, zelando pela manutenção de sua rentabilidade e liquidez;
 - IV - a remuneração da instituição administradora do fundo;
 - V - os limites máximos de garantia prestada pelo fundo, que, na hipótese de limites definidos por operação de crédito, não poderão exceder a oitenta por cento do valor de cada operação garantida; e
 - VI - os limites máximos de cobertura de inadimplência, por agente financeiro, que poderão ser segregados por conjuntos de diferentes modalidades de aplicação, por portes de empresa e por períodos;

§ 5º O fundo não poderá pagar rendimentos a seus cotistas, assegurando a qualquer deles o direito de requerer o resgate total ou parcial de suas cotas, fazendo-se a liquidação com base na situação patrimonial dos fundos, sendo vedado o resgate de cotas em valor superior ao

montante de recursos financeiros disponíveis ainda não vinculados às garantias já contratadas, nos termos do estatuto.

§ 6º Os agentes financeiros que optarem por aderir à cobertura do fundo deverão integralizar cotas, na forma definida pelo estatuto.

§ 7º O fundo referido no art. 2º terá direitos e obrigações próprias, pelas quais responderão com seu patrimônio, sendo que a instituição administradora e os cotistas não responderão por qualquer outra obrigação do fundo, salvo, no caso dos cotistas, pela integralização das cotas que subscreverem.

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

JUSTIFICAÇÃO

A universalização do acesso à internet representa hoje um dos principais desafios das autoridades públicas do setor de telecomunicações. Embora a oferta dos serviços de conexão de dados já seja uma realidade nas regiões de maior densidade populacional, nas localidades mais remotas do País, o acesso à banda larga ainda é um privilégio.

Essa deficiência na cobertura dos serviços decorre principalmente do desinteresse das grandes prestadoras em operar nas regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos, em razão do baixo potencial de rentabilidade do negócio e do longo prazo de retorno dos investimentos a serem aportados. Essa situação tem gerado oportunidades para os provedores locais que prestam serviços nos pequenos municípios. Diferentemente das operadoras de abrangência nacional, via de regra, essas empresas atuam apenas em microrregiões, permitindo um atendimento mais personalizado e uma maior proximidade com seus clientes.

No entanto, a tecnologia mais utilizada nessas localidades para as conexões de banda larga ainda é o rádio, que, embora permita a oferta de serviços com bons índices de aceitação pelos usuários, não dispõe do mesmo potencial de velocidade e qualidade que as redes de fibra ótica. Há a clara percepção, portanto, de que o desenvolvimento e até mesmo

a sobrevivência dessas empresas dependem, fundamentalmente, da modernização das suas redes.

Não obstante, embora venha experimentando um ritmo de crescimento consistente ao longo dos últimos anos, o setor ainda enfrenta sérias dificuldades para obter financiamentos para investimentos em infraestrutura. Em contraste às grandes operadoras, essas empresas não dispõem, em geral, de fluxo de caixa que permita acesso às linhas de crédito tradicionais oferecidas pelas instituições financeiras, inclusive as oficiais, como Banco do Brasil e Caixa Econômica. O principal obstáculo à obtenção de crédito é a incapacidade das prestadoras em apresentar garantias reais para os empréstimos solicitados, visto que as instituições bancárias normalmente não aceitam receber as próprias redes de fibra ótica como garantia para a tomada do crédito.

Sem esse poder de alavancagem de investimentos, a tendência é de que as redes dos provedores locais se tornem obsoletas em curto prazo, por não disporem da capacidade de atender à demanda dos consumidores por velocidades mais elevadas e melhor qualidade dos serviços. Essa situação, além de frustrar as expectativas dos usuários, também coloca em risco a continuidade dos negócios de um setor que contribui para a geração de renda e empregos de alta qualificação nas pequenas localidades.

Por oportuno, cumpre assinalar que, em 2015, a ABRINT²⁸ apresentou estudo que apresenta as perspectivas de crescimento das pequenas operadoras no Brasil, segmento hoje composto por mais de quatro mil empresas e que é considerado um exemplo de sucesso de empreendedorismo no País. De acordo com o estudo, há viabilidade econômica da implantação de redes de fibra ótica em 1.284 distritos brasileiros, permitindo a cobertura de mais 12,5 milhões de domicílios com serviços de banda larga, desde que haja modelos de financiamento com taxas de juros, prazos de carência e amortização e demais condições de empréstimo compatíveis com a realidade dessas empresas.

O objetivo do presente projeto, portanto, é instituir um fundo garantidor que facilite o acesso dos pequenos provedores de internet a investimentos em infraestrutura. A ideia é fruto de proposta lançada em 2015 pelo Ministério das Comunicações em audiência realizada pela *Subcomissão*

²⁸ Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações.

Especial da Comissão de Ciência e Tecnologia dos Serviços de Telefonia Móvel e TV por assinatura, que foi acolhida pelos membros do colegiado.

Dessa forma, tomando como referência a Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009²⁹, a proposição institui o *Fundo de Aval para Pequenos Provedores de Internet*, com a finalidade de garantir o risco em operações de crédito para implantação, ampliação e modernização de redes de banda larga por pequenas operadoras de telecomunicações. Para viabilizar a implementação prática da proposta, o projeto também autoriza a União a participar da constituição do fundo no limite de até um bilhão de reais, e determina que suas cotas serão integralizadas mediante moeda corrente, títulos públicos ou ações de empresas da União.

A intenção da medida é permitir que, ao solicitar acesso às linhas de crédito disponíveis no mercado financeiro, essas empresas possam lançar mão do aval oferecido pelo fundo criado pelo projeto, de modo, assim, a contribuir para a expansão da infraestrutura de banda larga no País, sobretudo nas regiões onde a prestação do serviço é mais precária.

Diante do exposto, contamos com o apoio dos ilustres Pares para a aprovação do presente projeto.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2015.

Deputado FÁBIO SOUSA
Presidente

²⁹ Essa lei dispõe sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas, entre outros assuntos.

Anexo III – Projeto de Lei – Uso do Fistel para leilões reversos

PROJETO DE LEI Nº , DE 2015
(Da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática)

Altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, concedendo incentivo fiscal, mediante créditos do Fistel, para aplicação em projetos de infraestrutura de redes em áreas onde a prestação dos serviços de telecomunicações seja precária.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, que “*Cria o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações e dá outras providências*”, concedendo incentivo fiscal, mediante créditos do Fistel, para aplicação em projetos de infraestrutura de redes em áreas onde a prestação dos serviços de telecomunicações seja precária.

Art. 2º A Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, passa a vigorar aditada dos seguintes dispositivos:

“Art. 3º

.....

Parágrafo único. O Poder Executivo está autorizado a aplicar parcela dos recursos do FISTEL transferidos para o Tesouro Nacional em projetos de implantação e operação de redes de telecomunicações, na forma do disposto nos arts. 3º-A a 3º-C.

Art. 3º-A Fica autorizado o Poder Executivo a conceder incentivo fiscal, mediante concessão de crédito presumido de FISTEL, às concessionárias,

permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações para aplicação em projetos de implantação e operação de redes de telecomunicações que suportem acesso à internet em banda larga em localidades onde a prestação dos serviços de telecomunicações seja precária.

§ 1º O benefício fiscal a ser concedido ficará limitado ao valor do investimento realizado pela prestadora e em conformidade com parâmetros estabelecidos pelo Poder Executivo.

§ 2º O detalhamento da política de que trata este artigo deverá ser objeto de regulamentação do Poder Executivo, que deverá estabelecer critérios de elegibilidade que favoreçam o atendimento de localidades com baixo índice de desenvolvimento humano, entre outros aspectos.

§ 3º As localidades a serem contempladas serão definidas pela Agência Nacional de Telecomunicações, segundo os critérios estabelecidos pela regulamentação de que trata o § 2º.

§ 4º A escolha das empresas que irão implantar e operar as redes na forma deste artigo ocorrerá mediante licitação pública, cujos editais estabelecerão os critérios para livre e igual concorrência entre as prestadoras.

Art. 3º-B Os editais de que trata o § 4º do art. 3º-A deverão ser elaborados de modo a observar as seguintes diretrizes:

I – reduzir as diferenças regionais;

II – massificar o acesso às redes e aos serviços de telecomunicações que suportem acesso à internet em banda larga;

III – beneficiar o atendimento de localidades onde a prestação dos serviços de banda larga seja inexistente ou precária; e

IV – ofertar serviços de telecomunicações em elevados padrões de qualidade.

