

## COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

### PROJETO DE LEI Nº 5.319, DE 2016

Acrescenta dispositivo à Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, tornando o serviço de acesso à internet em banda larga como essencial.

**Autora:** Deputada MARIA HELENA

**Relator:** Deputado SEVERINO NINHO

#### I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria da Deputada Maria Helena, tem o propósito de adicionar novo parágrafo ao art. 65 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que *“dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995”*, com a finalidade de tornar o serviço de acesso à internet em banda larga como essencial.

A proposição foi distribuída a esta Comissão de Defesa do Consumidor, devendo ser apreciada em seguida pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e pela douta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Tramita em regime ordinário (Arts. 54 e 24, II do RICD), estando sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões.

No âmbito desta Comissão, por força do art. 32, V, *“b”*, do RICD, compete-nos, no caso em tela, apreciar a proposição quanto aos aspectos vinculados às relações de consumo e medidas de defesa do consumidor.

Decorrido o prazo regimental de cinco sessões, compreendido no período de 10 a 21 de junho de 2016, não foram apresentadas emendas à proposição nesta Comissão.

## II - VOTO DO RELATOR

O projeto de lei em exame tem por objetivo reconhecer a importância da democratização do acesso à internet em alta velocidade para o desenvolvimento do País. De fato, relatório divulgado pelo Banco Mundial em 2009 aponta que um aumento de dez pontos percentuais nas conexões de banda larga de uma nação corresponde a um crescimento adicional de 1,3 ponto percentual no seu Produto Interno Bruto da nação<sup>1</sup>.

Esse fenômeno se explica porque a internet facilita o acesso da população à educação, à informação e ao conhecimento. Além disso, constitui-se em instrumento de lazer e prestação de serviços públicos, permitindo que o cidadão possa fazer o acompanhamento remoto de processos judiciais e obter certidões de forma eletrônica, entre muitas outras aplicações. Comporta-se, assim, como agente viabilizador para os avanços do mundo contemporâneo, como a infovia que garante ao País o passaporte definitivo para o século XXI.

Nesse contexto, embora nos últimos anos o Brasil venha experimentando um período de significativa expansão na oferta de banda larga, a realidade demonstra que ainda há um longo caminho a percorrer. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios divulgada em 2016, nada menos do que metade dos domicílios brasileiros ainda não dispõe de acesso à internet<sup>2</sup>.

Em consideração a esse cenário, a proposta legislativa de autoria da nobre Deputada Maria Helena visa tornar o serviço de acesso à internet em banda larga como essencial. Eis, a seguir, o conteúdo normativo que se pretende introduzir no art. 65 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 – Lei Geral de Telecomunicações – LGT:

---

<sup>1</sup> Fonte: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,ampliar-acesso-a-banda-larga-eleva-pib-do-pais-diz-bird,395506>.

<sup>2</sup> Fonte: <http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2016/04/internet-chega-pela-1-vez-mais-de-50-das-casas-no-brasil-mostra-ibge.html>.

*“Incluem-se nos serviços essenciais de interesse coletivo previstos no § 1º deste artigo as diversas modalidades de prestação de serviço de acesso à internet em banda larga”.*

Por oportuno, cabe observar que os serviços de que trata o § 1º do art. 65 são aqueles *“de interesse coletivo que, sendo essenciais, estejam sujeitos a deveres de universalização”*, e que, por isso, *“não serão deixados à exploração apenas em regime privado”*. Em síntese, o projeto não só transforma a banda larga em serviço essencial, mas também sujeita suas concessionárias a *“deveres de universalização”*<sup>3</sup> e impede que esse serviço seja prestado exclusivamente em *“regime privado”*.

