

de termo de autorização do serviço telefônico fixo comutado ou de aditivo aos existentes.

§ 4º O contrato de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado deverá ser alterado no caso de substituição do instrumento de delegação prevista no caput deste artigo.

Art. 68-B. O valor econômico associado à substituição de modalidade de delegação de prestação descentralizada prevista no art. 68º-A será determinado pelo Poder Concedente, com indicação da metodologia e dos critérios de valoração.

§ 1º O valor econômico referido no caput deste artigo será revertido em investimentos, conforme diretrizes do Poder Executivo.

§ 2º As diretrizes deverão priorizar a realização de investimentos na implantação de infraestrutura de rede de alta capacidade de comunicação de dados.

§ 3º Os investimentos mencionados no caput deverão integrar o ato de autorização de prestação de serviço.

Art. 68-C. Para efeito do cálculo do valor econômico mencionado no Art. 68-B, serão considerados bens reversíveis, se houver, os ativos essenciais e efetivamente utilizados para a prestação do serviço telefônico fixo comutado.

Parágrafo único. Os bens reversíveis utilizados para a prestação de outros serviços, explorados em regime privado, serão valorados na proporção de seu uso para o serviço telefônico fixo comutado.

Art. 68-D. A Agência publicará regulamento específico para substituição de modalidade de delegação de prestação descentralizada contida no Art. 68-A, consideradas as disposições contidas nos artigos 68-B e 68-C.”

Art. 3º O art. 99 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 99. O prazo máximo da concessão será de vinte anos, podendo ser prorrogado, por igual período, desde que a concessionária tenha cumprido as condições da concessão e manifeste expresso interesse na prorrogação, pelo menos, trinta meses antes de sua expiração.(NR)”

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O setor de telecomunicações é de fundamental importância para o País, em face da natureza estratégica da infraestrutura de telecomunicações para o desenvolvimento econômico, social e tecnológico.

Com a promulgação da Lei nº 9.472/97, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), estabeleceu-se um conjunto de inovações institucionais necessário para balizar o novo marco regulatório do setor de telecomunicações.

Não obstante o caráter vanguardista da LGT, aprimoramentos no arcabouço legal devem ser realizados em benefício da expansão da infraestrutura de rede de telecomunicações e, em consequência, do uso de serviços de modo a garantir, a toda população brasileira, acesso a serviços em condições adequadas.

O mencionado diploma legal dispõe, entre outros aspectos, que o Poder Público tem o dever de “adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários”.

Nesse sentido, são fundamentais aperfeiçoamentos legislativos, sem prejuízo da preservação do caráter principiológico do marco legal de um setor dinâmico, que favoreçam a modernização do arcabouço normativo das telecomunicações e estimulem o investimento setorial.

A importância da visão principiológica da LGT é ressaltada, uma vez que as disposições regulamentares decorrentes da Lei devem se adequar às novas exigências do mercado e das políticas públicas para o setor, por meio do estabelecimento de novos condicionamentos e de novas metas, sejam de qualidade, de cobertura, de universalização e de massificação.

Nesse contexto legal, convém ressaltar que a LGT estabeleceu dois regimes de prestação de serviços de telecomunicações:

- Regime Público: “serviço de telecomunicações em regime público é o prestado mediante concessão ou permissão, com atribuição a sua prestadora de obrigações de universalização e de continuidade”. Ainda nos termos da

LGT, “comportarão prestação no regime público as modalidades de serviço de telecomunicações de interesse coletivo, cuja existência, universalização e continuidade a própria União comprometa-se a assegurar”; e

- Regime Privado: a prestação dos serviços é baseada nos princípios constitucionais da atividade econômica.

O regime público é aplicado aos serviços que, em função de sua essencialidade, devem ter sua existência, continuidade e universalização asseguradas pela União. Nesse contexto, a concessão de serviço de telecomunicações é o instrumento de outorga apto a materializar os objetivos do regime público: universalização e continuidade dos serviços considerados essenciais.

Nos termos do art. 83 da LGT, a concessão de serviço de telecomunicações é o instrumento de outorga pelo qual se delega a particular a exploração de serviço no regime público. A LGT incluiu entre os serviços de telecomunicações de interesse coletivo, as diversas modalidades do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, assegurando, portanto, a sua prestação no regime público, sujeito a um contrato de concessão.

