

# **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS**

## **PROJETO DE LEI Nº 3.453, DE 2015**

Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, permitindo à Anatel alterar a modalidade de licenciamento de serviço de telecomunicações de concessão para autorização.

**Autor:** DANIEL VILELA

**Relator:** LAERCIO OLIVEIRA

## **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO HELDER SALOMÃO**

Em agosto deste ano, o nobre Deputado Laercio Oliveira apresentou a esta Comissão voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.453, de 2015, na forma de Substitutivo. A iniciativa legislativa em exame, na forma em que foi originalmente apresentada, tinha como proposta atualizar as normas que disciplinam o Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC – operado sob o regime de concessão. O objetivo do projeto era, essencialmente, permitir a transformação do instrumento de concessão em autorização, por este se tratar de regime de exploração mais simples e desregulamentado. Ao mesmo tempo, a mudança adequaria a legislação ao atual cenário econômico do setor de telecomunicações, onde a telefonia fixa perdeu espaço relativo para mercados emergentes, como a telefonia móvel e a banda larga.

Embora à primeira vista o alcance do PL nº 3.453/15 se restrinja a dispositivos pontuais da Lei Geral de Telecomunicações – LGT, na prática, as modificações propostas promovem profundas alterações no marco regulatório instituído em 1997. Nesse sentido, o ponto nevrálgico da proposição está assentado sobre o regime jurídico público de prestação dos serviços de telecomunicações e o instituto da concessão. Esses temas representam

elementos basilares do modelo em vigor, pois foi por meio deles que se idealizou a progressiva universalização do acesso à telefonia fixa no País – único serviço prestado sob o arranjo do regime público e dos contratos de concessão.

Ocorre que, com o avanço das tecnologias de comunicação móvel e a expansão da internet, o eixo central de interesse dos cidadãos deslocou-se da telefonia fixa para as comunicações móveis e a conectividade à rede mundial de computadores. Essa nova realidade criou novos desafios não somente para os formuladores de políticas públicas do Poder Executivo, mas também para os representantes do Parlamento.

O projeto endereça questões cruciais desse debate, como a substituição do instrumento de outorga firmado entre as concessionárias de telefonia fixa e a União. Como mencionado, no modelo proposto, esse instrumento seria transformado de concessão para autorização, cujas regras de prestação são muito mais flexíveis. Além disso, estabelece critérios objetivos de delimitação e valoração dos chamados “bens reversíveis da concessão”, tema que adquiriu grande projeção em virtude das sinalizações contraditórias emitidas pela Anatel e pelos órgãos de controle em relação à matéria.

No entendimento do autor do projeto, a preservação de rígidas regras regulatórias sobre a prestação do STFC pelas concessionárias em áreas competitivas, bem como as incertezas que ainda pairam sobre o instituto da reversibilidade de bens, criaram um ambiente de insegurança jurídica no mercado de telecomunicações. Sob a mesma perspectiva, esse cenário seria responsável por desestimular investimentos privados, criando entraves desnecessários à expansão de um setor que, pela sua transversalidade, é fundamental para o desenvolvimento econômico do País.

Embora tenhamos divergências sobre o mérito de algumas das soluções apontadas pelo projeto, reconhecemos a coragem e o voluntarismo do autor do Projeto em iniciar a discussão sobre o tema na Câmara dos Deputados. Em especial, enaltecemos o dispositivo da proposição que veda a substituição dos contratos de concessão por termos de autorização nas regiões onde inexistente competição efetiva na prestação dos serviços de telefonia fixa. Esse dispositivo denota a justa preocupação do Parlamentar com o vasto contingente de localidades do País que ainda estão submetidas a precárias condições de infraestrutura de telecomunicações.

O grande benefício dessa abordagem é que, em caso de falência da concessionária ou paralisação dos serviços prestados, a União

continuará a ser legalmente autorizada a decretar intervenção na operadora e assumir o controle dos bens reversíveis, garantindo, assim, a continuidade dos serviços. A manutenção dessa prerrogativa é imprescindível não somente para assegurar o funcionamento da rede de telefonia fixa, mas também garantir o escoamento do tráfego de outros serviços de telecomunicações de interesse coletivo, como telefonia móvel, banda larga fixa e TV por assinatura, que se utilizam, em grande parte, da mesma infraestrutura que dá suporte ao STFC.

No entanto, se o PL nº 3.453/15 propõe mudanças que, embora pontuais, têm reflexos significativos sobre a espinha dorsal do modelo brasileiro de prestação dos serviços de telecomunicações, o Substitutivo apresentado pelo Relator é ainda muito mais arrojado. O novo texto modifica diversos aspectos do projeto original, alcançando temas de grande repercussão sobre outros setores das telecomunicações não abordados pelo PL nº 3.453/15. A título de exemplo, o Substitutivo inclui emendas no marco regulatório da telefonia móvel, o que amplia por demais seu escopo.

Trata-se de um conjunto de medidas que merece toda consideração deste Colegiado, e que não podem ser apreciadas sem um amplo conhecimento sobre seu impacto econômico. Um elemento essencial de preocupação nesse debate refere-se à potencial perda de arrecadação para os cofres públicos, em um momento em que a União enfrenta dificuldades orçamentárias que são de amplo conhecimento da população. Diversos dispositivos do Substitutivo autorizam a prestação de serviços e o uso de frequências já licitadas por prazo indeterminado. Dessa maneira, o projeto acaba, na prática, com a possibilidade de licitações futuras, procedimento que, se adotado, acarretará prejuízos bilionários aos cofres públicos em médio prazo.

