

# COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

## PROJETO DE LEI Nº 469, DE 2024

Acrescenta o art. 9º-A à Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet), para proibir que provedores de conexão de internet institua cobrança direcionada aos provedores de aplicações de internet por geração de tráfego de dados.

**Autor:** Deputado DAVID SOARES

**Relator:** Deputado FAUSTO PINATTO

### VOTO EM SEPARADO

(Da Sra. JANDIRA FEGHALI e da Sra. DAIANA SANTOS)

Em 17/06 deste ano, o nobre Fausto Pinato apresentou a esta Comissão parecer pela aprovação, com emenda, ao Projeto de Lei nº 469, de 2024, que proíbe os provedores de conexão de internet de instituírem tarifação baseada em tráfego gerado por provedores de aplicações de internet.

Não obstante as meritórias preocupações manifestadas pelo relator da proposição em tela, julgamos pertinente tecer algumas considerações que reputamos essenciais para o entendimento mais abrangente da matéria. Em primeiro lugar, para efeito de contextualização, é necessário apresentar uma breve exposição do arcabouço normativo que hoje rege a relação entre os provedores de conexão de internet e os provedores de aplicações de internet, particularmente no que diz respeito à cobrança pelo uso da infraestrutura de redes.



Em relação ao tema, em seu art. 19, a Lei Geral de Telecomunicações - LGT<sup>1</sup> confere à Anatel a competência para expedir normas sobre a prestação dos serviços de telecomunicações, considerando, entre outros aspectos, a adequação da regulamentação setorial à evolução tecnológica e de mercado e o princípio da mínima intervenção no domínio privado, admitindo-se o estabelecimento de restrições ou condicionamentos à atuação das operadoras somente para atendimento de finalidades públicas específicas e relevantes (art. 128).

No exercício dessa competência, cabe à Agência regular a atividade de transporte das comunicações, que alcança uma larga cadeia de agentes econômicos, com destaque para as operadoras de telecomunicações e os usuários dos serviços prestados por essas empresas. Enquadram-se entre os usuários não somente os consumidores de varejo de serviços como telefonia móvel, banda larga fixa e TV por assinatura, mas também os chamados “grandes usuários”, categoria em que se incluem as grandes plataformas de internet. Assim, essas empresas, na condição de usuários de serviços de telecomunicações, devem se submeter aos disciplinamentos estabelecidos pela regulamentação, da mesma forma que os demais usuários.

Em relação aos usuários, independentemente do seu porte, o art. 4º da LGT atribui a esses agentes o dever de utilizar adequadamente os serviços, equipamentos e redes de telecomunicações. Portanto, para assegurar o cumprimento adequado dessa obrigação, cumpre à Anatel regulamentar a interface e o relacionamento entre os serviços de telecomunicações e os serviços prestados pelos provedores de aplicações de internet, considerados pela legislação como Serviços de Valor Adicionado – SVA, na forma do disposto do art. 61 da LGT.

Registre-se, por oportuno, que a regulação sobre o uso das redes de telecomunicações pelas prestadoras de SVA não se trata propriamente de uma novidade para a Anatel. Com base nas competências estabelecidas pela LGT, desde 2022 a Agência tem atuado com sucesso no enfrentamento à escalada de ligações abusivas efetuadas por centrais automáticas de telefonia – as chamadas “robocalls”. Nesse sentido, o órgão

<sup>1</sup> Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.



tem promovido ações com o intuito de inibir a realização indiscriminada de chamadas por essas centrais, as quais, como usuárias dos serviços de telecomunicações, são obrigadas a submeter-se às normas e determinações estabelecidas pela Anatel.

Em suma, do ponto de vista legal, da mesma forma que as centrais de *telemarketing*, os provedores de aplicações de internet comportam-se como usuários dos serviços prestados pelas operadoras de telecomunicações, e por esse motivo cabe à Agência regular os direitos e deveres dessas plataformas especificamente no que diz respeito ao uso das redes e serviços de telecomunicações.

A iniciativa legislativa em exame insere-se no contexto dessa discussão, ao retirar da Anatel a prerrogativa de disciplinar a relação entre provedores de serviços de telecomunicações e provedores de aplicações em relação à cobrança pelo uso das redes. Nesse sentido, a proposta consolida em lei dispositivo que proíbe as operadoras de telecomunicações de instituírem tarifação baseada em tráfego gerado pelas plataformas de internet.

Trata-se, sem dúvida, de assunto de grande relevância, e que não por acaso desperta grande interesse de diversos segmentos econômicos e da sociedade brasileira como um todo. De acordo com o Relatório Global de Fenômenos da Internet<sup>2</sup>, em 2022, as cinco maiores plataformas de internet – Google, Netflix, Facebook, Microsoft, Apple e Amazon – foram responsáveis pela geração de 48% do tráfego mundial de internet, o que ilustra a participação dessas empresas no uso das redes. Nas redes móveis, a participação das grandes plataformas é ainda maior, alcançando 70% no mercado brasileiro<sup>3</sup>.