§ 1º Os projetos de que trata o caput do art. 3º-A deverão contemplar, além das necessárias obras civis, a aquisição dos equipamentos, softwares e demais componentes de rede vinculados ao projeto que permitam a entrada em operação comercial do projeto.

§ 2º Os insumos de que trata o § 1º deverão ser:

I – produzidos de acordo com o respectivo processo produtivo básico, em percentual mínimo definido em regulamento; e

II – desenvolvidos com tecnologia nacional, em percentual mínimo definido em regulamento.

§ 3º O edital estabelecerá, entre outros quesitos:

I – prazo mínimo a que a empresa escolhida se obrigará a manter a rede instalada em operação comercial;

II – tarifa e/ou preço máximo de oferta do serviço de banda larga ao usuário final a ser cobrado pela empresa escolhida, bem como a sistemática dos reajustes a serem aplicados;

III – parâmetros técnicos que estabeleçam as condições mínimas de qualidade dos serviços a serem prestados.

§ 4º A empresa escolhida deverá disponibilizar o uso das redes implantadas a outras prestadoras de serviços de telecomunicações nas condições determinadas pela Agência Nacional de Telecomunicações e pelo edital, que deverão prever isonomia, publicidade e transparência das

ofertas, bem como determinar que os preços e/ou tarifas deverão ter valor máximo fixado com base no custo de operação.

§ 5º A empresa deverá informar gratuitamente a quaisquer interessados os custos de operação de maneira desagregada por elemento de rede, nos termos do regulamento, para fins de apuração dos custos de que trata o § 4º.

Art. 3º-C A fruição do benefício fiscal de que trata o art. 3º-A será concedida após a comprovação, pela Agência Nacional de Telecomunicações, de que a rede encontra-se instalada e em operação comercial em conformidade com os critérios estabelecidos por esta Lei, pelas normas regulamentares e pelo edital de licitação.”
(NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O descompasso entre o valor arrecadado pelo Fistel³⁰ e o montante de recursos efetivamente revertido para o setor de telecomunicações tem sido objeto de recorrentes questionamentos pela sociedade brasileira. De fato, em 2014, dos R\$ 8,7 bilhões arrecadados pelo fundo, apenas R\$ 448 milhões – o que representa 5,1% do total – foram aplicados no segmento, na forma do financiamento das atividades do órgão responsável pela regulação e fiscalização dos serviços de telecomunicações – a Anatel. O restante desses recursos foi destinado para o cumprimento de metas de superávit fiscal e a cobertura de despesas não vinculadas à área das tecnologias da informação e comunicação.

Por esse motivo, entendemos que é necessário encontrar uma solução que assegure que uma parcela mais significativa dos tributos recolhidos pelas operadoras se transforme em benefícios diretos para o setor

³⁰ Fundo de Fiscalização das Telecomunicações, criado pela Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966.

de telecomunicações e, mais especificamente, para os consumidores dos serviços. Mais do que isso, é necessário garantir que esses recursos sejam destinados para o serviço que se afigura hoje como o de maior utilidade para os usuários, ou seja, o serviço de conexão de dados em banda larga fixa e móvel.

Em 2015, esse assunto foi objeto de estudo do **Deputado Bilac Pinto**, ao se pronunciar, na condição de relator, sobre o **Projeto de Lei nº 5.107, de 2013**, cujo Substitutivo inspirou a elaboração da presente iniciativa. Na oportunidade, com base em proposta apresentada pelo Ministério das Comunicações à Subcomissão Especial da Comissão de Ciência Tecnologia dos Serviços de Telefonia Móvel e TV por Assinatura, o nobre Parlamentar propôs uma solução eficaz para eliminar a distorção hoje observada na aplicação do Fistel.

Nesse sentido, o projeto autoriza o Poder Executivo a realizar os chamados “leilões reversos” de créditos tributários do Fistel. A sistemática do funcionamento desses leilões se dá do seguinte modo: em primeiro lugar, o Poder Executivo identifica as áreas geográficas onde o atendimento dos serviços de telecomunicações é precário ou até mesmo inexistente. É o caso, por exemplo, do imenso contingente de distritos brasileiros que ainda não dispõe dos serviços de telefonia móvel e banda larga.

Uma vez identificadas essas localidades, o próximo passo é o lançamento de um edital de licitação para a construção de redes de dados de alta capacidade nessas regiões. O vencedor do certame será a empresa que se comprometer a instalar e operar a infraestrutura pelo menor lance. O pagamento, porém, dar-se-á não na forma do desembolso direto de recursos públicos, mas mediante isenção temporária do pagamento do Fistel, em montante correspondente ao valor do lance apresentado.

Esse conjunto de medidas, ao mesmo tempo em que contribui para a democratização do acesso aos serviços de telecomunicações, sobretudo nas regiões de menor desenvolvimento econômico e social do País, também assegura que os recursos do Fistel – principal tributo federal incidente sobre o setor de telecomunicações – se convertam em benefícios para o consumidor.

A solução mencionada, portanto, propõe-se a eliminar a enorme discrepância entre a arrecadação e o uso dos recursos do Fistel. Cabe

ressaltar ainda que o projeto beneficiará não somente os usuários, que passarão a dispor dos serviços em localidades que hoje se encontram à margem dos recursos de telecomunicações, mas também as operadoras, que terão a oportunidade de aumentar ainda mais a capilaridade das suas redes.

Cumpre-nos assinalar que medida semelhante foi adotada recentemente no estado de **Rondônia**. Naquela unidade da Federação, a **Lei nº 3.263, de 2013**, autorizou o Poder Executivo local a conceder incentivo fiscal, mediante crédito presumido de ICMS, para aplicação em obras de infraestrutura de telecomunicações em áreas não atendidas pelo serviço de telefonia celular.

Na solução aqui proposta, a rede instalada será de propriedade da operadora que a implantar, porém seu uso deverá ser compartilhado com os demais interessados em prestar serviços de telecomunicações na localidade. Essa estratégia possui diversos aspectos positivos. Em primeiro lugar, o compartilhamento da infraestrutura criará as condições necessárias para o estabelecimento da competição na região, permitindo a redução dos preços e a melhoria da qualidade dos serviços, além de desestimular a duplicação de investimentos em rede, com todos os seus efeitos socioeconômicos e ambientais adversos. Ademais, a opção por desincumbir o Poder Público de deter a propriedade e operar a rede instalada tornará a prestação do serviço mais eficiente, haja vista que as operadoras já dispõem de todo a *expertise* necessária para lidar com o serviço.

Além disso, a exemplo de outras iniciativas, como a Lei de Informática e o REPNBL-Redes, a proposta determina que os equipamentos e componentes utilizados nas redes sejam produzidos no Brasil e desenvolvidos com tecnologia nacional em percentuais mínimos definidos na regulamentação, de sorte a estimular a indústria brasileira e fomentar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológicos no País.

Importante salientar, outrossim, que a proposta apresentada não representa aumento da carga tributária, pois prevê a utilização apenas de recursos que já são recolhidos pelas operadoras. Em adição, as prestadoras só farão jus aos incentivos fiscais quando a rede já estiver implantada e em funcionamento, facilitando, assim, a fiscalização do cumprimento do disposto na proposição.

O projeto tampouco implica aumento de despesas para a União, pois apenas limita-se a autorizar o uso do Fistel para programas de massificação dos serviços de telecomunicações. Desse modo, os recursos eventualmente destinados para essa finalidade deverão ser expressamente previstos na Lei Orçamentária Anual. Além disso, para a União, a tendência no longo prazo é de que sejam gerados benefícios para a população não somente na forma dos tributos que passarão a ser arrecadados nas localidades onde as novas redes serão instaladas, mas também da ampliação das oportunidades de emprego e renda que serão criadas em função do estabelecimento dos novos serviços.

Observe-se também que o projeto não prevê a autorização do uso dos recursos do FUST³¹ e do Funttel³² para a realização de leilões reversos. Em relação ao FUST, essa estratégia foi adotada porque já se encontra em tramitação no Plenário da Casa o Projeto de Lei nº 1.481, de 2007, que dispõe sobre o uso desse fundo para a universalização dos serviços de banda larga, a exemplo do que propõe o presente projeto para o Fistel. Quanto ao Funttel, entendemos por não incluí-lo no escopo da proposição por tratar-se de fundo específico para o desenvolvimento tecnológico do setor de telecomunicações e cuja execução já vem registrando, ao longo dos últimos anos, um fluxo razoavelmente constante de recursos para essa finalidade.