Como ilustração, considere-se a redação oferecida ao art. 99 da LGT, constante do art. 3º do Projeto de Lei em tela e reproduzida no art. 4º do Substitutivo em discussão nesta douta Comissão. O novo texto sugere revogação implícita dos parágrafos existentes no artigo 99. Desse modo, propõe-se retirar da LGT a previsão de que as renovações de concessões sejam onerosas, abrindo caminho para a gratuidade do procedimento.

Tal possibilidade é indesejável, pois conflita com a boa prática regulatória: existindo um prestador de serviços potencialmente monopolista, é recomendável que o regulador imponha limites às suas decisões econômicas, para garantir níveis de eficiência do serviço e de transferência de benefícios ao consumidor e ao Estado que não seriam

alcançados pela estrita decisão da empresa. E a previsão de ônus da concessão é exatamente o mecanismo legal para que o regulador possa decidir quanto à melhor forma de impor condições ao regulado.

Ademais, note-se que o STFC, apesar de ser um serviço em declínio, possui uma base de terminais em operação relativamente inelástica e uma receita vigorosa. Os dados atuais corroboram essa afirmação: de 2010 a 2014 a base de assinantes cresceu de 42 para 45 milhões e, nos últimos trimestres, caiu para 43,7 milhões, provavelmente em decorrência da dura crise econômica que vivemos. E, segundo dados divulgados pela consultoria Teleco, a receita líquida de apenas uma das empresas concessionárias, a OI, totalizou R\$ 6,3 bilhões no 2º trimestre de 2016, aos quais a telefonia residencial contribuiu com R\$ 2,4 bilhões, valor semelhante aos dos cinco trimestres anteriores, apesar de estarmos em um período de crise.

Isto resulta em uma receita líquida anual dessa empresa de cerca de R\$ 9 bilhões, apenas com o STFC, serviço objeto da concessão. Dada a inelasticidade do serviço, é razoável supor que a base de assinantes e esse nível de receitas poderão sofrer uma queda gradual, porém moderada, nos próximos anos.

Considerando uma empresa hipotética que concorra à renovação do serviço, uma estimativa de receita líquida anual da ordem de R\$ 8 bilhões em 2025 é uma possibilidade a ser admitida. Aplicando-se as despesas operacionais e outros descontos, pode-se admitir a conjectura de que o EBITDA dessa empresa hipotética se situe na faixa dos R\$ 2 bilhões, valor compatível com a margem atual divulgada para o exemplo que apresentamos, que varia na faixa dos 23 aos 27%.

Eliminar a cobrança de direito de exploração do serviço, hoje prevista no § 1º do art. 99 da LGT, combinada com a possibilidade de sucessivas renovações, equivale, na prática, a dar a essa empresa um título perpétuo de R\$ 2 bilhões anuais. Se aplicarmos uma taxa de 10% ao ano, isso implicaria um valor presente de **R\$ 20 bilhões em 2025**, sem qualquer compensação ao Erário.

Não se deseja aqui sugerir que o Estado exproprie a operadora ao ponto de cobrar um direito de exploração que esgote sua margem operacional. Isso seria uma forma de risco regulatório pernicioso ao setor e, por certo, abusiva. No outro extremo, porém, ceder à empresa a concessão sem o apropriado aporte pela outorga configura uma forma de

captura do regulador igualmente indesejável. É deletério para o Tesouro e perigosamente questionável para o agente público.

Exercícios semelhantes podem ser feitos para outros dispositivos do Substitutivo em que se dá às empresas, como que de presente, novas possibilidades de uso econômico dos direitos da União, sem a devida contrapartida. Entre essas disposições, merece ser mencionada a criação de um mercado secundário de revenda de direitos de uso de frequências, decorrente da combinação do que preveem os §§ 4º e 5º aditados pelo Substitutivo ao art. 164 da LGT. Ainda que esse direito se coadune com o conceito de outorga perpétua proposto pelo texto, cujo mérito é questionável, resta o fato de que se está admitindo a possibilidade de trazer novas receitas que beneficiarão a empresa. No entanto, essas receitas não foram previstas no momento da licitação da faixa de frequências e, portanto, não precificadas na oferta feita à época do leilão. Uma afronta ao princípio da honestidade contratual.

Dessa forma, mesmo que se demonstre uma eventual eficiência econômica do modelo da “consignação eterna” de espectro proposto pelo Substitutivo, sua aplicação só seria juridicamente admissível para os leilões de faixa de radiofrequências realizados a partir da aprovação da proposição. Do contrário, haveria clara burla às regras estabelecidas pelos procedimentos licitatórios já realizados.

É oportuno lembrar que o direito de uso de faixas de espectro tem elevado valor de mercado. Por exemplo, no âmbito da União Europeia, uma sub-faixa de 72 MHz destinada a banda larga *wireless*, na faixa de 470-862 MHz, tem sido precificada entre 50 e 190 bilhões de euros, descontados em 15 anos, valor citado nas recomendações para precificação de espectro do *ICT Regulation Toolkit*. Algo como **R\$ 6 a 20 bilhões por ano**, apenas com essa faixa. O mercado potencial envolveria dezenas dessas sub-faixas, oferecendo um impressionante e multibilionário potencial de comércio. Evidentemente, esses valores são afetados por aspectos como a natureza da redestinação da faixa, o tipo de uso, a rentabilidade do mercado alcançado e a competição pelo recurso, mas dão uma ideia da ordem de grandeza envolvida. De toda sorte, trata-se de um ativo valiosíssimo, que hoje é considerado a “joia da coroa” do setor de telecomunicações, e tudo leva a crer que assim permanecerá pelas próximas décadas.

