

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

PROJETO DE LEI Nº 4292/2019

Apensados: PL nº 4389/2019, PL nº 5645/2019, PL nº 681/2021

Altera a Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, para dispor que as empresas que prestam serviço de provimento de conteúdos idênticos aos distribuídos por meio do Serviço de Acesso Condicionado serão equiparadas a elas para todos os fins legais.

Autor: Deputado PAULO TEIXEIRA

Relator: Deputado ALEXIS FONTEYNE

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4292/2019, de autoria do nobre Deputado Paulo Teixeira, visa alterar a Lei nº 12.485/2011 (Lei do SeAC) de modo a estabelecer que empresas que prestam serviço de provimento de conteúdos idênticos aos distribuídos por meio do Serviço de Acesso Condicionado sejam equiparadas àquelas para todos os fins legais.

Foram apensados **(i)** o PL nº 4389/2019, de autoria do Deputado João Maia, que altera a Lei nº 12.485/2011, para permitir a disponibilização de canais programados em aplicações de internet, independentemente de autenticação de assinantes de Serviço de Acesso Condicionado, e para garantir a liberdade de controle e de titularidade entre prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, concessionárias e permissionárias de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, produtoras e programadoras do Serviço de Acesso Condicionado; **(ii)** o PL Nº 5645/2019, de autoria do deputado Celso Russomano, que também altera a Lei nº 12.485/2011, para propor o acesso gratuito ao serviço de radiodifusão de sons e imagens ao novo mercado das distribuidoras da Lei do SeAC, que atuam como as provedoras de conexão, categoria essa prevista no âmbito do Marco Civil da Internet, bem como assegurar o tratamento isonômico e não discriminatório nas relações comerciais entre os atores do mercado do audiovisual; e **(iii)**



o PL nº 681/2021, de autoria do deputado David Soares, que igualmente altera a Lei do SeAC, para atualizar as disposições relativas ao SeAC e desburocratizar e estimular o crescimento do setor de Televisão por Assinatura.

Inicialmente, as proposições foram distribuídas às Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e de Justiça e de Cidadania (art. 54, RICD) sujeitas à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, RICD) e sob o regime ordinário de tramitação (art. 151, III, RICD).

Na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, não foi apresentada nenhuma emenda durante o prazo regimental, e o então relator designado, Dep. Vinícius Poit, apresentou parecer pela rejeição do PL 4292/2019 e aprovação de texto substitutivo ao PL 4389/2019. Antes da votação do parecer pela Comissão, o despacho inicial apostado ao PL 4292/2019 foi revisto, passando a incluir o exame de mérito pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços.

Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, também não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Considerando a expansão dos serviços de provimento de conteúdo audiovisual através da internet, é de grande importância discutir suas implicações, por isso recebemos com satisfação o Projeto de Lei nº 4292/2019, do Deputado Paulo Teixeira, e seus apensados.

O PL 4292/2019 prevê que empresas que prestam serviço de provimento de conteúdos idênticos aos distribuídos por meio do Serviço de Acesso Condicionado serão equiparadas a elas para todos os fins legais. Em que pese seu mérito, a proposta não considera as recentes inovações tecnológicas e a realidade distinta do provimento de conteúdo audiovisual através da internet, impondo a equiparação desses serviços aos Serviços de Acesso Condicionado (SeAC), regulados na lei 12.485/2011.

No entanto, os serviços de distribuição de conteúdo audiovisual por meio da internet, neles compreendidos os serviços de streaming de vídeo comumente utilizados pelos brasileiros nos dias de hoje, são classificados pela Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL como Serviços de Valor Adicionado - SVAs.



Segundo o art. 61¹ da Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9472/1997), essa modalidade é uma atividade que acrescenta novas utilidades a um serviço de telecomunicações, previamente e separadamente contratado, sem, contudo, confundir-se com este.

Inclusive, no julgamento da cautelar na ADI 1491, o STF decidiu que o Serviço de Valor Adicionado (SVA), previsto no art. 10 da Lei 9.295/1996, não se identifica com o serviço de telecomunicações. O SVA é, na verdade, “mera adição de valor a serviço de telecomunicações já existente, uma vez que a disposição legislativa ora sob exame propicia a possibilidade de competitividade e, assim, a prestação de melhores serviços à coletividade”².

