

PROJETO DE LEI N.º 3.531-B, DE 2015
(Do Sr. Afonso Hamm)

Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, obrigando as prestadoras de telefonia móvel a garantir a cobertura do sinal de seus serviços em 100% dos trechos de rodovias federais e estaduais circunscritos na área geográfica objeto de sua outorga, e dá outras providências; tendo parecer da Comissão de Defesa do Consumidor, pela aprovação deste, do de nºs 4377/2016 e 4921/2016, apensados, com substitutivo (relator: DEP. MÁRCIO MARINHO); e da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, pela aprovação deste, do de nºs 4377/2016 e 4921/2016, apensados, do Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor, com Substitutivo (relator: DEP. JULIO CESAR RIBEIRO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:
DEFESA DO CONSUMIDOR;
CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.531, de 2015, de autoria do Dep. Afonso Hamm, altera a Lei Geral de Telecomunicações (LGT – Lei nº 9.472/97) determinando que as licitações da telefonia móvel deverão prever a cobertura dos serviços em 100% das rodovias federais e estaduais na área objeto do certame e estabelece prazo de 180 dias para adaptação das outorgas já existentes. O projeto também altera a Lei do Fust (Fundo de Universalização das Telecomunicações, Lei nº 9.998/00), para possibilitar o uso do fundo para o financiamento dessa obrigação e inclui dispositivo autônomo permitindo que as operadoras de telefonia solicitem recursos dessa rubrica orçamentária.

Apensos à proposição há dois projetos. O PL nº 4.377/16, do Dep. Cabuçu Borges, também altera a LGT para determinar a obrigatoriedade da cobertura em estradas e prevê a obrigação de oferecer cobertura nos editais de licitação de radiofrequências. A proposta também condiciona a renovação dessas outorgas ao cumprimento dessa determinação.

A segunda proposição apensa é o PL nº 4.921/16, do Dep. José Rocha, que modifica a LGT com o mesmo objetivo do projeto principal, porém limita a obrigação às rodovias federais. Ademais, a iniciativa autoriza que a infraestrutura necessária seja implantada de maneira compartilhada entre operadoras, desde que não sejam cobradas tarifas de visita (*roaming*), e estabelece que a Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações) deverá coordenar a instalação e definir o cronograma para o cumprimento da Lei, que deverá ser de dois anos, no máximo.

O conjunto de projetos foi remetido à análise das Comissões de Defesa do Consumidor (CDC); de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e de Constituição e Justiça e de Cidadania, o último colegiado apenas para análise de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, conforme art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. As proposições estão sujeitas à apreciação conclusiva pelas Comissões, conforme o art. 24, inciso II, do citado regimento e o seu regime de tramitação é ordinário.

As proposições foram aprovadas na CDC com SUBSTITUTIVO e, nesta Comissão, não foram oferecidas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A cobertura do sinal de celular nas estradas é demanda antiga da população que vem sendo continuamente protelada, tanto pelas empresas, quanto pelas autoridades responsáveis. Desde o início da telefonia celular o país já teve diversas licitações de frequências para uso pelas operadoras, que representaram bilhões de reais em arrecadação para os cofres públicos. Porém, os serviços continuam sendo prestados apenas na proximidade das sedes dos Municípios, isto é, apenas nas localidades mais rentáveis. A implantação das novas tecnologias oriunda dessas licitações estabeleceu, via de regra, como obrigação para as quatro grandes operadoras nacionais, a cobertura de apenas 80% da área compreendida, em 30 km da sede do Município, a exemplo do edital de 2010.¹ Entretanto, não há menções expressas relativas à cobertura nas estradas.

De modo a melhor compreender o tamanho da problemática, vejamos, inicialmente, os principais números envolvidos. O Brasil possui 120 mil quilômetros de estradas federais, conforme dados do Sistema Nacional de Viação do DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes).² Todavia, a malha rodoviária é muito mais extensa. Segundo estudo da Confederação Nacional dos Transportes, de 2018, há, no Brasil, 1,7 milhão de quilômetros de rodovias, entre pavimentadas, não pavimentadas e em fase de projetos.³ Considerando apenas as pavimentadas, que correspondem a 213 mil quilômetros, há 65 mil quilômetros federais e outros 148 mil quilômetros de responsabilidade estadual. Ainda segundo o estudo, essa impressionante malha é responsável pelo transporte de 61% da movimentação de mercadorias do país e por 95% dos passageiros.