No caso do Brasil, em específico, a análise dos valores auferidos nos leilões das principais faixas de frequências de telefonia móvel

licitadas pela Anatel nos últimos anos dá uma noção do valor econômico da renúncia fiscal proposta pelo Substitutivo. A tabela a seguir, extraída do sítio Teleco, apresenta essas informações. Dela, conclui-se que a União arrecadou, em valores correntes, cerca de **R\$ 31,8 bilhões** a título desses leilões.

<b>Licitações de Celular</b>	<b>Ano</b>	<b>Valor Leilão (R\$ milhões)</b>
Banda B	1997/1998	10.073
Banda D	2000	2.559
Banda E	2000	522
Leilão sobras	2002	638
Sobras Banda E	2004	122
Sobras	2007	-
3G	2007	5.338
Banda H e sobras	2010	2.730
Sobras	2011	235
4G e 450 MHz	2012	2.930
700 MHz	2014	5.852
Lic. de Sobras 2015	2015	852,6

É fundamental salientar que a proposta de outorgar o direito de uso de radiofrequências a título perpétuo é considerada ousada até mesmo nas nações mais liberais do planeta. Nem mesmo nos poucos países em que tal procedimento é admitido, a prática é restrita a casos especiais, e não de forma generalizada, como determina o Substitutivo. Como forma de ilustração, na **Austrália**, um dos países mais liberais na gestão de espectro, em caso de expiração da licença, o direito de uso da faixa pode tanto ser submetido a nova licitação quanto ser atribuído à mesma operadora que a utilizava, sem a obrigatoriedade da realização de novo processo licitatório. Neste caso, porém, é necessária a expedição de ato ministerial específico autorizando a renovação do direito de uso da faixa<sup>1</sup>.

Da mesma maneira, na **Espanha**, nação igualmente inovadora nas políticas de gestão de espectro, a saber Lei 9/2014, determina

<sup>1</sup> Mais informações no sítio <http://www.acma.gov.au/Industry/Spectrum/Radiocomms-licensing/Spectrum-licences/expiring-spectrum-licences-i-acma>.

que há duas classes de serviços que utilizam o espectro. A primeira tem prazo de vigência da outorga limitada a vinte anos, e a segunda prevê renovações ilimitadas e sucessivas a cada cinco anos. A segunda classe, porém, abrange somente o limitado rol de serviços que não têm restrições quanto ao número de prestadoras. Para os serviços da primeira classe, de expressão comercial mais relevante, a legislação condiciona a modificação do prazo da licença à expedição de decreto, que deverá ter sua necessidade devidamente justificada<sup>2</sup>. As renovações sucessivas, portanto, são exceções, e não regra. Trata-se, novamente, de modelo regulatório muito menos flexível que o proposto pelo Substitutivo.

No mesmo viés, a substituição do procedimento licitatório para a concessão de posição orbital de satélites por simples procedimento administrativo, implícita na modificação do § 2º do art. 172 da LGT, sugere a possibilidade de prática regulatória prejudicial à competição e indutora de um menor aporte ao Erário. O que está sendo propondo, neste caso, é a substituição de uma oferta competitiva por uma taxa de valor predeterminado, que poderá ser, inclusive, subestimada.

A própria troca de remunerações, taxas e indenizações devidas pelas empresas por obrigações de investimento, sugerida por representantes do setor e adotada em diversos dispositivos do Projeto e do Substitutivo, pode lesar o Estado. Muitos desses investimentos seriam feitos de qualquer modo pelo regulado, independentemente ou não de pagamento, inclusive para cumprimento de obrigações contratuais já assumidas perante a União. Por exemplo, investimentos para melhoria de sinal em determinada localidade. O Governo, nesses casos, irá abrir mão de receitas a troco de nada. A empresa iria realizar esses investimentos de qualquer forma. Serão recursos que, na prática, não entrarão nos cofres públicos e, em alternativa, serão incorporados ao patrimônio das operadoras. E com nenhuma garantia de que haverá barateamento, melhoria da qualidade ou expansão da cobertura dos serviços. Mais grave: por não ter informações equiparáveis às das empresas, o que já é uma realidade, o Estado nem sequer saberá quando será passado para trás e quais são os valores de fato envolvidos. É o paradigma da assimetria de informações, inerente a qualquer exploração econômica.

Os montantes são preocupantemente elevados. A título de exemplo, as estimativas da Anatel para o valor pecuniário do estoque de bens reversíveis do STFC superavam os **R\$ 105 bilhões** em 2013, conforme mencionado no relatório TC nº 024.646/2014-8 do TCU. Por sua vez, a

---

<sup>2</sup> Mais informações no sítio [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-4950](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-4950).

instituição da renovação ilimitada de direito de uso de radiofrequências teria impacto da ordem de dezenas de bilhões de reais.