Por oportuno, em relação à legitimidade do uso do Fistel para custear programas de popularização do acesso à banda larga, cumpre salientar que a presente proposta não representa uma inovação no ordenamento legal do setor. Isso porque as Leis nº 5.070/66³³ e nº 9.998/00³⁴, em semelhança ao projeto elaborado, também estabelecem que parcela dos recursos do Fistel deve ser destinada para a universalização dos serviços de telecomunicações, não deixando margem de dúvida, portanto, quanto à legalidade e constitucionalidade da matéria.

³¹ Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, instituído pela Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000.

³² Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações, instituído pela Lei nº 10.052, de 28 de novembro de 2000.

³³ *Caput* do art. 3º da Lei do Fistel – Lei nº 5.070, de 1966, (grifos nossos): ”Além das transferências para o Tesouro Nacional e para o fundo de universalização das telecomunicações, os recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL serão aplicados pela Agência Nacional de Telecomunicações exclusivamente: (...”).

³⁴ Art. 6º da Lei nº 9.998, de 2000 (grifos nossos): “Constituem receitas do Fundo (...): cinqüenta por cento dos recursos a que se referem as alíneas c, d, e e j do art. 2º da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, com a redação dada pelo art. 51 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, até o limite máximo anual de setecentos milhões de reais”.

Além disso, cabe a lembrança de que, hoje, grande parte dos recursos do Fistel é endereçada para o Tesouro Nacional a título de cobertura de despesas de programas federais das mais diversas naturezas. Sendo assim, é plenamente adequada e oportuna a proposta de alteração da lei que instituiu o fundo com o objetivo de destinar, dos recursos transferidos do Fistel para o Tesouro, parcela específica para promover iniciativas de massificação da banda larga.

Em síntese, considerando que as medidas propostas serão fundamentais para promover a redução das desigualdades regionais no acesso aos serviços de telecomunicações no País, contamos com o apoio dos ilustres Pares para a aprovação do presente projeto.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2015.

Deputado FÁBIO SOUSA
Presidente

Anexo IV – Projeto de Lei – REPBNBL-Redes

PROJETO DE LEI Nº , DE 2015 **(Da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática)**

Altera a Lei nº 12.715, de 15 de setembro de 2012, prorrogando a validade dos benefícios do Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações – REPBNBL-Redes – e estendendo seus benefícios às pessoas jurídicas optantes pelo Simples Nacional.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 12.715, de 15 de setembro de 2012, que “*Altera a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários devidas pelas empresas que especifica; institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações, o Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional, o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica e o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência; restabelece o Programa Um Computador por Aluno; altera o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores, instituído pela Lei no 11.484, de 31 de maio de 2007; altera as Leis nos 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.774, de 17 de setembro de 2008, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 11.484, de 31 de maio de 2007, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.431, de 24 de junho de 2011, 12.414, de 9 de junho de 2011, 8.666, de 21 de junho de 1993, 10.925,*

de 23 de julho de 2004, os Decretos-Leis nos 1.455, de 7 de abril de 1976, 1.593, de 21 de dezembro de 1977, e a Medida Provisória no 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências”, prorrogando a validade dos benefícios do Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações – REPONBL-Redes – e estendendo seus benefícios às pessoas jurídicas optantes pelo Simples Nacional.

Art. 2º Dê-se ao § 3º do art. 29 da Lei nº 12.715, de 15 de setembro de 2012, a seguinte redação:

“Art. 29.

.....

§ 3º O projeto de que trata o caput deverá ser apresentado ao Ministério das Comunicações até 30 de junho de 2018.

.....” (NR)

Art. 3º Suprime-se o § 5º do art. 29 da Lei nº 12.715, de 15 de setembro de 2012:

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

JUSTIFICAÇÃO

Um dos principais desafios que se apresenta hoje ao setor de telecomunicações no País diz respeito à demanda da população pela universalização do acesso à internet e pela melhoria da qualidade dos serviços de banda larga. Dessa forma, considerando as crescentes dificuldades de financiamento de projetos que visem à ampliação e modernização das redes de alta velocidade, tornou-se indispensável a adoção de políticas públicas que estimulem a atração de investimentos em infraestrutura.

Em reconhecimento a esse cenário, em 2012, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 12.715/12, que instituiu o REPONBL-

Redes³⁵, regime tributário destinado a fomentar projetos de implantação de infraestruturas que suportem acesso à internet em banda larga. Segundo informações divulgadas pelo Ministério das Comunicações, desde que o regime foi regulamentado, em 2013, 1.219 projetos em mais de 3 mil municípios já foram contemplados pelo REPNBL, com investimento estimado de R\$ 17,7 bilhões até 2016. Desse total, R\$ 6,4 bilhões estão sendo destinados para a ampliação das redes de telefonia móvel e R\$ 5,7 bilhões para a expansão das tecnologias de acesso e transporte óptico.

Não obstante o sucesso do programa, o REPNBL teve sua vigência encerrada em 30 de junho último, por determinação expressa da Lei nº 13.043, de 2014. Há sério risco, portanto, de que a extinção dos benefícios do programa possa comprometer o ciclo virtuoso registrado nos últimos anos na área de telecomunicações – um setor que, apesar da grave crise que atinge praticamente todos os segmentos da economia brasileira, ainda mantém índices expressivos de crescimento.

Por esse motivo, propomos o presente projeto com o objetivo de prorrogar o prazo de validade do REPNBL até 30 de junho de 2018. A proposição determina ainda que os benefícios do REPNBL sejam estendidos para os pequenos provedores de internet, cujo acesso ao programa foi vedado pela Lei nº 12.715/12.

No que diz respeito à participação das pequenas prestadoras no REPNBL, cabe a observação de que, à época da discussão da Lei nº 12.715/12, argumentou-se que essas empresas não poderiam aderir ao programa porque já dispunham dos benefícios tributários oferecidos aos optantes do chamado “Simples Nacional”. No entanto, desconsiderou-se que, para os pequenos provedores, os benefícios do Simples são aplicáveis apenas à operação dos serviços, e não à instalação da infraestrutura necessária para prestá-los.

Igualmente foi desconsiderado o argumento de que os reais beneficiários dos incentivos criados pelo REPNBL – ou seja, a suspensão do pagamento de IPI, PIS/PASEP e COFINS – são as empresas fornecedoras de elementos de redes de telecomunicações, como fibras ópticas e equipamentos de comutação, e não as prestadoras de serviços de

³⁵ Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações.

telecomunicações. Assim, como resultado da Lei nº 12.715/12, criou-se um quadro de injustificada assimetria regulatória, em que as pequenas operadoras, que já enfrentam sérias dificuldades de acesso a financiamento para ampliação das suas redes, também foram impedidas de usufruir dos benefícios do REPONBL, em oposição às grandes prestadoras. Nesse sentido, o dispositivo proposto elimina essa distorção, ao equiparar empresas de diferente porte no acesso aos incentivos instituídos pelo programa.

Entendemos que as medidas propostas serão de grande importância para todo o setor de telecomunicações, beneficiando não apenas as prestadoras de serviços e fornecedoras de equipamentos, mas principalmente os usuários, que poderão dispor dos benefícios proporcionados por redes de comunicação de maior capacidade, qualidade e capilaridade.

Considerando, pois, os argumentos elencados, contamos com o apoio dos nobres Pares para a aprovação da presente iniciativa.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2015.

Deputado FÁBIO SOUSA
Presidente

Anexo V – Projeto de Lei – Dutos de telecomunicações em obras públicas

PROJETO DE LEI Nº , DE 2015

(Da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática)

Altera a Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015, dispondo sobre a obrigatoriedade da construção integrada de dutos para passagem de redes de telecomunicações em obras públicas de infraestrutura básica.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015, que “*Estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações e altera as Leis nºs 9.472, de 16 de julho de 1997, 11.934, de 5 de maio de 2009, e 10.257, de 10 de julho de 2001*”, dispondo sobre a obrigatoriedade da construção integrada de dutos para passagem de redes de telecomunicações em obras públicas de infraestrutura básica.

Art. 2º O art. 12 da Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015, passa a vigorar acrescido do § 3º, com a seguinte redação:

“Art. 12.