Por outro lado, o Serviço de Acesso Condicionado, como os canais fechados de TV por assinatura, está definido no inciso XXIII do art. 2º da Lei 12485/2011³ como o “serviço de telecomunicações de interesse coletivo prestado no regime privado, cuja recepção é condicionada à contratação remunerada por assinantes e destinado à distribuição de conteúdos audiovisuais na forma de pacotes, de canais nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado e de canais de distribuição obrigatória, por meio de tecnologias, processos, meios eletrônicos e protocolos de comunicação quaisquer”.

¹ Art. 61. Serviço de valor adicionado é a atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações. § 1º Serviço de valor adicionado não constitui serviço de telecomunicações, classificando-se seu provedor como usuário do serviço de telecomunicações que lhe dá suporte, com os direitos e deveres inerentes a essa condição. § 2º É assegurado aos interessados o uso das redes de serviços de telecomunicações para prestação de serviços de valor adicionado, cabendo à Agência, para assegurar esse direito, regular os condicionamentos, assim como o relacionamento entre aqueles e as prestadoras de serviço de telecomunicações.

² Ementa: MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 4º, 5º, 8º, § 2º, 10 E 13 DA LEI 9.295/1996. TELECOMUNICAÇÕES. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 2º, 5º, 21, XI, 37, XX E XXI, 66, § 2º, 170, IV E V, E 175 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO OCORRÊNCIA. MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. I – A regra do art. 66, § 2º, da Constituição Federal não exige que o veto parcial abranja o caput do artigo e seu(s) parágrafo(s). II – É dispensável a autorização legislativa para a criação de empresas subsidiárias, desde que haja previsão para esse fim na lei de instituição da empresa pública, sociedade de economia mista ou fundação matriz, tendo em vista que a lei criadora é também a medida autorizadora. III – O Serviço de Valor Adicionado – SVA, previsto no art. 10 da Lei 9.295/1996, não se identifica, em termos ontológicos, com o serviço de telecomunicações. O SVA é, na verdade, mera adição de valor a serviço de telecomunicações já existente, uma vez que a disposição legislativa ora sob exame propicia a possibilidade de competitividade e, assim, a prestação de melhores serviços à coletividade. IV – Medida cautelar indeferida. (ADI 1491 MC, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 08/05/2014, DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014 EMENT VOL-02754-02 PP-00128)

³ Art. 2º (...) XXIII - Serviço de Acesso Condicionado: serviço de telecomunicações de interesse coletivo prestado no regime privado, cuja recepção é condicionada à contratação remunerada por assinantes e destinado à distribuição de conteúdos audiovisuais na forma de pacotes, de canais nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado e de canais de distribuição obrigatória, por meio de tecnologias, processos, meios eletrônicos e protocolos de comunicação quaisquer.



Nota-se que os dois serviços são essencialmente distintos e possuem características próprias, demandando tratamento regulatório e legal correspondente às suas peculiaridades. A atuação das empresas do SeAC se dá mediante a entrega de um mesmo conteúdo a diversos usuários, simultaneamente. Já o provimento de conteúdo audiovisual através da internet - ambiente de natureza pública e aberta - tem por características **(i)** a liberdade de divulgação de conteúdos variados e liberdade escolha pelo próprio consumidor do conteúdo a ser consumido, segundo seus interesses pessoais; e **(ii)** a existência de incentivos naturais para o atendimento de uma demanda por variedade de conteúdo, considerando que não há escassez de espectro e meio de transmissão como no paradigma do SeAC.

A redação do PL 4292/2019 não considera essas distinções estruturais e acaba impondo às empresas que provêm conteúdo audiovisual por meio da internet obrigações típicas do paradigma de escassez do SeAC, dentre elas obrigação de “must carry”, conteúdo nacional e controle editorial.

De fato, algumas dessas obrigações são justificáveis no âmbito do SeAC, onde a escassez de meios de transmissão gera o risco de concentração e limitação do conteúdo. Entretanto, a internet é um ambiente de natureza livre, onde há “espaço” para a transmissão de qualquer conteúdo por qualquer usuário, o que resulta em uma grande variedade de conteúdo disponibilizado ao consumidor, que pode escolher livremente o que deseja assistir.

Não só é desnecessário, como também não é razoável impor as mesmas obrigações a realidades tão distintas. O próprio ordenamento reconheceu, no Marco Civil da Internet, que a internet deve ser livre e aberta e que deve imperar o princípio da neutralidade da rede.