Por oportuno, cabe a lembrança de que, há alguns dias, a mídia especializada noticiou que o Ministro da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações teria condicionado o apoio à proposta de inclusão do uso do FUST<sup>3</sup> em redes de banda larga no presente projeto à autorização da equipe econômica do Governo interino<sup>4</sup>. Ora, se a equipe econômica, por justos motivos, estaria preocupada com a destinação das verbas de um fundo que arrecada menos que R\$ 2 bilhões ao ano, por que não estaria igualmente interessada na renúncia de recursos que podem resultar em perdas da ordem de dezenas de bilhões de reais? Há, certamente, muita desinformação nesse debate. Por isso, é imperdoável que esse assunto seja aprovado de forma açodada por esta Comissão, sem que ao menos se promova a oitiva de autoridades da área econômica do Governo e dos órgãos de controle. Ademais, não há como deixar de mencionar que este colegiado está avançando sobre matéria sequer considerada pela Comissão temática diretamente envolvida com o mérito das telecomunicações. A CDEICS estaria analisando de maneira definitiva acerca de uma questão em que a Comissão de Ciência e Tecnologia possui, certamente, importantes considerações a aportar. Estaríamos neste caso, atropelando o processo legislativo.

Na realidade, sob o argumento simplista de “destravar investimentos”, o resultado prático do Substitutivo se limita a beneficiar quatro ou cinco grandes conglomerados de telecomunicações, transferindo o ônus das medidas propostas para o Tesouro Nacional e, em última instância, para o contribuinte. É uma conta que, obviamente, não fecha e que, mais cedo ou mais tarde, será paga pelos cidadãos e pelas empresas, seja na forma de tributos, seja na forma de cortes de investimentos públicos em áreas prioritárias como educação e saúde, em prejuízo do desenvolvimento econômico do País.

Cabe ainda lembrar que, também sob o manto da propalada necessidade de “destravar investimentos”, o Substitutivo derroga inclusive as mais elementares precauções do PL nº 3.453/15. Ao contrário do projeto principal, que autoriza a conversão do instrumento de concessão para autorização somente nas regiões do País onde já há competição efetiva, o Substitutivo permite a adaptação irrestrita da outorga, inclusive nas áreas de

---

<sup>3</sup> Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações.

<sup>4</sup> Informação consultada em 22/08/16 no sítio [http://convergecom.com.br/teletime/18/08/2016/inclusao-do-fust-no-pl-3453-precisa-passar-pela-equipe-economica-avisa-kassab/?noticiario=TT&\\_\\_akacao=3619483&\\_\\_akcnt=4890f33f&\\_\\_akvkey=f937&utm\\_source=akna&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=TELETIME+News+++18%2F08%2F2016+23%3A24](http://convergecom.com.br/teletime/18/08/2016/inclusao-do-fust-no-pl-3453-precisa-passar-pela-equipe-economica-avisa-kassab/?noticiario=TT&__akacao=3619483&__akcnt=4890f33f&__akvkey=f937&utm_source=akna&utm_medium=email&utm_campaign=TELETIME+News+++18%2F08%2F2016+23%3A24).

prestação monopolista do serviço. Embora o Substitutivo condicione a conversão da outorga à “manutenção da prestação do serviço adaptado e compromisso de cessão de capacidade que possibilite essa manutenção”, esse dispositivo não é suficiente para garantir a continuidade do serviço. Isso porque, na prática, um mero compromisso assumido por uma empresa sujeita ao regime de autorização não assegura à União o direito de decretar intervenção sobre ela, haja vista que o instituto da intervenção é restrito aos serviços prestados sob concessão. Tal compromisso tampouco garantirá o acesso da União aos bens reversíveis, que nem mais existirão sob o regime de autorização.

Essa situação é especialmente preocupante na hipótese, nem tão remota, de falência de uma concessionária. Enquanto o regime de concessão estabelece fortes restrições à alienação dos bens essenciais à prestação dos serviços, no modelo de autorização nada impede que esse patrimônio seja dado em garantia a credores, ou mesmo alienados pela operadora, para geração de caixa e pagamento de dívidas.

Caso tal realidade se concretize, seremos nós, Parlamentares, responsáveis por viabilizar um desastre que não se limitará à telefonia fixa. Estaremos, na verdade, diante de um enorme risco sistêmico para as telecomunicações do País, pois a infraestrutura de capacidade de atacado das concessionárias do STFC é utilizada como suporte para a prestação de outros serviços de comunicação, como telefonia celular, banda larga, TV por assinatura e até radiodifusão. A proposta em exame pode equivaler, portanto, a entregar, sem custos, e sem volta, a maior infraestrutura de telecomunicações do Brasil a um seleto grupo de empresas com limitadas chances de recuperação financeira.

Esse alerta é especialmente válido para as localidades de maior precariedade na prestação dos serviços de telecomunicações, como pequenas cidades mais distantes de grandes centros e, principalmente, nas regiões Norte e Nordeste do País. Essas localidades poderão enfrentar sérias dificuldades em razão da insuficiência de redes alternativas para escoamento do tráfego de dados, em caso de falência da concessionária que hoje opera nessas localidades.

Em suma, todas as circunstâncias mencionadas sugerem que há em jogo perdas potenciais para o Governo da ordem de dezenas ou até mesmo centenas de bilhões de reais. Esse cenário de elevado risco para a economia do País adquire maior dimensão em função da ausência de estudos

dos ministérios da área econômica que demonstrem o real impacto das medidas propostas sobre as finanças públicas, situação que, por si só, já justifica redobrada cautela na análise do Substitutivo sobre o qual ora nos debruçamos.