§ 3º O disposto no caput aplica-se às demais obras de infraestrutura básica de interesse coletivo, como ferrovias, oleodutos, gasodutos, tubulações de água e esgoto e terminais de transporte público, entre outras, que forem realizadas direta ou indiretamente com recursos da União, bem como àquelas realizadas mediante concessão ou outras formas de delegação pela União.” (NR)

Art. 2º O art. 29 da Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

"Art. 29.

§ 3º O disposto no caput aplica-se às obras de infraestrutura básica de interesse coletivo, como rodovias, ferrovias, oleodutos, gasodutos, tubulações de água e esgoto e terminais de transporte público, entre outras, que forem realizadas direta ou indiretamente com recursos da União, bem como àquelas realizadas mediante concessão ou outras formas de delegação pela União." (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Uma das demandas mais recorrentes dos usuários dos serviços de telecomunicações consiste na ampliação da cobertura dos sinais de telefonia, sobretudo nas rodovias e localidades mais afastadas dos grandes centros urbanos. Essa deficiência é causada, entre outros fatores, pela ausência de uma política pública que estimule a instalação de redes de telecomunicações ao longo das estradas brasileiras, dificultando, assim, a expansão da espinha dorsal das comunicações de alta capacidade no País.

O presente projeto pretende contribuir para o enfrentamento desse problema por meio de determinação legal obrigando a construção de dutos para passagem de redes de telecomunicações em todas as novas obras públicas de infraestrutura – rodovias, ferrovias, oleodutos, gasodutos, tubulações de água e esgoto, aeroportos e rodoviárias, entre outras – realizadas diretamente com recursos da União ou mediante concessão.

A proposta é um acréscimo ao que dispõe a Lei Geral de Antenas– Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015, que já assegura direito de passagem às operadoras de telecomunicações “em vias públicas, em faixas de domínio e em outros bens públicos de uso comum do povo”, bem como determina que “a construção de edifício público ou privado destinado ao uso coletivo deverá ser executada de modo a dispor de dutos, condutos, caixas de

passagem e outras infraestruturas que permitam a passagem de cabos e fibras ópticas para a instalação de redes de telecomunicações”.

A medida proposta, além de contribuir para a capilarização da oferta dos serviços de telecomunicações no País, também promoverá maior eficiência na alocação de investimentos em infraestrutura. Isso porque, segundo informações do Ministério das Comunicações, o custo de instalação de redes de telecomunicações em paralelo à realização da obra de infraestrutura básica importa em acréscimo de somente 0,5% a 3% do custo total da construção. Por outro lado, se a instalação for realizada *a posteriori*, esse custo se eleva a até 34% do valor da obra. O resultado direto dessa situação é o alto valor cobrado pelo direito de passagem, que nas rodovias federais pode superar os treze mil reais anuais por quilômetro.

Consideramos, pois, a importância da matéria para a melhoria dos serviços de telecomunicações no País, esperamos contar com o apoio dos nobres Parlamentares para a aprovação deste projeto.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2015.

Deputado FÁBIO SOUSA
Presidente

Anexo VI – Minuta de Projeto de Lei Municipal – Lei de Antenas**PROJETO DE LEI Nº , DE 2015**
(Do Sr. _____)

Dispõe sobre o licenciamento e implantação de estações transmissoras de radiocomunicação.

A Câmara Municipal de _____ aprova a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei estabelece as normas gerais sobre os procedimentos de licenciamento e implantação de Estações Transmissoras de Radiocomunicação no Município de _____.

Parágrafo único. Não estão sujeitos aos dispositivos previstos nesta Lei:

I – as infraestruturas de telecomunicações destinadas à prestação de serviços de interesse restrito em plataformas *off-shore* de exploração de petróleo;

II – os radares militares e civis com propósito de defesa ou controle de tráfego aéreo;

III – as infraestruturas de radionavegação aeronáutica e as de telecomunicações aeronáuticas, fixas e móveis, destinadas a garantir a segurança das operações aéreas.

Art. 2º Aplicam-se para esta Lei as seguintes definições:

I – Estação Transmissora de Radiocomunicação: conjunto de equipamentos ou aparelhos, dispositivos e demais meios necessários à realização de comunicação, incluindo seus acessórios e periféricos, que emitem radiofrequências, possibilitando a prestação dos serviços de telecomunicações;

II – radiocomunicação: telecomunicação que utiliza frequências radioelétricas não confinadas a fios, cabos ou outros meios físicos;

III – infraestrutura de suporte: meios físicos fixos utilizados para dar suporte a redes de telecomunicações, entre os quais postes, torres, mastros, armários, estruturas de superfície e estruturas suspensas;

IV – torre: modalidade de infraestrutura de suporte vertical para sustentação de equipamentos necessários ao funcionamento das Estações Transmissoras de Radiocomunicação, incluindo fundações, instaladas em lotes vagos ou edificados;

V – compartilhamento de infraestrutura: cessão, a título oneroso, de capacidade excedente da infraestrutura de suporte, para a prestação de serviços de telecomunicações por prestadoras de outros grupos econômicos;

VI – operadora de telefonia celular: pessoa jurídica que detém a licença para funcionamento da Estação Transmissora de Radiocomunicação de telefonia móvel emitida pela Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL;

VII – empresa de infraestrutura: pessoa jurídica, terceirizada ou não da operadora de telefonia celular, capaz de executar obras e serviços de infraestrutura de suporte da Estação Transmissora de Radiocomunicação.

Art. 3º Para instalação de Estação Transmissora de Radiocomunicação no Município de _____, é necessário obter previamente licença de instalação, a ser expedida pela Secretaria Municipal do Urbanismo³⁶, de acordo com o disposto na regulamentação própria.

Parágrafo Único. A Secretaria Municipal do Meio Ambiente³⁷ será ouvida nos casos especificados nesta Lei.

Art. 4º O licenciamento da Estação Transmissora de Radiocomunicação ocorrerá em duas etapas, sendo primeiramente aprovado o projeto de instalação e, posteriormente à execução da obra, será expedida a licença de operação da estação.

³⁶ Ou outro órgão municipal que detenha competência análoga.

³⁷ Idem.

Parágrafo Único. A solicitação das licenças de instalação e operação da Estação Transmissora de Radiocomunicação deverá ser efetuada por meio de protocolo dirigido à Secretaria Municipal do Urbanismo pela operadora de telefonia celular ou empresa de infraestrutura, a qual deverá obedecer ao contido no regulamento próprio.

Art. 5º É admitida a instalação de Estação Transmissora de Radiocomunicação, na modalidade de torre, nos lotes situados nas seguintes zonas e setores urbanos:

I – _____;

II – _____;

III – _____.

Art. 6º É admitida a instalação de Estação Transmissora de Radiocomunicação em todas as zonas e vias, desde que instaladas em topes de edificações, caixa d'água, torres de iluminação, fachadas e empenas, respeitada a distância mínima do solo de dez metros, além do constante em regulamento próprio.

Art. 7º A instalação de Estação Transmissora de Radiocomunicação em áreas de preservação ambiental, parques, bosques, praças, largos, jardinetes, áreas de lazer e demais locais públicos, será disciplinada por regulamento próprio.

Art. 8º Ficam dispensadas do atendimento do disposto na presente Lei as estações localizadas no interior de edifícios e as estações de pequeno porte, nos termos da regulamentação da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.

Art. 9º A execução das obras relativas à instalação de Estação Transmissora de Radiocomunicação somente poderá ser iniciada após a aprovação do projeto de instalação.

Parágrafo Único. A conclusão das obras mencionadas no *caput* deste artigo deverá ocorrer dentro do prazo de cento e oitenta dias, contado a partir da data da aprovação do projeto de instalação, podendo este prazo ser prorrogado por igual período, a critério do Departamento de Controle

de Edificações³⁸, desde que solicitado pela empresa responsável pela instalação da estação, através de requerimento próprio, contendo as devidas justificativas.

Art. 10. A licença de operação da Estação Transmissora de Radiocomunicação será expedida após a conclusão das obras de implantação e desde que ocorra a constatação no local que a mesma foi executada em conformidade com o projeto de instalação aprovado.

Art. 11. As licenças de instalação e operação das Estações Transmissoras de Radiocomunicação, concedidas pela Secretaria Municipal do Urbanismo, referem-se somente aos aspectos urbanísticos e ambientais, ficando a empresa solicitante responsável pelo atendimento de todas as demais exigências da Anatel e legislação municipal, estadual e/ou Federal.