Em relação ao quadro acima delineado, cumpre-nos assinalar que o único serviço de telecomunicações classificado hoje pela regulamentação como *“essencial”* e sujeito *“a deveres de universalização”* é a telefonia fixa, mais conhecida no jargão técnico do setor como Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC<sup>4</sup>. Esse serviço é objeto de concessão pública e sujeito a rígido controle tarifário e reversibilidade de bens. Em complemento, a Lei Geral estatui que as concessionárias são submetidas a um regime jurídico especial, denominado *“regime público”*<sup>5</sup>, em oposição ao regime privado.

A legislação também determina que apenas projetos desenvolvidos pelas concessionárias do STFC podem ser contemplados com recursos oriundos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST<sup>6</sup>. Ademais, os recursos desse fundo devem ser destinados exclusivamente para a universalização da telefonia fixa.

No outro polo do arcabouço regulatório, encontram-se os serviços prestados no chamado *“regime jurídico privado”*, cujos principais

<sup>3</sup> Segundo o § 1º do art. 79 da LGT, *“obrigações de universalização são as que objetivam possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição sócio-econômica, bem como as destinadas a permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público”*.

<sup>4</sup> As concessionárias do STFC são a Telefonica/Vivo, no estado de São Paulo; a Oi, no restante do território brasileiro; e a Embratel, para ligações de longa distância nacionais e internacionais.

<sup>5</sup> Cabe observar que o STFC também é prestado sob o regime de autorização. Neste caso, as prestadoras não são submetidas a metas de universalização, controle tarifário e submissão ao regime jurídico público. Como exemplos de autorizatárias do STFC é possível citar, entre outras, a Net, em todo o território nacional, e a Telefonica/Vivo, fora do Estado de São Paulo.

<sup>6</sup> Instituído pela Lei nº 9.998, 17 de agosto de 2000.

representantes são a telefonia móvel (Serviço Móvel Pessoal – SMP, por meio do qual é prestada a banda larga móvel) e a banda larga fixa (Serviço de Comunicação Multimídia – SCM). Nesse regime, as prestadoras são habilitadas a operar não por meio de concessão, mas mediante o instrumento de “*autorização*”, cujas regras de prestação são muito mais livres e flexíveis do que as aplicáveis às concessionárias do STFC. Não são obrigadas, por exemplo, a cumprir metas de universalização; em compensação, porém, não são elegíveis para receber recursos do FUST.

Apresentado esse breve panorama regulatório dos serviços de telecomunicações, é necessário tecer alguns comentários sobre a evolução desses serviços no País. No que diz respeito à telefonia fixa, desde 2001 a base instalada permanece estagnada em torno dos quarenta milhões de acessos<sup>7</sup>. Esse cenário reflete a tendência de diminuição relativa da importância da telefonia fixa em relação a outros serviços de telecomunicações, como a banda larga fixa, que passou de 300 mil acessos, em 2001, para 26 milhões, em 2016, e a telefonia móvel, cujo número de linhas saltou de 29 milhões para 244 milhões no mesmo período.

É patente, portanto, o descompasso existente entre o desempenho setorial e o ambiente normativo que regula os serviços de telecomunicações. Embora o número de conexões de telefonia móvel e banda seja muito superior ao de linhas de telefonia fixa, é no STFC que a legislação em vigor concentra o foco da ação regulatória. É também para a telefonia que devem ser destinados os recursos arrecadados pelo FUST. É inegável, assim, a importância da aprovação de instrumentos legais que assegurem tratamento preferencial para os serviços de banda larga fixa e móvel, a exemplo da iniciativa de autoria da ilustre Deputada Maria Helena.

Nesse sentido, consideramos oportuna e conveniente a proposta de conferir essencialidade ao serviço de banda larga. A medida está em consonância com o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014), que, em seu art. 7º, determina que o “*acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania*”.

---

<sup>7</sup> Fonte: [http://www.telebrasil.org.br/component/docman/doc\\_download/1658-desempenho-do-setor-de-telecom-series-temporais-2016-v2?Itemid=](http://www.telebrasil.org.br/component/docman/doc_download/1658-desempenho-do-setor-de-telecom-series-temporais-2016-v2?Itemid=).