¹ Anexo II-B do Edital nº 002/2010/PVCP/SPV/CD-Anatel, e o item 4.8. do Anexo II-B do Edital nº 004/2012/PVCP/SPV-Anatel.

² Disponível em <http://www.dnit.gov.br/sistema-nacional-de-viacao/sistema-nacional-de-viacao>, acessado em 27/05/2019.

³ “Pesquisa CNT de Rodovias 2018 – Relatório Gerencial” (CNT, 2018), disponível em <http://cms.pesquisarodovias.cnt.org.br/Relatorio%20Geral/Pesquisa%20CNT%20de%20Rodovias%202018%20-%20web%20-%20baixa.pdf>, acessado em 27/05/19.

Esses números dão conta de que o bom funcionamento da telefonia celular nas estradas não somente é sentido por todos, como também é fundamental para o desenvolvimento econômico do país. Uma cobertura contínua permitirá o acompanhamento das mercadorias, a resolução de problemas e a realização de negócios ainda durante a fase de transporte dos bens ou de viagem dos passageiros. Assim, uma cobertura condizente com os anseios da sociedade e os ideais de desenvolvimento do país é mais do que necessária. Desafortunadamente, esse não é o caso nas estradas brasileiras.

De acordo com a base de dados disponibilizada pela associação Telebrasil, a telefonia móvel conta com mais de 90 mil torres de transmissão, as chamadas ERBs (Estações Rádio Base), instaladas no país.⁴ Entretanto sua distribuição não é equitativa, nem entre os estados, nem se comparando as capitais com o interior dos estados. Os números totais escondem realidades muito mais severas. Se tomarmos o exemplo da estrada que liga Santarém a Altamira, no Estado do Pará, há apenas oito sítios com instalações de antenas ao longo dos 557 km das duas rodovias federais que separam as cidades. Isto é, uma estação a cada 70 km. Curiosamente, esse é o mesmo número de sítios com antenas ao longo da Rodovia (estadual) dos Bandeirantes, no trecho entre São Paulo e Jundiaí, separadas, no entanto, por pouco mais de 50 km. Como se vê, um fator 10 na comparação.

Em síntese, os dados indicam que as desigualdades regionais são consideráveis e os estados mais densos e desenvolvidos concentram a maioria dos investimentos em telecomunicações. Considerando que o Brasil conta com pouco mais de 200 mil quilômetros de estradas pavimentadas, há muito que ainda precisa ser feito para chegarmos a níveis aceitáveis.

Entretanto, não são só as operadoras que poderiam investir mais em infraestrutura. O governo também poderia direcionar os seus recursos de forma mais eficiente. Caso o Brasil tivesse dado preferência à realização de investimentos para cobertura das estradas, ao invés de priorizar a arrecadação com os editais de licitação de uso de radiofrequências, hoje, o Brasil poderia ter melhores serviços.

Um ponto importante a ser compreendido nesta questão é que, como aqui já foi dito, a disponibilidade do celular é ferramenta para os negócios e vital para os passageiros e população em geral. No entanto, há que se ressaltar ainda que, pelo lado das operadoras, o aumento do tráfego de voz e dados, que uma melhor infraestrutura traria, representaria, também, aumento em seu faturamento. O governo, da mesma forma, também se beneficiaria. Se a Administração incluísse a obrigação de cobertura de telefonia celular nas estradas nos editais, o valor a menor que seria recebido nas licitações seria substituído por maiores arrecadações futuras na forma de tributos, quando da exploração dos serviços, de maneira continuada.

⁴ “Mapa de ERBs Brasil (antenas)” (Telebrasil, 2019). Disponível em <http://www.telebrasil.org.br/panorama-do-setor/mapa-de-erbs-antenas>, acessado em 27/05/19.