Portanto, do ponto de vista material, o objeto do contrato de concessão é a exploração, em regime público, do STFC, considerado este como serviço que, por meio de processos de telefonia, permite a comunicação de sinais de voz e outros sinais, dentro de uma capacidade de 64 kbit/s. Veja-se que, quando da promulgação da LGT, a principal preocupação era a universalização do STFC.

Entretanto, transcorridos mais de 17 anos da desestatização do setor de telecomunicações, a evolução tecnológica mudou radicalmente o panorama setorial. Sob o ponto de vista do consumidor, verifica-se nítida preferência por serviços de telecomunicações que dão suporte à banda larga, como é o caso do Serviço Móvel Pessoal (SMP), no caso da banda larga móvel; e o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), a chamada banda larga fixa.

Vale mencionar que estudo do Banco Mundial¹ atesta a relação de causalidade existente entre incremento da penetração banda larga e

¹ Information and Communications for Development 2009: Extending Reach and Increasing Impact

crescimento econômico. De fato, a disponibilidade de infraestrutura adequada de telecomunicações constitui fator determinante para a inserção de qualquer país em posição destacada no contexto internacional nos dias de hoje. Por isso, é fundamental garantir que a massificação da Banda Larga esteja no centro da política pública.

Assim, no contexto atual, espera-se que as políticas públicas para o setor de telecomunicações sejam focadas em ações relacionadas à inclusão digital e à universalização da banda larga.

Diante desse quadro, ainda que a universalização da telefonia fixa tenha tido grande avanço, ao abrigo dos Planos Gerais de Metas de Universalização do STFC em regime público, é forçoso concluir que o foco no STFC não preza pela efetividade das políticas públicas solicitadas atualmente pela sociedade brasileira. A perda da atratividade comercial desse serviço convalida tal diagnóstico, qual seja, a mudança da percepção social quanto à essencialidade do STFC, particularmente nas áreas geográficas onde há maior oferta de infraestrutura de rede de telecomunicações e, portanto, de serviços disponíveis.

Nessa esteira, a análise quanto às políticas públicas de universalização e quanto à essencialidade do STFC deve considerar as desigualdades regionais. De igual modo, os instrumentos regulatórios disponíveis para consecução dos objetivos de políticas públicas também devem considerar a heterogeneidade regional, em especial o ambiente de competição.

Vale lembrar, ainda, que a concessão é um meio para que seja possível a concretização de políticas públicas. Busca-se aliar a eficiência empresarial típica do setor privado à execução de atividades que se inserem no escopo de políticas públicas setoriais. Ressalte-se, pois, a importância da concessão atrair novos capitais e investimentos, aspecto também relacionado à evolução do comportamento da demanda – como reflexo de mudanças tecnológicas, hábitos dos consumidores, entre outros fatores.

Um ponto importante a ser destacado nesta discussão acerca da concessão como instrumento de política pública é que no cerne dessa outorga está a questão da reversibilidade dos bens devidos pela necessidade da continuidade do serviço prestado em regime público. A reversão está, assim,

vinculada à necessidade de assegurar a continuidade da prestação do serviço concedido. A esse respeito, é pertinente a leitura dos fundamentos da reforma institucional do setor, constantes da Exposição de Motivos nº 231, de 10/12/1996, do Ministério das Comunicações:

“Em se tratando de serviço de interesse coletivo, cuja existência e continuidade a própria União se comprometa a assegurar, os bens que a ele estejam aplicados poderão (e não deverão) ser revertidos ao Poder concedente, para permitir a continuidade do serviço público. Mas nem sempre o princípio da continuidade do serviço público supõe a reversão dos bens que lhe estejam afetados. Quando os bens do concessionário não forem essenciais à sua prestação, quer por obsolescência tecnológica, quer pelo esgotamento de sua própria vida útil, a reversão não deverá ocorrer, não precisando, os bens, ser reintegrados ao patrimônio do poder concedente, ao término da concessão. A não ser, é claro, que por motivos devidamente justificados, reclame o interesse público tal reversão. Daí a facultatividade do instituto, que o Projeto agasalhou, ao deixar que o contrato defina quais são esses bens, visando evitar ônus financeiro desnecessário para o concedente”.