Não obstante o mérito da proposição em exame, porém, identificamos aspectos do projeto que carecem de aperfeiçoamento. Em primeiro lugar, como já salientamos, a proposição implicitamente submete as operadoras de banda larga ao regime jurídico público de prestação de serviços, com todas as características que lhe são inerentes – reversibilidade de bens, regime de concessão e severo controle tarifário, entre outras.

Ora, a experiência brasileira demonstra que, mesmo estando hoje sujeitas ao regime privado, as empresas de telefonia celular e do SCM se tornaram as principais responsáveis pela massificação dos serviços de banda larga no País. Essa situação contrasta com a das concessionárias de telefonia fixa, que, mesmo submetidas ao regime público, registram hoje uma tendência de decréscimo no número de acessos.

Soma-se a isso o fato das incertezas relacionadas à imposição às operadoras de banda larga das obrigações intrínsecas ao regime público. Um exemplo emblemático dessa questão é ilustrado pelo instituto da reversibilidade de bens. Embora a reversibilidade tenha sido idealizada com a melhor das intenções – garantir a continuidade da prestação dos serviços nos casos de intervenção na concessionária –, sua operacionalização prática redundou em enorme fracasso. Hoje, passados quase vinte anos da privatização dos serviços de telefonia fixa no Brasil, ainda pairam dúvidas sobre a abrangência e valoração dos bens reversíveis das concessões do STFC, gerando conflitos que se arrastam há anos no Tribunal de Contas da União, na Anatel e no Poder Judiciário.

Parece-nos contraproducente, portanto, instituir dispositivo legal que submeta a banda larga ao regime público de prestação de serviços. É esse o motivo, portanto, que optamos por propor nova redação ao texto do projeto, nos seguintes termos:

*“Incluem-se nos serviços essenciais de interesse coletivo as diversas modalidades de prestação de serviço de telecomunicações que possibilitem o acesso à internet em banda larga, podendo, para essa finalidade, ser exploradas exclusivamente no regime privado.”*

É fundamental salientar que vincular a banda larga ao regime jurídico privado não implica, de forma alguma, abandonar os usuários do serviço à própria sorte, nem tampouco desobriga as operadoras do cumprimento de quaisquer regras consumeristas. Pelo contrário, tanto o SMP quanto o SCM já são hoje classificados como serviços sujeitos ao regime privado, e mesmo assim são fortemente regulados e obrigados a cumprir uma miríade de normas para assegurar a qualidade dos serviços prestados, dentre elas o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC<sup>8</sup> – e o Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia – RGQ-SCM<sup>9</sup>.

É necessário, porém, avançar ainda mais em relação aos objetivos almejados pela autora da proposição. Isso porque, de maneira isolada, a nova redação proposta para o projeto retira da iniciativa seu principal intento: criar instrumentos efetivos de fomento à universalização do acesso à internet no País. Nesse sentido, julgamos pertinente indicar uma fonte de receita para atender aos propósitos do projeto e suprir as demandas decorrentes do dispêndio de caixa para a realização de investimentos das operadoras em redes de acesso à internet por banda larga.

É no intuito de perseguir esse objetivo que propomos autorizar em lei a destinação dos recursos do FUST para a massificação de quaisquer serviços de telecomunicações de interesse coletivo, independentemente do regime jurídico de sua prestação. A medida elimina os entraves legais que hoje impedem a aplicação das verbas do FUST para o financiamento de projetos de expansão do acesso à internet. Embora tenha arrecadado mais de R\$ 20 bilhões desde sua criação, em 2000, o fundo praticamente não registrou desembolsos até o momento, em razão principalmente da inviabilidade jurídica da destinação dos seus recursos para infraestruturas de alta capacidade de transmissão de dados. Assim, com a alteração proposta, será possível aplicar recursos do FUST da ordem R\$ 1,9 bilhões anuais em redes e serviços de banda larga.

---

<sup>8</sup> Aprovado pela Resolução da Anatel nº 632, de 7 de março de 2014.