Por outro lado, em 2023, as operadoras de telecomunicações desembolsaram R\$ 35 bilhões em investimentos no Brasil<sup>4</sup>, grande parte desse montante na implantação, operação e modernização das redes de

<sup>2</sup> Fonte: Sandvine. Documento disponível em [https://www.sandvine.com/hubfs/Sandvine\\_Redesign\\_2019/Downloads/2023/reports/Sandvine%20GIPR%202023.pdf](https://www.sandvine.com/hubfs/Sandvine_Redesign_2019/Downloads/2023/reports/Sandvine%20GIPR%202023.pdf), acessado em 03/12/24.

<sup>3</sup> Fonte: GSMA. Uso eficiente das redes: um debate de futuro. Apresentação exibida em 03/12/24 em Audiência Pública promovida pela Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados.

<sup>4</sup> Fonte: Conexis. Informação disponível em <https://conexis.org.br/setor-de-telecom-fecha-o-ano-de-2023-com-r-35-bi-em-investimentos/>, acessada em 03/12/24.



telecomunicações. A grandeza desses números tem motivado o debate a respeito da responsabilidade ou não dos *grandes* provedores de aplicações de internet na sustentabilidade dessas infraestruturas, inclusive em favor da modernização das redes em áreas já atendidas e na sua ampliação para regiões com cobertura inadequada.

No entanto, apesar da sua inegável importância, o debate sobre a matéria – referenciada na mídia especializada e nos fóruns setoriais como “taxa de rede”, “*network fee*” ou “*fair share*” – ainda se encontra em estágio embrionário, tanto no Brasil como no exterior. A título de ilustração, a Anatel, diante dos potenciais riscos de desequilíbrio entre prestadores de serviços de telecomunicações e provedores de SVA e dos seus possíveis reflexos na conectividade do ecossistema digital, lançou Tomada de Subsídios com o objetivo de expedir eventual regulamentação sobre a questão<sup>5</sup>.

Por sua vez, a Comissão Europeia concluiu, em 2023, consulta pública sobre o futuro dos serviços de telecomunicações e sua infraestrutura. Na oportunidade, a instituição indagou os interessados sobre a conveniência e oportunidade de se instituir contribuição aplicável aos provedores de aplicações de internet que se beneficiam das transformações digitais para investimento em infraestrutura, seja direcionada aos provedores de serviços de telecomunicações, seja ao Poder Público.

O projeto em análise, tal como redigido, propõe-se a encerrar desde já esse debate, cristalizando em definitivo o entendimento da inadmissibilidade da aplicação de tarifas diferenciadas para as grandes plataformas e afastando a possibilidade da contribuição direta dessas empresas para o financiamento e sustentabilidade das redes de telecomunicações.

Ocorre, porém, que o projeto em exame foi oferecido à apreciação desta Comissão desacompanhada de estudo com a avaliação do seu impacto regulatório ou mesmo de uma estimativa mínima dos efeitos da sua aprovação sobre o bom funcionamento do mercado de comunicações, inclusive quanto às implicações concorrenciais dela decorrentes. Pelo

<sup>5</sup> Tomada de Subsídios nº 13/2023. Informação disponível em <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/39bdad71c75917e69f271964e127ad41>, acessada em 03/12/2024.



contrário, em 3 de novembro último, na única audiência pública realizada pela Comissão de Comunicação para discutir o tema, a Anatel – órgão oficial competente para se pronunciar sobre a matéria – manifestou ainda não ter concluído estudos sobre o real impacto da medida, haja vista que essa discussão está inserida no âmbito da Tomada de Subsídios nº 13/2023 e do planejamento estratégico da Agência para o quadriênio 2023-2027, ainda em franco desenvolvimento.

Ressalte-se, por oportuno, que a aprovação da matéria, na forma em que foi proposta, poderá ter como efeito imediato a inviabilização de alguns modelos de negócio de sucesso que hoje são praticados no setor das comunicações. É o caso, por exemplo, das parceiras de oferta conjunta firmadas entre as operadoras de telecomunicações e as plataformas de *streaming* de vídeo, cujos termos contratuais de remuneração poderão correr risco de comprometimento em caso de aprovação do projeto, acarretando potenciais prejuízos aos consumidores desses serviços.

Também não foi objeto de avaliação da Anatel e demais órgãos oficiais o impacto do projeto sobre os serviços prestados às grandes plataformas digitais pelo uso das infraestruturas das operadoras de telecomunicações. Um exemplo típico dessa implementação são as chamadas CDNs (“*Content Delivery Networks*”), que consistem em redes de servidores interconectados que tornam mais rápido e barato o acesso a aplicações de internet que demandam grande consumo de dados.

Soma-se a essas incertezas a ausência de experiências internacionais em dimensão e quantidade que demonstrem a eficácia da vedação ou mesmo da incorporação da “taxa de rede” ao ordenamento legal dos países, haja vista o reduzido número de nações que já consolidaram posicionamento oficial sobre o tema.