Por oportuno, cabe aqui manifestar nossa discordância quanto aos critérios utilizados pela Mesa da Câmara dos Deputados para definir a tramitação do PL nº 3.453/15 no âmbito desta Casa. Inicialmente, o despacho expedido pela Mesa Diretora previa a distribuição da proposição apenas para a Comissão de Ciência e Tecnologia, excluindo, assim, do debate comissões importantíssimas na avaliação da matéria, como é o caso desta Comissão de Desenvolvimento Econômico.

Em decisão acertada, após rever o despacho inicial, o projeto foi redistribuído pela Mesa primeiramente para este colegiado e, em ato posterior, para a Comissão de Finanças e Tributação – CFT, para exame de mérito e de adequação financeira e orçamentária. Mais uma vez de forma inexplicável, a Mesa alterou seu despacho, de modo a determinar que a CFT não mais se manifestasse pelo mérito da proposição. Por fim, desconsiderando que a aprovação do PL nº 3.453/15 tem o potencial de provocar a renúncia de dezenas de bilhões de reais em tributos federais, de forma surpreendente, a Mesa novamente reviu sua decisão, ao excluir o exame de admissibilidade financeira e orçamentária por parte da CFT.

Considerando, pois, os argumentos elencados, nossa opinião é a de que a matéria em exame, pela sua importância social e seu potencial impacto negativo sobre os cofres públicos, está sendo discutida de forma açodada por esta Casa, o que justificaria a rejeição do PL nº 3.453/15 e do Substitutivo elaborado pelo Relator nesta Comissão.

Quanto ao Substitutivo, em especial, há o agravante de que avança sobre temas de elevada complexidade que não constam do projeto original e que nem tampouco foram ventilados quando da análise da matéria na Comissão temática mais afeta ao assunto, que é a Comissão de Ciência e Tecnologia. Com bem sabemos, o PL nº 3.453/15 dispõe especificamente sobre as concessões de telefonia fixa, temática cuja discussão merece máxima urgência, em razão das crescentes dificuldades de sustentabilidade do serviço nas atuais condições regulatórias de prestação. Entretanto, o Substitutivo propõe o acréscimo de dispositivos que impactam frontalmente os serviços de telefonia celular, setor cuja pujança e robustez não sofreu abalos significativos nem mesmo no cenário de grave crise econômica que vivemos hoje e que,

portanto, não demanda urgência na revisão das normas que o regulam. Ademais o projeto adentra na questão dos satélites, mercado sequer debatido.

Porém, no sentido de respeitar a posição dominante entre os membros do colegiado e, ao mesmo tempo, impedir que a proposição seja aprovada de modo a acarretar prejuízos ainda maiores para a sociedade brasileira, optamos por oferecer um novo Substitutivo ao projeto neste Voto em Separado.

A proposta apresentada mantém o princípio básico idealizado pelo autor do PL nº 3.453/15, ou seja, pavimentar a transição para um novo modelo de prestação dos serviços de telecomunicações, centrado na democratização do acesso à banda larga. Nesse contexto, optamos pela elaboração de um texto que acolhe praticamente na íntegra o projeto aprovado pela Comissão de Ciência e Tecnologia e acata, em linhas gerais, os pontos mais importantes acrescentados pelo Substitutivo oferecido pelo nobre Deputado Laercio Oliveira.

Em primeiro lugar, nosso Substitutivo mantém os dispositivos do PL nº 3.453/15 que condicionam a **adaptação do instrumento de concessão para autorização somente nas localidades onde houver efetiva competição** na prestação do STFC. O objetivo da medida é assegurar a continuidade dos serviços nas regiões de menor desenvolvimento econômico do País, onde a infraestrutura de redes é mais precária e os serviços de telecomunicações são prestados não em razão do potencial de rentabilidade do negócio, mas da existência de obrigações de universalização estabelecidas nos contratos de concessão. Nessas localidades, a União continuará a dispor da prerrogativa de decretar intervenção sobre a concessionária e ter acesso aos bens reversíveis em caso de falência da prestadora, como forma de garantir a continuidade dos serviços e evitar que as telecomunicações no País não entrem em colapso em casos extremos, o que não seria possível caso o serviço fosse prestado sob o regime de autorização.

No que diz respeito aos **bens reversíveis da concessão, concordamos** com o autor do PL nº 3.453/15 e do Substitutivo nesta Comissão de que os valores correspondentes à cessão definitiva desse patrimônio para as atuais concessionárias do STFC deverão ser revertidos para a progressiva massificação do acesso à banda larga. No entanto, entendemos pela necessidade do estabelecimento de uma vinculação mais estreita entre os investimentos advindos da indenização pela cessão dos bens reversíveis e a ampliação do acesso à internet.

Por esse motivo, introduzimos dispositivo que vincula esses investimentos para atendimento **exclusivo** aos seguintes objetivos: **i) implantação de redes de dados de alta capacidade em áreas sem competição adequada; ii) redução das desigualdades geográficas na oferta do serviços de banda larga; iii) oferta de banda larga ao usuário final em áreas sem competição adequada a velocidades e preços compatíveis com os de mercados competitivos**, objetivo que jamais será atendido sem a existência de uma diretriz oficial formalmente estabelecida; **iv) prestação gratuita de banda larga em escolas públicas** urbanas e rurais de ensino fundamental e médio; **v) disponibilização**, nas sedes de todos os municípios, de **acesso à infraestrutura de *backhaul***<sup>5</sup> da prestadora.