Assim sendo, tendo em vista a necessidade e todas as externalidades positivas que se vislumbram com uma melhor cobertura dos serviços de telefonia celular, somos favoráveis à temática. Nosso entendimento é pela inclusão dessa obrigação tanto nas outorgas das frequências já licitadas e em operação, como é o caso do 3G, quanto para as novas licitações. Nesta ótica, com a aproximação do 5G, cuja licitação está prevista para o ano de 2020, este nosso posicionamento já servirá, esperamos, como indicação à Anatel para que inclua esta nova obrigação nos certames vindouros.

Entendemos que há a possibilidade de que esse custo de implantação possa ser parcialmente repassado aos consumidores, uma vez que a exploração da telefonia móvel segue a regra da liberdade de mercado e, dessa forma, a fixação dos preços depende do modelo de negócios de cada operadora. Todavia, acreditamos que o repasse deva ser mínimo. Em primeiro lugar, devido à alta competição existente, os assinantes sempre poderão portar o seu número para ofertas mais atrativas. Em segundo lugar, o compartilhamento das instalações (torres, sítios e equipamentos), que exigimos em nosso Substitutivo, como será visto mais adiante neste parecer, fará com que o custo de implantação seja minimizado, o que, por si só, não justificará aumentos significativos. Em terceiro lugar, porque com o aumento da cobertura haverá aumento de tráfego, o que gerará maior demanda pelos serviços móveis e maiores possibilidades de faturamento por parte das operadoras. Como resultado final da medida, entendemos que a melhora dos serviços seria muito bem recebida pela população, mesmo que houvesse aumento residual nos preços. Entretanto, pelos motivos aqui elencados, estamos certos de que não haverá majoração nos valores praticados pelas empresas de telefonia.

Pelos motivos aqui expostos e tendo em vista que desejamos acolher quase a totalidade das ideias contidas nos três projetos em análise, apresentamos Substitutivo à matéria.

Decidimos por estabelecer a obrigação da cobertura em 100% das estradas pavimentadas, federais e estaduais, em todos os distritos dos Municípios e em um prazo de adaptação de dois anos para as atuais prestadoras. Entendemos que esta linha de corte, maior do que a obrigação atual de 80% da área a 30 km da sede dos Municípios, representará um ganho para a população, com custos de implantação aceitáveis. Em complemento, o prazo estabelecido de dois anos é o proposto no PL 4.921, ao invés de 180 dias, como no PL principal. Neste ponto cabe ressaltar que o Substitutivo aprovado na Comissão de Defesa do Consumidor, precedente na análise da matéria, estabeleceu o prazo de um ano para a adaptação e estendeu a cobertura para todos os distritos dos municípios e para 100% de todas as rodovias.

Nosso Substitutivo determina que a Anatel deverá estabelecer cronograma para atendimento desta obrigação, também conforme o PL 4.921. Da mesma forma, caberá à agência verificar, quando da renovação das autorizações de uso das radiofrequências, o cumprimento das obrigações, conforme dispôs o PL 4.377.

Como forma de dar maior celeridade à implantação e redução de custos, indicamos que a infraestrutura deverá ser de uso compartilhado pelas operadoras. Caberá à regulamentação estabelecer as condições e custos envolvidos nesse compartilhamento. Os projetos, ao contrário, indicavam que a infraestrutura poderia ser compartilhada.

Acolhemos também as modificações à LGT e à Lei do Fust contidas na proposta principal, de forma a incluir estas obrigações em todos os certames e permitir o uso dos recursos do fundo para o cumprimento das obrigações. Aqui novamente ressaltamos o Substitutivo da CDC, o qual também incorporou estas propostas de alteração às citadas Leis.

Neste ponto, contudo, ponderamos a escassez de recursos, a factibilidade dos investimentos e o cumprimento do prazo. Por esses motivos, optamos por exigir apenas o provimento dos serviços de telefonia e não exigir, na Lei, necessariamente, conectividade à internet.