No mesmo sentido, o CADE⁴ reconheceu que os serviços de OTT (over-the-top) - que nada mais são que tecnologias de distribuição de conteúdo pela internet - e de TV por assinatura são complementares, ou seja, não se substituem e tampouco competem, não sendo razoável a equiparação destes serviços.

É importante considerar ainda que um dos principais benefícios advindos do provimento de conteúdo audiovisual por meio da internet foi a redução dos preços e a democratização do acesso a esse conteúdo, permitindo que os brasileiros pudessem acessar conteúdos anteriormente restritos e a preços bem mais acessíveis.

Preocupa-nos que a equiparação dos dois serviços, conforme pretende o PL, possa acabar tornando os serviços online mais caros e escassos para o

⁴ Disponível em:

https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQA8mpB9yOD-LJNqb49TK6SNSbdTDxnyCSdcj8MA3uUyW8a0ZYpKqdTdx1bkB8tYRQ8WggYilvd5jDi3sFDyxCX0aCpyl0I



consumidor, ao passo em que desincentiva a entrada de novas plataformas digitais e investimentos em novos modelos de negócio e aumenta os custos do negócio. Nesse cenário, o grande prejudicado seria o cidadão brasileiro, que, na contramão de uma tendência global, não poderia acessar conteúdos livremente através da internet.

Por essas razões, entendemos que é mais acertado buscar reduzir barreiras e burocracias que atualmente incidem sobre o Serviço de Acesso Condicionado, ao invés de criar burocracias e regulações mal calibradas para um serviço que tem se mostrado tão benéfico aos consumidores.

Cabe destacar ainda que a Lei da Liberdade Econômica consagrou a liberdade no exercício de atividades econômicas no país, devendo a intervenção estatal ser mínima e subsidiária. Na mesma linha, considerando que os serviços de provimento de conteúdo através da internet não são considerados serviços de telecomunicações, atrai-se a incidência das disposições do Marco Civil da Internet, que é lei posterior e específica, que consagrou uma concepção de internet livre e aberta, assim como de liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet.

Quanto aos apensados PL 4389/2019 e PL 681/2021, destaca-se que é bem-vinda a busca pela modernização da Lei do SeAC por meio da revogação de dispositivos que impõem restrições **(i)** à verticalização da cadeia de valor do audiovisual, bem como a propriedade cruzada entre programadoras e distribuidoras; **(ii)** à aquisição de direitos de exploração de imagens de eventos de interesse nacional e contratação de talentos artísticos nacionais de qualquer natureza, inclusive direitos sobre obras de autores nacionais, por prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, bem como suas controladas, controladoras ou coligadas. Essas regras não se adequam mais à realidade do mercado e acabam burocratizando desnecessariamente o serviço. Sua revogação traria mais competitividade às empresas do paradigma do SeAC e adequaria uma redação que foi construída para outra realidade social.

O PL 5645/2019, apesar de apresentar pretensão legítima, acaba desconsiderando que os agentes econômicos que distribuem conteúdo audiovisual por meio da internet já se submetem à legislação antitruste, que é robusta e suficiente para garantir a proteção da concorrência.

Assim, entendemos por oportuno apresentar um substitutivo contemplando os pontos aqui tratados e promovendo os ajustes necessários, de modo a considerar as especificidades de cada atividade, prezando pela liberdade, livre concorrência e desburocratização das atividades econômicas. Com isso, espera-se criar um cenário normativo favorável ao desenvolvimento de novas tecnologias que beneficiem os brasileiros e democratizem ainda mais o acesso a conteúdo audiovisual.



II.1 - CONCLUSÃO DO VOTO

Em face do exposto, voto pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 4292/2019 e do apensado PL nº 5645/2019, e pela APROVAÇÃO dos apensados PL 4389/2019 e PL 681/2021, na forma do SUBSTITUTIVO em anexo.

Sala das Comissões, em de de 2022.

Deputado ALEXIS FONTEYNE

Relator



COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4389, DE 2019

Altera a Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, para atualizar as disposições relativas ao Serviço de Acesso Condicionado.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, para atualizar as disposições relativas ao Serviço de Acesso Condicionado.

Art. 2º Ficam revogados os artigos 5º e 6º da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011.

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