Cabe observar que os dois últimos objetivos mencionados apenas preservam benefícios sociais duramente conquistados quando da negociação do Plano Geral de Metas de Universalização, e que não podem, em nenhuma hipótese, serem desconsiderados pelo legislador. Vale a lembrança de que o Programa Banda Larga nas Escolas conecta atualmente mais de 64 mil instituições de ensino, beneficiando mais de 50 milhões de alunos. Já a obrigação de conectar os municípios mediante o oferecimento de *backhaul* já possibilitou a conexão de todos eles à internet. Não se pode migrar para um novo modelo perdendo essas conquistas.

Ainda com relação a aspectos financeiros do projeto e do Substitutivo, cabe salientar que os contratos de concessão do STFC hoje vigentes obrigam as concessionárias a pagar ao Erário o valor bienal correspondente a dois por cento do seu faturamento líquido. Trata-se, portanto, de uma despesa precificada à época do leilão, já esperada pelas empresas e contabilizada nas expectativas de receitas da União. A título de ilustração, para uma das concessionárias do STFC, a Telefonica/Vivo, considerando como parâmetro a receita líquida auferida pela empresa em 2015, o valor bienal a ser pago gira em torno de R\$ 370 milhões.

Para assegurar a continuidade desse fluxo de recursos para os cofres públicos, o Substitutivo de nossa lavra propõe que, em caso de adaptação da outorga, o ônus desse pagamento, dois por cento sobre a receita líquida da operadora a cada dois anos, será mantido até a data limite da atual concessão, ou seja, 31 de dezembro de 2025. Dessa forma, será preservado o

---

<sup>5</sup> Um *backhaul* é composto por equipamentos que se conectam aos *backbones* (as redes centrais da internet), localizados nas estações centrais das operadoras de telefonia, por um equipamento instalado no município ou área atendida e pela conexão entre eles. Essa conexão pode se dar por cabo de fibra ótica, rádio, satélite ou outras tecnologias. In: Em discussão (<https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/banda-larga/pnbl/backhaul.aspx> acessado em 29/08/2016)

compromisso já assumido pelas concessionárias e, ao mesmo tempo, não ocorrerá frustração nas expectativas de ingresso de receitas para a União.

No que tange à proposta de autorizar as prestadoras a renovar, por repetidas vezes, o direito de uso de radiofrequências já licitadas, entendemos que, em razão do elevadíssimo valor de mercado desse recurso e da potencial impossibilidade da realização de leilões futuros para essas faixas, é necessário que a matéria seja reexaminada. Reiteramos que a sistemática criada pelo Substitutivo, na forma em que foi elaborada, não é realidade nem mesmo em países de maior tradição liberal nas políticas de gestão de espectro, como Austrália e Espanha. Nesses países, a possibilidade de prorrogação do direito de uso de faixa é examinada caso a caso pelos reguladores, não sendo aplicável de forma irrestrita, como estabelece o Substitutivo.

Por esse motivo, propomos a instituição de dispositivo que autoriza prorrogações adicionais do direito de uso de espectro, mas esse procedimento será condicionado à análise, pelo Poder Público, da conveniência e oportunidade da renovação, ao final de cada período de outorga. Além disso, consideramos justo, do ponto de vista da competição e do equilíbrio das contas públicas, exigir das atuais operadoras uma contrapartida pelo benefício oferecido pelo projeto. Embora o Substitutivo do Relator na CDEICS estabeleça que essa indenização possa se dar a título de investimentos em infraestrutura, conforme já mencionado, a já aludida assimetria de informações entre regulador e regulados pode estimular comportamentos oportunistas por parte das empresas, acarretando prejuízos inestimáveis para o Erário.

Dessa forma, propomos que o pagamento pela renovação do direito de uso das faixas de espectro – caso ela seja admitida – seja feito de duas formas: pelo desembolso anual de dois por cento das receitas líquidas auferidas pelas empresas com o uso das radiofrequências, em similaridade à sistemática aplicada hoje às concessionárias do STFC, e pela realização de investimentos em infraestrutura em localidades de baixa atratividade econômica na prestação dos serviços de telecomunicações, a exemplo do que já é praticado nos leilões de espectro promovidos pela Anatel. Essa combinação de obrigações, ao mesmo tempo em que remuneram adequadamente a União pelo uso de um bem público de elevado valor econômico, também promove justiça social ao permitir a ampliação da cobertura dos serviços de telecomunicações no País.

Por derradeiro, quanto à proposta de alteração na sistemática de atribuição do direito de exploração de satélite e de pagamento por essas outorgas, avaliamos, como já dissemos, que o Substitutivo da CDEICS extrapola em muito os objetivos iniciais do PL nº 3.453/15. Em primeiro lugar, a complexidade do tema demanda apreciação mais aprofundada de outras comissões temáticas mais afetas ao tema – notadamente a CCTCI e a CTASP. Isso porque o problema identificado pelo Relator nesta Comissão de Desenvolvimento Econômico quanto à matéria demanda muito mais a criação de dispositivos que tornem mais céleres os procedimentos de outorga do direito de exploração de satélites do que a mera substituição da licitação pelo instituto do processo administrativo. Desse modo, propomos a exclusão do dispositivo do Substitutivo da CDEICS que oferece novo disciplinamento às outorgas de satélite.