§ 1º Em conformidade com o art. 7º da Lei Federal nº 13.116, de 20 de abril de 2015, as licenças de instalação e operação, caso aprovadas, serão expedidas mediante procedimento simplificado e em observância à regulamentação e aos códigos de edificações e posturas do Município, e o prazo para sua emissão não poderá ser superior a sessenta dias, contados da data de apresentação do requerimento da empresa solicitante, inclusive nos casos em que for exigida a manifestação da Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

§ 2º Findo o prazo de que trata o § 1º sem decisão da Secretaria Municipal do Urbanismo, a licença será considerada tacitamente aprovada em função de decurso de prazo, ficando a empresa autorizada a executar a instalação ou operar a Estação Transmissora de Radiocomunicação em conformidade com as condições mencionadas no requerimento apresentado e as demais regras estipuladas em lei.

Art. 12. Além dos casos previstos no art. 7º desta Lei, a Secretaria Municipal do Meio Ambiente também será ouvida no processo de licenciamento, desde que ocorra pelo menos uma das seguintes condições:

I – presença de vegetação de qualquer porte ou natureza;

³⁸ Ibidem.

II – presença de recursos hídricos e/ou atingidos por área de preservação permanente, conforme definição da legislação ambiental federal;

III – implantação em áreas de parques e bosques, unidades de conservação e Áreas de Proteção Ambiental – APA.

§ 1º Será expedida a Autorização Ambiental para Execução de Obras, quando da aprovação do projeto de instalação e a Autorização Ambiental de Funcionamento, quando da conclusão das obras.

§ 2º O prazo de validade da Autorização Ambiental de Funcionamento será de 10 anos.

Art. 13. Os licenciamentos de que tratam esta Lei poderão ser cancelados a qualquer tempo, se comprovado prejuízo urbanístico, ambiental ou sanitário que esteja diretamente relacionado com a localização e/ou condições de instalação do equipamento.

Parágrafo Único. No caso do cancelamento de que trata o *caput* desse artigo, após processo administrativo com garantia de ampla defesa e contraditório, a empresa responsável pela operação da estação deverá suspender o funcionamento da mesma no prazo de dez dias, contados da intimação da decisão.

Art. 14. O descumprimento às disposições da presente Lei implicará a instauração de procedimento fiscalizatório específico, com aplicação das penalidades previstas na legislação em vigor, para o caso de execução de obras sem prévio licenciamento.

Art. 15. Aos processos de licenciamento em andamento, bem como às Estações Transmissoras de Radiocomunicação ainda não licenciadas, será concedido prazo de cento e oitenta dias para adequação aos termos da presente Lei, contados a partir de sua publicação.

Parágrafo Único. O prazo de que trata o *caput* deste artigo poderá ser prorrogado por igual período, uma única vez, desde que devidamente justificada a impossibilidade de regularização.

Art. 16. Decorrido o prazo previsto no art. 15, a empresa será notificada para apresentar prova da regularização no prazo de trinta dias, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Parágrafo Único. Após trinta dias, a contar do último dia do prazo estipulado pelo *caput* deste artigo, fica o Município autorizado a cassar a licença de instalação, com consequente desligamento imediato dos equipamentos, sob pena de multa diária de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Art. 17. As empresas deverão, sempre que possível, optar pelo compartilhamento de infraestrutura.

Art. 18. Além do contido nesta Lei, é obrigatório o cumprimento das diretrizes emanadas pela Anatel, bem como das demais leis municipais, estaduais e federais, em especial, as Leis Federais nº 11.934, de 5 de maio de 2009, e nº 13.116, de 20 de abril de 2015.

Art. 19. Os casos omissos, bem como os recursos, serão analisados pelo Conselho Municipal de Urbanismo³⁹.

Art. 20. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Nas últimas décadas, os serviços de telefonia móvel no Brasil registraram um expressivo avanço no número de usuários, passando de apenas 4,6 milhões de acessos, em 1997, para 282 milhões, em 2015. No entanto, a expansão da base de assinantes não foi acompanhada pela melhoria na qualidade dos serviços. Pelo contrário, as operadoras de telecomunicações vêm se notabilizando por ocupar a liderança entre os setores mais reclamados junto aos órgãos de defesa do consumidor.

A deficiência na prestação dos serviços decorre, em grande escala, da precariedade da infraestrutura instalada, que causa congestionamento nas linhas e recorrentes quedas de sinal. A principal alegação apresentada pelas empresas para justificar essa situação se baseia no aumento exponencial da demanda pelos serviços de comunicação móvel, aliado às dificuldades encontradas pelas empresas para implantar novas antenas de telefonia móvel.

³⁹ Ibidem.

Ainda segundo as operadoras, o grande obstáculo enfrentado pelas empresas decorre da morosidade das administrações locais para expedir licenças de instalação e operação de infraestruturas, especialmente antenas de radiocomunicação. Dessa forma, em determinados municípios, mesmo que a empresa demonstre a intenção de investir na ampliação da capacidade da sua rede, o processo de emissão de licenças é de tal sorte moroso e burocratizado que a instalação de uma simples antena pode demorar anos para ser autorizada. Essa situação causa prejuízos não somente para as prestadoras, mas também para a própria população, que é impedida de contar com serviços com qualidade à altura das suas expectativas.

Sensível a essa realidade, em 2013, a cidade de Curitiba aprovou a Lei nº 14.354/13, que “*estabelece as normas gerais de política urbana relativas ao uso e ocupação do solo, zoneamento, sistema viário, meio ambiente, bem como os procedimentos de licenciamento e implantação de Estações Transmissoras de Radiocomunicação no Município*”. A lei aprovada na capital paranaense é hoje reconhecida pelo Ministério das Comunicações e pelas operadoras de telecomunicações como referência para os demais municípios em relação à matéria. A nova legislação permite agilizar a tramitação dos processos de licenciamento de antenas na cidade, ao centralizar, em único órgão – a Secretaria Municipal do Urbanismo – a decisão sobre os pedidos de instalação de estações transmissoras de radiocomunicação.

Imbuído do mesmo espírito, em 2015, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.116/15 – a chamada “Lei Geral de Antenas”, que instituiu normas gerais para a implantação de infraestruturas de telecomunicações. Essa lei determina que as licenças necessárias para a instalação de redes de telefonia móvel em área urbana devem ser expedidas mediante procedimento simplificado. Além disso, no texto original aprovado pela Câmara dos Deputados, o projeto determinava que, caso as autoridades municipais não se manifestassem sobre o requerimento de instalação da antena em 60 dias, a licença seria considerada automaticamente concedida. Tal determinação, no entanto, foi vetada pela Presidência da República, que alegou que “*o dispositivo (...) delegaria decisão administrativa de assunto local a órgão federal, em violação ao pacto federativo previsto na Constituição*”.

A matéria foi objeto de discussão pela “Subcomissão Especial de Telefonia Móvel e TV por Assinatura da Comissão de Ciência,

Tecnologia e Informática" da Câmara dos Deputados, que, ao longo de 2015, debruçou-se sobre a questão das deficiências na prestação dos serviços de telefonia celular no País. Na oportunidade, após ouvir a opinião de especialistas e representantes do Poder Público, das operadoras e da sociedade civil, os membros da Subcomissão concluíram que uma das condições imprescindíveis para o aperfeiçoamento da qualidade dos serviços de comunicação móvel é a expansão da infraestrutura de telecomunicações.

O colegiado concluiu ainda que, embora a Lei Geral de Antenas tenha inovado ao introduzir instrumentos que visam conferir maior celeridade ao licenciamento de antenas de telefonia celular, a inexistência de normas municipais alinhadas a esse objetivo pode tornar praticamente inócuos os efeitos da Lei Federal nº 13.116/15. Por esse motivo, deliberou pela elaboração de um modelo de legislação municipal sobre a matéria, a ser oferecido para discussão de prefeitos e casas legislativas locais.

Dessa forma, inspirado na experiência de sucesso adotada em Curitiba e na proposta apresentada pela Subcomissão da Câmara dos Deputados, o presente projeto tem por intuito disciplinar o licenciamento e a implantação de torres de telefonia móvel na cidade de _____. Em linhas gerais, o projeto compatibiliza o texto da Lei nº 14.354/13, de Curitiba, com os princípios estabelecidos pela Lei Geral de Antenas. Nesse sentido, a proposição acolhe o dispositivo da Lei Federal nº 13.116/15 que submete os pedidos de licenciamento de torres de radiocomunicação a procedimento simplificado, cujo prazo de tramitação não poderá ser superior a 60 dias. Para assegurar a eficácia dessa determinação, o projeto autoriza a operadora a proceder à instalação e operação da estação caso o Poder Público municipal não se manifeste sobre o requerimento no referido prazo. Por outro lado, autoriza a prefeitura a efetuar a cobrança de multa em caso de descumprimento, pelas prestadoras, dos dispositivos estabelecidos no projeto.