O risco dos efeitos adversos da aprovação do projeto adquire contornos preocupantes o que aumenta ainda mais a responsabilidade dos membros deste colegiado em aprofundar o debate técnico sobre o tema e evitar a adoção de medidas precipitadas e com elevado potencial de causar incertezas e afastar investimentos.



Considerando a argumentação elencada, entendemos que, neste momento, o encaminhamento mais adequado para a matéria por parte desta Comissão de Ciência, Tecnologia e Inovação consiste em conceder maior tempo para a maturação do projeto. No entanto, na impossibilidade de alargar o período de exame da proposição, não nos resta outra opção senão recomendar a sua rejeição, acompanhada da proposta de estabelecimento de um canal de comunicação com a Anatel que permita o acompanhamento mais próximo dos membros do colegiado sobre a evolução do assunto.

A intenção é utilizar os instrumentos de transparência e participação social oferecidos pela Anatel e pela Comissão – análise de impacto regulatório, estudo das melhores práticas internacionais, tomada de subsídios e audiências e consultas públicas – para construir um modelo capaz de prover resultados mais eficientes, notadamente no que diz respeito à sustentabilidade das redes, à qualidade dos serviços, à atração de investimentos, à segurança jurídica e, principalmente, à satisfação dos consumidores.

Cabe observar que a proposta pela rejeição do projeto não pretende interditar o debate sobre o tema tratado no projeto, nem tampouco avança sobre a neutralidade de redes ou qualquer dos princípios consolidados pelo Marco Civil da Internet. O intuito é que essa discussão seja feita de forma madura e equilibrada, com base em dados, estudos e evidências que permitam uma análise mais fundamentada dos seus impactos.

Em complemento, o aprofundamento da discussão sobre matéria poderá inclusive estimular o debate sobre a adoção de soluções alternativas que contribuam de forma efetiva para a expansão e aperfeiçoamento das infraestruturas de telecomunicações, como o estabelecimento de obrigações de investimento às grandes plataformas em favor da universalização do acesso à internet no País, como ressaltou o representante da Associação Neo na Audiência Pública realizada pela Comissão de Comunicação.

Em síntese, entendemos que o projeto:



- Manifesta-se sobre matéria de elevada complexidade técnica desacompanhado da análise do seu impacto regulatório, tornando imprevisíveis os efeitos da sua aprovação e causando risco de insegurança jurídica e desestímulo a investimentos;
- Está sendo apreciado sem a realização, no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, de audiências públicas, avaliações de experiências internacionais, consultas públicas e tomadas de subsídios em número e tempo de maturação compatíveis com a importância do assunto;
- Contraria o entendimento da Anatel – órgão competente para disciplinar as relações entre operadoras de telecomunicações e grandes plataformas de internet quanto ao uso das redes – sobre a conveniência da apreciação do projeto dissociado de outros temas relativos ao ecossistema digital, haja vista a interdependência entre esses assuntos, além do fato de que os estudos da Agência sobre a matéria ainda se encontram em estágio de desenvolvimento;
- Coloca em risco a celebração de parcerias entre operadoras de telecomunicações e plataformas digitais, como ofertas conjuntas de serviços de banda larga e vídeo sob demanda e implementações de CDNs;
- Contraria o princípio da cautela legislativa, ao pronunciar-se sobre tema cuja discussão ainda se encontra incipiente tanto no Brasil quanto no exterior;
- “Engessa” o entendimento sobre o tema tratado no projeto, ao remeter à legislação ordinária um assunto que, pelo seu dinamismo, aparenta ter natureza típica



de norma infralegal, retirando parcialmente do órgão regulador competente a possibilidade de intervir sobre o funcionamento das redes de telecomunicações em defesa do interesse público;

- Institui obrigação sem a existência de finalidade pública relevante que a justifique, em oposição ao princípio da liberdade econômica previsto na LGT;
- Não estabelece contrapartidas sociais às grandes plataformas de internet em favor da universalização do acesso à internet no País.

Considerando o exposto, o voto é pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 469, de 2024, e consequentemente das emendas nº 01/2025, 02/2025 e 03/2025 apresentadas ao Projeto nesta Comissão e pela rejeição da emenda nº01/2025 adotada pela Comissão de Comunicação.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2025.

Deputada JANDIRA FEGHALI  
PCdoB/RJ

Deputada DAIANA SANTOS  
PCdoB/RS





**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Infoleg - Autenticador**

## Voto em Separado

### Deputado(s)

- 1 Dep. Daiana Santos (PCdoB/RS) - Fdr PT-PCdoB-PV
- 2 Dep. Jandira Feghali (PCdoB/RJ)

Apresentação: 02/07/2025 08:54:15.807 - CCTI  
VTS 1 CCTI => PL 469/2024

VTS n.1



Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD251106662300>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Daiana Santos e outros