Em síntese, nossa proposta foi elaborada de modo a preservar os princípios do PL nº 3.453/15 e do Substitutivo da CDEICS e, ao mesmo tempo, instituir dispositivos que assegurem, de forma mais objetiva, o cumprimento da meta de promover a progressiva democratização do acesso à banda larga e garantir a continuidade da prestação dos serviços de telecomunicações nas localidades de menor desenvolvimento e social do País. Da mesma forma, nosso Substitutivo possui compromisso com o equilíbrio fiscal e o princípio da justa remuneração pelo uso dos recursos da União, ao impor às prestadoras o pagamento pelos bens reversíveis das concessões e pelo uso do direito de utilização do espectro de radiofrequências, em caso de renovações adicionais.

O sumário a seguir apresenta as principais propostas do Substitutivo que oferecemos à apreciação deste colegiado:

- 1) Atribui à concessionária de telefonia fixa a prerrogativa de: a) transformação da outorga de concessão para autorização nas áreas onde for constatada competição efetiva na prestação do serviço; b) prorrogação do contrato de concessão, desde que a prestadora continue a pagar bianualmente o ônus de 2% sobre a receita líquida;
- 2) Em caso de transformação da outorga, determina que: a) os bens reversíveis serão cedidos em definitivo à prestadora; b) a prestadora continuará obrigada a pagar bianualmente o ônus de 2% sobre a receita

líquida até 2025; c) o valor econômico correspondente à migração da outorga será pago pela prestadora na forma de investimentos exclusivamente destinados a redes de alta capacidade em áreas sem competição adequada, redução das desigualdades geográficas na oferta dos serviços de telecomunicações, oferta de banda larga ao usuário final em áreas sem competição adequada, oferta gratuita de banda larga em escolas públicas urbanas e rurais e disponibilização de *backhaul* nas sedes dos municípios;

- 3) Estabelece que os bens reversíveis serão valorados na proporção do seu uso para a prestação do serviço de telefonia fixa;
- 4) Admite a comercialização de direito de uso de faixas de espectro (mercado secundário) pelas prestadoras;
- 5) Admite renovações adicionais de direito de uso de faixas de espectro, condicionadas: a) à existência de política pública que justifique a medida; b) à expedição de ato específico do Poder Executivo autorizando a renovação, para cada prestadora, período e faixa; c) ao pagamento de ônus anual correspondente a 2% da receita líquida auferida com a exploração da faixa; d) ao aporte de investimentos em localidades de baixa atratividade econômica na prestação de serviços de telecomunicações.

Nosso voto, portanto, é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 3.453, de 2015, na forma do SUBSTITUTIVO que apresentamos em anexo.

Sala da Comissão, em            de            de 2016.

Deputado HELDER SALOMÃO

## COMISSÃO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.543, DE 2015

Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para permitir a adaptação da modalidade de outorga de serviço de telecomunicações de concessão para autorização e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, permitindo a adaptação da modalidade de outorga de serviço de telecomunicações de concessão para autorização, e dá outras providências.

Art. 2º A Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigorar acrescida dos arts. 68-A, 68-B e 68-C, com as seguintes redações:

*“Art.68-A. A Agência poderá autorizar, mediante solicitação da concessionária, a adaptação do instrumento de concessão para autorização, **no todo ou em parte da área geográfica abrangida pela outorga.***

*§ 1º A adaptação de que trata o caput ficará restrita às localidades onde houver efetiva competição e será condicionada ao cumprimento, pela concessionária, das metas de universalização na prestação das diversas modalidades do serviço concedido, nos termos definidos pela Agência, no disposto neste*

**artigo e nos arts. 68-B e 68-C e à observância dos seguintes requisitos:**

*I – assunção, pela requerente, de compromissos de investimento, conforme o art. 68-B e;*

*II – apresentação, pela requerente, de garantia que assegure o fiel cumprimento da obrigação prevista no inciso I.*

*§ 2º Ressalvadas as obrigações previstas nos incisos I e II do § 1º, o processo de adaptação se dará de forma não onerosa, mantidos os prazos remanescentes das autorizações de uso de radiofrequências e o disposto no § 5º deste artigo e nos arts. 68-B e 68-C.*

*§ 3º As garantias previstas no inciso II do § 1º deverão possibilitar a sua execução por terceiro beneficiado, de forma a assegurar o cumprimento das obrigações associadas às garantias.*

*§ 4º O contrato de concessão deverá ser alterado para fixar a possibilidade de adaptação prevista no caput deste artigo, observado o disposto no § 5º.*

***§ 5º Na adaptação do instrumento de concessão para autorização, deverá ser mantida cláusula do contrato de concessão que obriga a concessionária a realizar, até 31 de dezembro de 2025, pagamento bienal de dois por cento da receita, líquida de impostos e contribuições sociais incidentes, apurada pela exploração do serviço adaptado.***

*Art. 68-B. O valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização prevista no art. 68-A será determinado pela Agência, com indicação da metodologia e dos critérios de valoração.*