Entendemos que as medidas propostas representam uma contribuição valiosíssima das autoridades locais para melhorar os serviços de telefonia celular no Município, ao simplificar a emissão de licenças e agilizar a instalação de novas redes de telecomunicações. Temos a firme expectativa de que, como contrapartida, as operadoras de telefonia móvel ampliarão seus investimentos em infraestrutura na cidade, de modo a oferecer serviços mais adequados às necessidades de nossos municíipes e promover a inclusão digital de nossos cidadãos.

Considerando, pois, a importância da matéria, contamos com o apoio dos nobres Pares para a aprovação da presente iniciativa.

_____, em _____ de 2015.

<< Autor do Projeto de Lei >>

Anexo VII – Indicação ao Ministério das Comunicações**REQUERIMENTO**
(Da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática)

Requer o envio de Indicação ao Poder Executivo sugerindo ao Ministério das Comunicações a adoção de medidas para a melhoria da qualidade e ampliação da cobertura dos serviços de telecomunicações no País.

Senhor Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeiro a V. Exa. que seja encaminhada ao Poder Executivo a Indicação em anexo, sugerindo ao Ministério das Comunicações a adoção das medidas constantes da Indicação em anexo para a melhoria da qualidade e ampliação da cobertura dos serviços de telecomunicações no País.

Sala das Sessões, em de de 2015.

Deputado FÁBIO SOUSA
Presidente

INDICAÇÃO Nº , DE 2015
(Da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática)

Sugere ao Ministério das Comunicações a adoção de medidas para a melhoria da qualidade e ampliação da cobertura dos serviços de telecomunicações no País.

Excelentíssimo Senhor Ministro das Comunicações:

A Subcomissão Especial de Telefonia Móvel e TV por Assinatura da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática – CCTCI – da Câmara dos Deputados foi instalada em 2015 com o objetivo de fazer um diagnóstico sobre o setor de telecomunicações no País e apresentar propostas para a melhoria da qualidade e ampliação da cobertura dos serviços de telefonia, banda larga e TV por assinatura.

Como resultado dos encontros realizados pela Subcomissão com representantes de instituições públicas, operadoras de telecomunicações, órgãos de defesa do consumidor e outras organizações da sociedade civil, foi evidenciada a necessidade da adoção de ações legislativas e medidas regulatórias que contribuam para a massificação do acesso, a redução dos preços e a melhoria da qualidade dos serviços.

No que diz respeito às propostas cuja implementação se encontra na esfera de competência do Poder Executivo, o colegiado concluiu pela elaboração da presente Indicação, sugerindo ao Ministério das Comunicações e à Anatel a adoção das seguintes providências:

1) Atualização da velocidade mínima de oferta dos serviços de Banda Larga Popular e do Programa Banda Larga nas Escolas:

O serviço de Banda Larga Popular foi criado em 2011 no âmbito do PNBL⁴⁰ com o objetivo de oferecer internet à velocidade de 1 Mbps

⁴⁰ Programa Nacional de Banda Larga.

ao custo mensal de até R\$ 35,00. O programa foi institucionalizado após a assinatura de termo de compromisso pelas concessionárias de telefonia fixa, que se comprometeram a prover o serviço nos municípios localizados em suas respectivas áreas de concessão.

Segundo o Ministério das Comunicações, ao fim de 2014, a Banda Larga Popular já era ofertada em cerca de 5 mil municípios brasileiros. No entanto, apesar da capilaridade do programa, seus resultados práticos ainda são desanimadores. Em setembro de 2014, o serviço só contava com 1,84 milhão de assinaturas, correspondendo a menos de 8% do total de acessos de banda larga fixa no País.

Em nosso entendimento, a baixa efetividade do programa resulta principalmente de dois fatores: a baixa velocidade de acesso ofertada e publicidade deficiente do serviço. Nesse sentido, cabe a informação de que, em relação à velocidade dos serviços de banda larga, o Brasil ocupa hoje a 89^a posição em um *ranking* composto por 150 nações, com uma taxa média em 3 Mbps, segundo a consultoria Akamai. Apesar desse péssimo posicionamento do País no cenário internacional, a velocidade média da banda larga no Brasil é três vezes superior à ofertada na Banda Larga Popular. Além disso, em muitas localidades, os acessos a velocidades inferiores a 10 Mbps já não são mais comercializados, o que demonstra a necessidade da atualização da taxa utilizada como parâmetro para a Banda Larga Popular.

Ademais, instituições da sociedade civil e entidades de defesa do consumidor argumentam que as prestadoras não oferecem a Banda Larga Popular de forma destacada em seus sítios na internet, além de dificultarem sua contratação por meio de atendimento telefônico. Soma-se a isso o fato de que o programa é desconhecido da grande maioria da população, em razão da inexistência de publicidade sobre o serviço.

Outro projeto de grande destaque instituído na esfera do PNBL é o Programa Banda Larga nas Escolas – PBLE. O programa foi criado em 2008 por ocasião da revisão do Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado – PGMU. Ele tem por intuito levar internet em banda larga a todas as escolas públicas urbanas brasileiras, e sua execução é de responsabilidade das concessionárias de telefonia fixa. Além do encargo pela instalação e manutenção das conexões, as

empresas também devem promover atualizações periódicas na velocidade, que se iniciou à taxa de 1 Mbps de *download*.

Embora segundo a Anatel mais de 64 mil estabelecimentos de ensino já sejam beneficiários do PBLE, a velocidade de conexão prevista no programa não atende às necessidades mínimas das escolas, sobretudo se considerarmos que o acesso é compartilhado entre todos os alunos e professores de cada instituição. Essa situação demonstra a necessidade de majoração da taxa mínima de oferta do serviço quando da próxima atualização do PGMU, que deverá ocorrer em 2016.

Em síntese, portanto, recomendamos que o Ministério das Comunicações atualize e estabeleça mecanismos efetivos de revisão periódica da velocidade mínima de oferta dos serviços oferecidos no âmbito do Programa de Banda Larga Popular e do Programa Banda Larga nas Escolas. Propomos ainda que o Ministério elabore um plano de divulgação desses programas, inclusive mediante imposição às operadoras da obrigatoriedade de publicidade ostensiva desses serviços nos meios de comunicação social.

2) Elaboração de cartilha para facilitar o acesso dos pequenos provedores de internet a financiamentos para investimento em infraestrutura:

As entidades representativas dos pequenos provedores de banda larga ouvidos pela Subcomissão em 2015 assinalaram que uma das principais dificuldades enfrentadas pelo setor consiste na dificuldade de acesso a financiamentos para implantação e modernização das suas infraestruturas.

Diferentemente das grandes operadoras de telecomunicações, que dispõem de imenso potencial de alavancagem de recursos perante as instituições financeiras e maior poder de negociação junto aos fornecedores de elementos de rede, como fibras óticas e equipamentos eletrônicos, os pequenos provedores também têm dificuldade de acesso a informações sobre as fontes de financiamento disponíveis no mercado. Por esse motivo, em muitos casos, mesmo em havendo disposição das empresas em investir e recursos disponíveis nas instituições financeiras para financiar seus projetos, os pequenos provedores não conseguem lograr êxito em suas iniciativas de expansão de redes.

Desse modo, propomos que o Ministério das Comunicações, em conjunto com as entidades representativas dos pequenos provedores de banda larga, elabore cartilha com os procedimentos a serem adotados pelas empresas para ter acesso às linhas de crédito disponíveis para financiamento de projetos de infraestrutura de telecomunicações. Nossa intenção é que essa cartilha possa ser disponibilizada às associações de provedores, que poderão incumbir-se de distribuí-la a seus membros.

Recomendamos ainda que as instituições de apoio ao empreendedorismo, como o Sebrae, bem como as instituições bancárias e os agentes financeiros oficiais, como o BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica, promovam a capacitação de seus profissionais para a oferta de financiamento para os pequenos provedores.