Como último esclarecimento neste Voto, gostaríamos de indicar que o Substitutivo ora proposto vai ao encontro do espírito aprovado pelo colegiado precedente, a Comissão de Defesa do Consumidor, entretanto com algumas alterações. Na CDC altera-se o art. 89 da LGT, que trata das concessões, para prever a inclusão da obrigatoriedade de cobertura. Nós optamos por incluir um novo artigo 130-B em capítulo que trata dos serviços prestados em regime privado, que é o caso da telefonia celular. Ademais, na nossa proposta introduzimos como linha de corte a cobertura em rodovias pavimentadas, o que não estava previsto no parecer da outra Comissão. Também diferimos no prazo para o atendimento das obrigações, lá antecipado no exíguo tempo de 180 dias, que consideramos inexecutável. Como se vê, propomos aqui adequações, mas que mantêm ambos os colegiados alinhados no propósito de aumentar a cobertura do sinal de celular, indicando a necessidade de melhoramento dos serviços para a população.

Essas eram as nossas indicações no trato da matéria.

Estamos certos que a aprovação destas proposições, nos termos aqui apresentados, irá inserir o Brasil em virtuoso ciclo de desenvolvimento e elevará a qualidade dos serviços ao nível esperado por todos os brasileiros.

Assim sendo, nosso voto é pela APROVAÇÃO do substitutivo apresentado pela CDC, bem como pela APROVAÇÃO dos PLs nºs 3.531, de 2015, e 4.377 e 4.921, ambos de 2016, na forma do SUBSTITUTIVO.

Sala da Comissão, em 26 de novembro de 2019.

Deputado JULIO CESAR RIBEIRO
Relator

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.531, DE 2015

Apensados: PL nº 4.377/2016 e PL nº 4.921/2016

Obriga as prestadoras de telefonia móvel a garantir a cobertura de seus serviços em toda a extensão das rodovias pavimentadas, federais ou estaduais, circunscritas na área geográfica objeto de sua outorga, altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (LGT), e a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000 (Lei do Fust), e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a cobertura dos serviços de telefonia móvel em toda a extensão das rodovias pavimentadas, federais ou estaduais, circunscritas na área geográfica objeto de sua outorga, e dá outras providências.

Art. 2º A Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 130-B. Os editais das licitações de outorga para prestação de serviço de telefonia móvel estabelecerão a obrigatoriedade de os vencedores oferecerem seus serviços, mediante subsídio direto e indireto de recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust, em suas respectivas áreas objeto dos certames:

I - em toda a extensão das rodovias pavimentadas, federais ou estaduais, e com conexão obrigatória de usuários de qualquer operadora ou área de registro nacional nessas rodovias, não podendo ser cobrados adicionais, incluindo *roaming*, pela conexão ou uso dos serviços; e

II – em todas as áreas urbanas dos distritos dos municípios.

§ 1º A renovação da outorga para autorização do direito de uso de radiofrequências vinculadas à prestação de serviço de telefonia móvel é condicionada ao cumprimento das obrigações de que trata o caput.

§ 2º A infraestrutura de suporte à telefonia móvel instalada após a entrada em vigência deste artigo deverá ser de uso compartilhado pelas prestadoras dos serviços de telefonia móvel, conforme estabelecido em regulamentação.

§ 3º É assegurado às prestadoras de telecomunicações utilizar recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações de que trata a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, para financiar a implantação e a operação da infraestrutura de que trata este artigo, nos termos da regulamentação.” (AC)

Art. 3º Os arts. 1º e 5º da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, que institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust, passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art. 1º Fica instituído o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust, tendo por finalidade proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo de serviços de telecomunicações que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço.

§ 1º A aplicação dos recursos do Fust observará as seguintes modalidades:

I - subsídio indireto, mediante cobertura da parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações prestados em regime público, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço;

II - subsídio direto, por meio de pagamento ao prestador do serviço de telecomunicações, para instalação e operação de infraestrutura de suporte à telefonia móvel, para cumprimento das obrigações prevista no art. 130-B, da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 .”(NR)

“Art.5º.....

.....

XV – cobrir a parcela do custo de instalação e operação de infraestrutura de telecomunicações para fornecimento de serviço de telefonia móvel em rodovias pavimentadas, federais e estaduais, que não possa ser recuperado com a exploração eficiente do serviço.

.....” (NR)

Art. 4º A Agência estabelecerá o cronograma de implantação da obrigação de que trata o disposto no art. 130-B da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações).

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 26 de novembro de 2019.