<sup>9</sup> Aprovado pela Resolução da Anatel nº 574, de 28 de outubro de 2011.

Tabela 1 - Arrecadação do FUST – 2011 a 2016<sup>10</sup>:

| <b>ANO</b>                            | <b>ARRECADADAÇÃO (R\$ BILHÕES)</b> |
|---------------------------------------|------------------------------------|
| 2011                                  | 2,718                              |
| 2012                                  | 1,925                              |
| 2013                                  | 1,713                              |
| 2014                                  | 1,757                              |
| 2015                                  | 1,783                              |
| 2016                                  | 1,432                              |
| <b>ARRECADADAÇÃO MÉDIA NO PERÍODO</b> | <b>1,888</b>                       |

Igualmente relevante é a proposta de conferir ao FUST caráter de despesa obrigatória a partir de 2020. O objetivo da medida é criar condições para que, nos termos da legislação orçamentária, os recursos do fundo sejam efetivamente utilizados para a finalidade para a qual foi criado, qual seja, a promoção da massificação do acesso às telecomunicações no País, sem margem para que haja contingenciamento dos seus recursos.

Por fim, faz-se necessário garantir que os recursos do fundo sejam revertidos exclusivamente para o financiamento de projetos de interesse da coletividade que realmente demandem subsídio público, em alinhamento ao que já determina a Lei do FUST. Isso porque seria inaceitável admitir a transferência de verbas públicas para projetos de redes de telecomunicações que, em razão da sua rentabilidade, já seriam implantados naturalmente pela iniciativa privada sem a ajuda financeira da União. Desse modo, propomos a introdução de dispositivos na LGT e na Lei do FUST estabelecendo que os recursos do fundo destinados à massificação da banda larga sejam utilizados apenas para custear a cobertura das despesas que não possam ser recuperadas com a exploração eficiente do serviço.

Assim, sob as premissas e fundamentos aqui sumariados, opinamos por oferecer Substitutivo ao Projeto de Lei em exame, na busca de alinhar a intenção da autora com os aperfeiçoamentos aqui propostos, sintetizados a seguir:

<sup>10</sup> Fonte: [http://www.telebrasil.org.br/component/docman/doc\\_download/1658-desempenho-do-setor-de-telecom-series-temporais-2016-v2?Itemid=.](http://www.telebrasil.org.br/component/docman/doc_download/1658-desempenho-do-setor-de-telecom-series-temporais-2016-v2?Itemid=)

(i) inclui § 3º no art. 65 da LGT, tornando essencial o serviço de acesso à internet em banda larga e autorizando sua prestação exclusivamente em regime privado;

(ii) altera os artigos 80 e 81 da LGT, autorizando a destinação dos recursos do FUST para a cobertura de custos com despesas que visem ampliar o acesso a serviços de conexão à internet em banda larga que não possam ser recuperados com a exploração eficiente do serviço;

(iii) altera a redação da ementa e do *caput* dos artigos 1º e 5º da Lei do Fust, para permitir a destinação de recursos do FUST para a massificação do acesso à internet via serviços de telecomunicações, independente do regime de prestação destes;

(iv) insere inciso XV ao art. 5º da Lei do FUST, a fim de incluir, entre os objetivos do fundo, o de promover a massificação do acesso à internet em banda larga para atendimento de comunidades de baixo poder aquisitivo e redução das desigualdades regionais e sociais;

(v) altera o § 1º do art. 5º da Lei do FUST, para determinar que os recursos do FUST destinados para as regiões da Sudam e da Sudene possam ser aplicados não somente na universalização do STFC, mas também na massificação da banda larga; e

(vi) acrescenta o art. 6º-A à Lei do FUST, para considerar obrigatória a utilização dos recursos do FUST, que passarão a ser insuscetíveis de contingenciamento.

Diante de todo o exposto, somos favoráveis à APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 5.319, de 2016, nos termos do SUBSTITUTIVO que ora apresentamos em anexo.