3) Aperfeiçoamento do sistema da Anatel de monitoramento dos serviços de telecomunicações:

Em 2012, ao proceder à atualização do Regulamento de Fiscalização dos serviços de telecomunicações⁴¹, a Anatel instituiu importante instrumento para aperfeiçoar o monitoramento da qualidade dos serviços. Por meio do novo regulamento, a Agência passou a dispor da prerrogativa de fiscalizar as redes das operadoras de forma remota e em tempo real, tornando possível um acompanhamento mais próximo sobre eventuais deficiências observadas na prestação dos serviços.

De posse desse novo mecanismo, na esteira dos preparativos para a realização da Copa do Mundo, em 2014, e dos Jogos Olímpicos, em 2016, a Anatel implantou um centro de monitoramento para acompanhar o desempenho das redes de telecomunicações, com potencial de operação integrada com as plataformas das prestadoras. Um dos objetivos do centro é permitir que, em caso de ocorrência de catástrofes naturais ou outros eventos que causem impacto sobre o funcionamento das chamadas “infraestruturas críticas” de telecomunicações, a Agência possa adotar, de forma tempestiva, ações corretivas para contornar o problema, como o acionamento de rotas alternativas de comunicação.

⁴¹ Aprovado pela Resolução da Anatel nº 596, de 2012.

À época da inauguração do centro, a Agência divulgou que o novo sistema teria capacidade de verificar o nível de congestionamento de cada antena de telefonia móvel em funcionamento no País. Dessa forma, caso o limiar crítico de operação de determinada antena fosse atingido, o regulador poderia agir preventivamente e cobrar da operadora a ampliação da capacidade de rede na localidade.

Embora venha funcionando de forma satisfatória, o centro de monitoramento ainda está operando aquém das suas reais potencialidades. A título de ilustração, as informações referentes à qualidade e cobertura dos serviços são atualizadas pelas operadoras com periodicidade mensal, e não em tempo real, como seria recomendável para a ação fiscalizatória. Até mesmo o monitoramento das redes consideradas críticas não é feito de forma instantânea pela Anatel, pois há um interstício de até duas horas no encaminhamento das informações pelas prestadoras – período que pode ser vital em situações de emergência. Além disso, os dados enviados pelas empresas são consolidados no sistema de monitoramento *por município*, e não *por localidade*, impedindo que o regulador possa dispor de uma visão mais acurada sobre as áreas onde a prestação do serviço é deficiente e exercer uma ação fiscalizatória mais localizada, eficiente e proativa.

Dessa forma, considerando as questões apontadas, sugerimos que a regulamentação e o sistema de monitoramento da Anatel sejam aperfeiçoados de modo a: a) reduzir a periodicidade da coleta de informações sobre os parâmetros técnicos utilizados como base de cálculo para a aferição da qualidade dos serviços de telecomunicações; b) consolidar, no sistema de monitoramento, os dados de qualidade *por localidade*, e não *por município*; e c) coletar em tempo real as informações relativas às infraestruturas críticas de telecomunicações.

4) Revisão da metodologia utilizada pela Anatel para aferir a qualidade dos serviços de telecomunicações:

Relatórios recentes publicados pelos órgãos de defesa do consumidor são unânimes em enquadrar o setor de telecomunicações na liderança do *ranking* de reclamações apresentadas pelos usuários. Além disso, pesquisa divulgada em 2015 pela Secretaria Nacional do Consumidor – Senacom – do Ministério da Justiça revela tendência progressiva no número de

queixas endereçadas contra as operadoras de telefonia, em oposição aos setores financeiro e de aviação civil, por exemplo, que registraram índices decrescentes no último ano.

Na contramão dessas pesquisas, os levantamentos apresentados pela Anatel sobre qualidade no setor de telecomunicações demonstram, ao menos em primeira leitura, que esses serviços vêm sendo prestados a contento pelas operadoras. Isso porque a grande maioria dos indicadores coletados pela Agência atesta conformidade com os limites mínimos estabelecidos pela regulamentação do órgão.

Trata-se, portanto, de um paradoxo que evidencia o descompasso entre as estatísticas divulgadas pelos órgãos de defesa do consumidor e os números fornecidos pela Anatel. Essa disparidade revela a necessidade de revisão da metodologia utilizada pela Agência para aferir a qualidade dos serviços de telecomunicações, de modo a permitir que os indicadores utilizados possam captar a real percepção dos usuários sobre os mais diversos aspectos atinentes à prestação dos serviços.

Entre os pontos da metodologia a serem avaliados com maior atenção estão a confiabilidade das informações e a granularidade dos dados coletados. Em relação ao primeiro aspecto, cabe assinalar que as informações que servem de base para o cálculo dos índices de qualidade utilizados pela Anatel são disponibilizadas pelas próprias operadoras, sem que haja, por parte do órgão regulador, uma checagem sobre a acurácia desses dados. Nesse sentido, propomos que a Anatel realize, diretamente ou por meio de terceiros, auditoria independente sobre as informações prestadas pelas empresas sobre os parâmetros técnicos de operação dos serviços de telecomunicações, como os índices de queda de ligações e de chamadas não completadas, em semelhança ao que já determina o art. 18 do Anexo à Resolução da Anatel nº 426, de 9 de dezembro de 2005, para a telefonia fixa⁴².

Igualmente necessário é o aperfeiçoamento da supervisão regulatória da Anatel sobre o ponto de maior conflito nas relações consumeristas no setor de telecomunicações – as contas dos serviços de telefonia, banda larga e TV por assinatura. Considerando que mais de metade

⁴² O art. 18 do Anexo à referida Resolução determina que, para a telefonia fixa, “anualmente, as prestadoras com PMS devem proceder à certificação de seus processos de coleta, registro, tarifação e faturamento”.

das queixas registradas em 2014 no Sindec⁴³ corresponde a problemas com a cobrança, julgamos pertinente a adoção de medidas que tornem mais ostensivo o controle da Agência sobre a questão. Desse modo, também neste caso, sugerimos que a Anatel realize auditoria independente sobre os sistemas de bilhetagem empregados pelas prestadoras.

Além disso, os trabalhos conduzidos pela Subcomissão da CCTCI também identificaram a necessidade do incremento da granularidade dos dados utilizados pelo regulador na aferição da qualidade dos serviços de telecomunicações. Como as informações de qualidade divulgadas ao público pela Agência são consolidadas por unidade da Federação, e não por localidade, a análise dos parâmetros aferidos perde muito da sua eficácia, pois essa sistemática não permite uma avaliação mais precisa sobre a existência de municípios/distritos/localidades que possuam eventuais deficiências na prestação dos serviços. Por esse motivo, propomos que a regulamentação da Anatel determine que a coleta e divulgação de informações sobre a qualidade dos serviços se faça por localidade, e não por unidade da Federação, como ocorre hoje.

5) Obrigatoriedade de uso de modelo simplificado de conta de serviços de telecomunicações:

De acordo com informações divulgadas pela Senacom, 51,42% das queixas apresentadas contra as operadoras de telecomunicações nos Procons estaduais em 2014 estavam relacionadas a problemas com a cobrança. Esse índice expressivo de reclamações reflete, em grande escala, a dificuldade dos usuários em compreender as contas dos serviços, normalmente elaboradas com terminologias complexas, cujo entendimento nem sempre é acessível ao cidadão comum.

Essa situação demonstra a necessidade de aumentar a transparência na relação entre consumidores e operadoras de telecomunicações, mediante a simplificação das contas dos serviços de telefonia, banda larga e TV por assinatura. Nesse sentido, recomendamos que a Anatel proceda à padronização e simplificação das contas telefônicas, por meio da imposição, às prestadoras, da obrigatoriedade da apresentação de extrato composto por itens de fácil compreensão pelos usuários. Propomos

⁴³ Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor, mantido pelo Ministério da Justiça.

ainda que o modelo de extrato seja objeto de discussão e aprovação pela Anatel em conjunto com o Ministério das Comunicações e as entidades de defesa do consumidor.

6) Obrigatoriedade de oferta aos usuários de aplicativo que apresente informações relevantes sobre os serviços de telefonia móvel contratados:

Com a popularização do acesso à internet por meio de dispositivos móveis, ampliou-se a tendência de acirramento dos conflitos consumeristas no setor de telecomunicações. Por tratar-se de um serviço dinâmico, cujo padrão de consumo ainda não é totalmente conhecido tanto por usuários quanto pelas operadoras, a banda larga móvel tem contribuído para ampliar o volume de reclamações encaminhadas aos órgãos de defesa do consumidor. Um exemplo que ilustra essa realidade é o aumento das queixas registradas em função do corte de acesso à internet por esgotamento da franquia contratada ou dos créditos pré-pagos.