Deputado JULIO CESAR RIBEIRO

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou o Projeto de Lei nº 3.531/2015, o Substitutivo adotado pela Comissão de Defesa do Consumidor, o PL 4377/2016, e o PL 4921/2016, apensados, com Substitutivo, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Julio Cesar Ribeiro.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Félix Mendonça Júnior - Presidente, Márcio Jerry e Angela Amin - Vice-Presidentes, Alex Santana, André Figueiredo, Bibó Nunes, Carlos Chiodini, Cezinha de Madureira, Daniel Trzeciak, David Soares, Fábio Reis, General Peternelli, Gustavo Fruet, Julio Cesar Ribeiro, Luiza Erundina, Paulo Magalhães, Roberto Alves, Ronaldo Martins, Sâmia Bomfim, Ted Conti, Vinicius Poit, Vitor Lippi, Capitão Wagner, Coronel Chrisóstomo, Daniel Freitas, Dr. Frederico, Felipe Rigoni, JHC, Laercio Oliveira, Luis Miranda, Paulo Eduardo Martins, Rodrigo de Castro, Tabata Amaral e Tiago Dimas.

Sala da Comissão, em 11 de dezembro de 2019.

Deputado FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR

Presidente

SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO AO PL 3.531/15

Apensados: PL nº 4.377/2016 e PL nº 4.921/2016

Obriga as prestadoras de telefonia móvel a garantir a cobertura de seus serviços em toda a extensão das rodovias pavimentadas, federais ou estaduais, circunscritas na área geográfica objeto de sua outorga, altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (LGT), e a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000 (Lei do Fust), e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a cobertura dos serviços de telefonia móvel em toda a extensão das rodovias pavimentadas, federais ou estaduais, circunscritas na área geográfica objeto de sua outorga, e dá outras providências.

Art. 2º A Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 130-B. Os editais das licitações de outorga para prestação de serviço de telefonia móvel estabelecerão a obrigatoriedade de os vencedores oferecerem seus serviços, mediante subsídio direto e indireto de recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust, em suas respectivas áreas objeto dos certames:

I - em toda a extensão das rodovias pavimentadas, federais ou estaduais, e com conexão obrigatória de usuários de qualquer operadora ou área de registro nacional nessas rodovias, não podendo ser cobrados adicionais, incluindo *roaming*, pela conexão ou uso dos serviços; e

II – em todas as áreas urbanas dos distritos dos municípios.

§ 1º A renovação da outorga para autorização do direito de uso de radiofrequências vinculadas à prestação de serviço de telefonia móvel é condicionada ao cumprimento das obrigações de que trata o caput.

§ 2º A infraestrutura de suporte à telefonia móvel instalada após a entrada em vigência deste artigo deverá ser de uso compartilhado pelas prestadoras dos serviços de telefonia móvel, conforme estabelecido em regulamentação.

§ 3º É assegurado às prestadoras de telecomunicações utilizar recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações de que trata a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, para financiar a implantação e a operação da infraestrutura de que trata este artigo, nos termos da regulamentação.” (AC)

Art. 3º Os arts. 1º e 5º da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, que institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust, passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art. 1º Fica instituído o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust, tendo por finalidade proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo de serviços de telecomunicações que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço.

§ 1º A aplicação dos recursos do Fust observará as seguintes modalidades:

I - subsídio indireto, mediante cobertura da parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações prestados em regime público, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço;

II - subsídio direto, por meio de pagamento ao prestador do serviço de telecomunicações, para instalação e operação de infraestrutura de suporte à telefonia móvel, para cumprimento das obrigações prevista no art. 130-B, da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 .”(NR)

“Art.5º.....

.....

XV – cobrir a parcela do custo de instalação e operação de infraestrutura de telecomunicações para fornecimento de serviço de telefonia móvel em rodovias pavimentadas, federais e estaduais, que não possa ser recuperado com a exploração eficiente do serviço.

.....” (NR)

Art. 4º A Agência estabelecerá o cronograma de implantação da obrigação de que trata o disposto no art. 130-B da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações).

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 11 de dezembro de 2019.

Deputado FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR
Presidente