A disciplina da reversão não deriva diretamente da LGT, já que, conforme art. 93, inciso XI, desse diploma legal, o Contrato de Concessão deve indicar os bens reversíveis, se houver. A reversibilidade pressupõe a identificação dos bens efetivamente indispensáveis à fruição do STFC. Sem embargo, tal tarefa, qual seja, a indicação dos ativos que integram o rol de bens reversíveis é bastante complexa, já que uma mesma infraestrutura de rede pode suportar a prestação de diversos serviços de telecomunicações. Tal fenômeno é usualmente descrito como ‘convergência tecnológica’.

Como resultado desse processo de convergência de redes, bens que outrora eram dedicados unicamente à prestação do STFC em regime público passaram a ser empregados, concomitantemente, para o provimento de outros serviços cujo regime jurídico de exploração não impõe obrigações de continuidade.

Dessa forma, reconhece-se a complexidade associada à definição dos limites da reversibilidade sobre o patrimônio da Concessionária. Contudo, é importante ressaltar que o objetivo do instituto da reversibilidade é preservar a continuidade do serviço, e não disputar a titularidade dos direitos de

propriedade das redes. Assim, a continuidade dos serviços não requer que a propriedade das redes esteja nas mãos do poder público. Além disso, a tarefa regulatória associada ao controle e ao acompanhamento da evolução de todos os elementos de rede das Concessionárias parece demasiadamente custosa, senão inviável.

De outra forma, o zelo do princípio da continuidade em telecomunicações por meio de uma abordagem patrimonial é ineficiente, por ser essa tarefa extremamente complexa e custosa, e possivelmente ineficaz, na medida em que implica considerável risco de litígio judicial acerca dos bens. A gestão de direitos e de obrigações – dita como uma abordagem funcional – parece mais eficiente que a imposição de controle patrimonial.

Em suma, a reversão dos bens vinculados à concessão quando do término dos atuais contratos, que dar-se-á em 2025, prazo não prorrogável pela legislação atual, tende a inibir investimentos em um setor que requer a atualização e a modernização de suas redes para suportar a demanda de tráfego decorrente das inovações de serviços. Nesse contexto, há maior incerteza sobre a destinação dessas novas redes após o final da concessão, o que afeta os investimentos em todos os serviços cuja prestação vale-se da infraestrutura de rede, e não apenas o STFC.

Em outros termos, a possibilidade de investimentos em ampliação e em modernização das redes de telecomunicações serem inapropriadamente revertidos à União conformaria fator de geração de insegurança jurídica às concessionárias,

Resta claro que à medida que o prazo final da concessão se aproxima, reduzem-se os incentivos à ampliação e modernização da rede por parte das concessionárias, tendo em vista o necessário prazo para amortização dos investimentos realizados. Essa diminuição dos investimentos pode ter consequências negativas para o setor, como a piora da qualidade dos serviços prestados ao consumidor.

Além de desincentivos aos investimentos, outros aspectos negativos podem decorrer do contexto apresentado, tais como: alocação ineficiente de recursos a partir de duplicação desnecessária de infraestrutura como resultado da insegurança jurídica; menor eficiência de gestão de redes; gestão ineficiente de patrimônio em razão da impossibilidade de alienação de imóveis desnecessários à prestação do STFC; prejuízos ao estabelecimento de metas de expansão de banda larga decorrentes de dúvidas sobre a reversibilidade dos ativos de rede; e, como já mencionado, maiores custos de controle e de fiscalização de ativos.

A proximidade do término dos contratos de concessão em 2025 torna oportuna uma discussão mais ampla sobre o atual modelo de concessão. Em particular, alterações no atual modelo de concessão devem buscar: (i) estimular os investimentos em redes de suporte à banda larga, equacionando a questão dos bens reversíveis para eliminar possíveis desincentivos à medida que se aproxima o término dos contratos de concessão; (ii) minimizar insegurança jurídica decorrente da aproximação do fim do contrato de concessão; e (iii) construir alternativa para que a importância hoje atribuída à banda larga esteja refletida no arcabouço legal.

Sala das Sessões, em de de 2015.

Deputado DANIEL VILELA
PMDB/GO