Sala da Comissão, em            de            de 2017.

Deputado SEVERINO NINHO  
Relator

# COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

## SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.319, DE 2016

Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para incluir, entre os serviços essenciais de interesse coletivo, as diversas modalidades de prestação do serviço de acesso à internet em banda larga, e a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, a fim de autorizar a aplicação dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações na massificação do acesso à internet em banda larga.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que *“Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995”*, para incluir, entre os serviços essenciais de interesse coletivo, as diversas modalidades de prestação do serviço de acesso à internet em banda larga, e a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, que *“Institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações”*, a fim de autorizar a aplicação dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações na massificação do acesso à internet em banda larga.

Art. 2º A Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1987, passa a vigorar com as seguintes alterações e acréscimos:

*“Art. 65. ....*

*.....*

*§ 3º Incluem-se nos serviços essenciais de interesse coletivo as diversas modalidades de prestação de serviço*

*de telecomunicações que possibilitem o acesso à internet em banda larga, podendo, para essa finalidade, ser exploradas exclusivamente no regime privado.*

.....  
*Art. 80. ....*  
.....

*§ 2º Os recursos do fundo de que trata o inciso II do art. 81 não poderão ser destinados à cobertura de custos com universalização dos serviços que, nos termos do contrato de concessão, a própria prestadora deva suportar, bem como com despesas referentes ao atendimento, por prestadoras de serviços em regime privado, das aplicações de interesse público que visem ampliar o acesso a serviços de conexão à internet em banda larga que não possam ser recuperados com a exploração eficiente do serviço.*

*Art. 81. Os recursos complementares destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de prestadora de serviço de telecomunicações, bem como as despesas referentes ao atendimento, por prestadoras de serviços em regime privado, das aplicações de interesse público que visem ampliar o acesso a serviços de conexão à internet em banda larga, que não possam ser recuperadas com a exploração eficiente do serviço poderão ser oriundas das seguintes fontes:*

.....  
*II – fundo para o qual contribuirão prestadoras de serviço de telecomunicações nos regimes público e privado, criado nos termos da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000.*

*Art. 3º A ementa da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:*

*“Institui o Fundo de Universalização e Massificação dos Serviços de Telecomunicações”.* (NR)

Art. 4º A Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações e acréscimos:

*“Art. 1º Fica instituído o Fundo de Universalização e Massificação dos Serviços de Telecomunicações – Fust, tendo por finalidade proporcionar recursos destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, bem como as despesas referentes ao atendimento, por prestadoras de serviços em regime privado, das aplicações de interesse público que visem ampliar o acesso a serviços de conexão à internet em banda larga, que não possam ser recuperadas com a exploração eficiente do serviço, nos termos do disposto no inciso II do art. 81 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.*

.....

*Art. 5º Os recursos do Fust serão aplicados em programas, projetos e atividades que estejam em consonância com plano geral de metas para universalização de serviço de telecomunicações ou suas ampliações, bem como para promover a massificação do acesso à internet por meio de serviços de telecomunicações, independente do seu regime de prestação, que contemplarão, entre outros, os seguintes objetivos:*

.....

*XV – promover a massificação do acesso à internet em banda larga para atendimento de comunidades de baixo poder aquisitivo e redução das desigualdades regionais e sociais;*

*§ 1º Em cada exercício, pelo menos trinta por cento dos recursos do Fust serão aplicados em programas, projetos e atividades executados pelas prestadoras de*

*serviços de telecomunicações nas áreas abrangidas pela Sudam e Sudene.*

.....  
*“Art. 6º-A A utilização dos recursos do Fust constitui despesa obrigatória e as receitas arrecadadas não serão passíveis de contingenciamento pelo Poder Executivo a partir de 1º de janeiro de 2020”. (NR)*

Art. 5º Esta Lei entra em vigor no prazo de um ano a contar de sua publicação.

Sala da Comissão, em            de            de 2017.

Deputado SEVERINO NINHO  
Relator