Esses conflitos são resultado principalmente da ausência de uma ação regulatória que obrigue as prestadoras a manter uma política efetiva de estímulo ao uso consciente dos serviços de dados. Sem uma diretriz que as obrigue a promover a educação dos consumidores, as empresas optam por manter uma estratégia de mercado centrada na oferta crescente de facilidades ao usuário, induzindo-o ao consumo desenfreado de serviços, normalmente incompatível com sua capacidade de pagamento. Essa situação é especialmente preocupante para os usuários dos acessos pré-pagos, modalidade de serviço preferencialmente utilizada pelas camadas mais carentes da população, e que compõe quase 80% da base instalada de assinantes de telefonia celular no País.

Uma das formas de enfrentar esse problema consiste em determinar às prestadoras a obrigação de elaborar um plano de comunicação a seus assinantes. Nesse sentido, propomos que a Anatel obrigue as operadoras de telefonia móvel a: a) veicular campanhas educativas sobre o uso consciente dos serviços de dados nos principais meios de comunicação de massa, e b) oferecer a seus assinantes aplicativo gratuito⁴⁴, disponível nas principais

⁴⁴ Propomos que os recursos do aplicativo sugerido sejam oferecidos sem prejuízo da obrigatoriedade da apresentação das informações de que tratam os arts. 21 e 22 do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, aprovado pela Resolução da Anatel nº 632, de 7

plataformas utilizadas por computadores pessoais e terminais de comunicação móvel, que disponha, no mínimo, das seguintes facilidades, oferecidas em conformidade com padrão a ser definido pela Agência:

- apresentação de informações sintéticas sobre o consumo atual e passado dos serviços contratados, sem prejuízo da apresentação do detalhamento das contas;
- encaminhamento de alertas periódicos sobre o percentual consumido da franquia ou dos créditos;
- registro on-line de reclamações, sem necessidade de contato com atendente;
- apresentação dos planos de serviços ofertados pela operadora, em conjunto com a projeção do valor da conta caso o assinante migre de plano, considerando seu histórico recente de consumo;
- Aferição on-line da velocidade e demais parâmetros de qualidade do serviço de banda larga móvel.

7) Inclusão do aluguel dos postes no SNOA:

Com o intuito de estimular a competição, a Lei Geral das Telecomunicações⁴⁵ instituiu, entre seus princípios, o compartilhamento de redes. A Lei Geral das Antenas⁴⁶ reforçou esse conceito, ao aprovar dispositivo que obriga as operadoras a compartilhar a capacidade excedente das suas infraestruturas de suporte, de forma não discriminatória e a preços e condições justos e razoáveis, tendo como referência o modelo de custos setorial.

Em consonância com esses princípios, em 2013, a Anatel criou o Sistema de Negociação de Ofertas no Atacado – SNOA. Esse sistema opera como uma plataforma de intermediação da negociação de elementos de rede no atacado, ofertados de forma compulsória pelas grandes empresas de telecomunicações.

de março de 2014. Esses dispositivos obrigam a operadora a disponibilizar, em sua página na internet, espaço reservado ao consumidor apresentando informações como o sumário do contrato, os documentos de cobrança dos últimos 6 meses, o histórico das demandas registradas nos últimos 6 meses e a opção de solicitação de cópia da gravação das suas interações com a empresa, entre outras.

⁴⁵ Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

⁴⁶ Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015.

A transparência oferecida pelo SNOA reduz a assimetria de informações entre os agentes econômicos, gerando benefícios principalmente para os pequenos provedores, que passaram a dispor de uma arena para negociação do preço de insumos imprescindíveis para suas atividades. Um dos principais efeitos do novo sistema é a redução dos preços cobrados pelo uso dos elementos de rede. A título de ilustração, segundo a Anatel, a partir da implantação do SNOA, na região Norte o preço da interligação caiu de mais de R\$ 3.000,00 para cerca de R\$ 96,00.

Ocorre que, apesar do êxito alcançado pelo sistema até o momento, alguns insumos essenciais ainda permanecem fora do escopo do SNOA, como os postes de energia elétrica. Embora em 2013 a Anatel e a Aneel tenham fixado o valor de R\$ 2,44 como referência para o aluguel mensal do uso compartilhado dos postes, na prática, as pequenas prestadoras chegam a desembolsar até mais de R\$ 10,00 por poste contratado. Por esse motivo, propomos que a Anatel torne obrigatória a inclusão do aluguel do uso dos postes de energia elétrica no rol de produtos que compõem o SNOA.

8) Aprimoramento da fiscalização da velocidade dos serviços de banda larga:

A expansão da oferta dos planos de banda larga fixa e móvel nos últimos anos foi acompanhada pelo súbito aumento das reclamações de prestação inadequada desses serviços. Um dos pontos que tem gerado mais insatisfação entre os usuários diz respeito à taxa de transmissão de dados efetivamente fornecida pelas operadoras. Embora a regulamentação da Anatel já seja tolerante em relação à matéria⁴⁷, são cada vez mais frequentes as queixas de fornecimento de serviços em velocidades bem inferiores aos limites mínimos estabelecidos pela Agência.

Considerando, pois, a crescente importância dos serviços de banda larga, propomos que a Anatel intensifique o esforço de fiscalização sobre as taxas de transmissão de dados efetivamente praticadas pelas operadoras, bem como aplique as sanções cabíveis em caso de descumprimento dos regulamentos em vigor.

⁴⁷ De acordo com as metas fixadas nos regulamentos de gestão da qualidade dos serviços de banda larga fixa e móvel, as empresas devem fornecer taxa média equivalente a, no mínimo, 80% da velocidade contratada pelos usuários.

9) Intensificação da fiscalização dos serviços de atendimento ao consumidor prestados pelas operadoras:

O Decreto Presidencial nº 6.523, de 2008, representou um expressivo avanço nas relações consumeristas, ao estabelecer as normas gerais de funcionamento das centrais de atendimento ao consumidor no âmbito dos serviços regulados pelo Poder Público federal.

O Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC – da Anatel ampliou ainda mais os instrumentos de defesa dos usuários de telefonia, banda larga e TV por assinatura, ao estabelecer regras específicas a serem obedecidas pelas centrais de atendimento remoto desses serviços. Entre as inovações do RGC, está a obrigação de a prestadora retornar a ligação para o assinante caso a chamada sofra descontinuidade durante o atendimento no *call center*. Além disso, caso não haja sucesso na retomada do contato, a empresa deve encaminhar ao usuário mensagem de texto com o código do protocolo.

Apesar desses avanços na normatização, na prática, o atendimento aos assinantes dos serviços de telecomunicações ainda permanece precário, conforme atestam as estatísticas apresentadas pelos órgãos de defesa do consumidor. Por isso, propomos que a Anatel intensifique a fiscalização sobre as centrais de atendimento aos usuários dos serviços de telefonia, banda larga e TV por assinatura e aplique as sanções cabíveis em caso de descumprimento das normas vigentes.

10) Ampliação das competências do Ministério das Comunicações

A percepção negativa dos consumidores sobre o setor de telecomunicações decorre, dentre outros fatores, da ausência de uma política pública que verdadeiramente promova a excelência na qualidade dos serviços e estimule a competição nesse mercado. O resultado desse quadro é o crescente aumento das reclamações registradas pelos consumidores em relação aos mais diversos aspectos referentes aos serviços, como problemas com a cobrança, má qualidade do sinal, prestação do serviço em desconformidade com a publicidade veiculada nos meios de comunicação e atendimento deficiente nos call centers.

Para suprir essa lacuna na supervisão do Poder Público sobre os serviços de telecomunicações, é necessário delimitar com maior clareza o papel do Ministério das Comunicações e da Anatel. Nesse sentido, recomendamos que o Ministério assuma com maior ênfase a responsabilidade pela formulação da política nacional de telecomunicações, deixando à Agência o papel de implementá-la mediante ações regulatórias, fiscalizatórias e educativas. Sob esse prisma, sugerimos que o Ministério analise a viabilidade de absorver a responsabilidade pela elaboração de normas diretamente vinculadas ao seu raio de atuação, como os planos gerais de metas de competição e qualidade, por exemplo.

Na certeza de que contaremos com a inestimável contribuição do Ministério das Comunicações e da Anatel para apreciar e atender as propostas encaminhadas, oferecemos a presente Indicação à consideração de V. Exa.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2015.

Deputado FÁBIO SOUSA
Presidente