*§ 1º O valor econômico referido no caput deste artigo será a diferença entre o valor esperado a partir da exploração do serviço adaptado em regime de autorização e o valor esperado da exploração desse serviço em regime de concessão, calculados a partir da adaptação, até 31 de dezembro de 2025.*

§ 2º O valor econômico referido no caput deste artigo será revertido em compromissos de investimento, priorizados conforme diretrizes do Poder Executivo **e o disposto no § 3º.**

§ 3º Os compromissos de investimento **serão fixados pelo Poder Público e preverão exclusivamente, nos termos da regulamentação:**

**I – a implantação de infraestrutura de rede de alta capacidade de comunicação de dados em áreas sem competição adequada;**

**II – a redução das desigualdades geográficas na oferta do serviço de conexão à internet em banda larga;**

**III – a oferta de serviço de conexão à internet em banda larga ao usuário final em áreas sem competição adequada a velocidades e preços compatíveis com os de mercados competitivos;**

**IV – a prestação gratuita de serviço de conexão à internet em banda larga a todos as escolas públicas urbanas e rurais de ensino fundamental e médio e escolas públicas urbanas e rurais de formação de professores de ensino fundamental e médio de todos os entes da Federação, com capacidade de dados compatível com o tamanho do corpo discente e docente de cada estabelecimento, e com características técnicas atualizadas bianualmente; e**

**V – a disponibilização, nas sedes de todos os municípios, do acesso à infraestrutura de backhaul da prestadora, com características técnicas atualizadas bianualmente.**

§ 4º Os compromissos de investimento mencionados neste artigo deverão integrar o termo de autorização de prestação de serviços firmado **a partir da adaptação do instrumento de concessão de que trata o art. 68-A.**

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 empregados na prestação do serviço concedido.*

*Parágrafo único. Os bens reversíveis utilizados para a prestação de outros serviços de telecomunicações, explorados em regime privado, serão valorados na proporção de seu uso para o serviço concedido.” (NR)*

Art. 3º O art. 19, da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 19. ....

.....

*XXXII - reavaliar periodicamente a regulamentação com vistas à promoção da competição e à adequação à evolução tecnológica e de mercado.*

.....”

Art. 4º O art. 65 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 65. ....

*§ 1º Poderão ser deixadas à exploração apenas em regime privado as modalidades de serviço de interesse coletivo que, mesmo sendo essenciais, não estejam sujeitas a deveres de universalização. ”*

Art. 5º 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 iguais períodos, desde que a concessionária tenha cumprido as condições da concessão e manifeste expresso interesse na prorrogação, pelo menos, trinta meses antes de sua expiração.*

.....

**§ 4º Em caso de prorrogação, deverá ser mantida cláusula do contrato de concessão que obriga a concessionária a realizar pagamento bienal de dois por cento da receita, líquida de impostos e contribuições sociais incidentes, apurada pela exploração do serviço concedido.**

**§ 5º A prorrogação de que trata o § 4º deverá estar em consonância com política pública de telecomunicações estabelecida pelo Poder Executivo, ter o mesmo prazo da outorga original, e ser expedida mediante ato específico devidamente justificado para cada concessionária e período de renovação.” (NR)**

Art. 6º O art. 132 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 132 É condição objetiva para obtenção de autorização de serviço a disponibilidade de radiofrequência necessária, no caso de serviços que a utilizem. ”*

Art. 7º O artigo 133 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

*“Art. 133. ....  
.....*

*Parágrafo único. A Agência deverá verificar a situação de regularidade fiscal da empresa relativamente a entidades integrantes da Administração Pública Federal, podendo, ainda, quando se mostrar relevante, requerer comprovação de regularidade perante as esferas municipal e estadual do poder público.”*

Art. 8º O art. 163 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigorar acrescido dos §§ 4º e 5º, com a seguinte redação:

*“Art. 163 .....  
.....*

**§ 4º A transferência da autorização de uso de radiofrequências entre prestadores de serviços de telecomunicações dependerá de anuência da Agência, nos termos da regulamentação.**

§ 5º Na anuência prevista no § 4º, a Agência poderá estabelecer condicionamentos de caráter concorrencial para sua aprovação, tais como limitações à quantidade de radiofrequências transferidas.”

Art. 9º O art. 167 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.167. No caso de serviços autorizados, o prazo de vigência será de até vinte anos, prorrogável por **igual período**, desde que a autorizada manifeste prévio e expresse interesse.

.....

**§ 3º Em consonância com política pública de telecomunicações estabelecida pelo Poder Executivo, serão admitidas prorrogações adicionais pelo mesmo período da outorga original, mediante expedição de ato específico devidamente justificado para cada autorizada, período de renovação e faixa de radiofrequência.**

**§ 4º A prorrogação adicional prevista no § 3º estará condicionada aos seguintes requisitos:**

**I – assunção de compromissos de investimento, conforme diretrizes do Poder Executivo, que prevejam exclusivamente o atendimento de localidades de baixa atratividade econômica de oferta de serviços de telecomunicações de interesse coletivo; e**

**II – pagamento de ônus anual correspondente a dois por cento da receita, líquida de impostos e contribuições sociais incidentes, proveniente dos serviços prestados por meio da faixa utilizada pela prestadora. ”**

Art. 10. O inciso IV do art. 6º da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º .....

.....

*IV - contribuição de um por cento sobre a receita operacional bruta, decorrente de prestação de serviços de telecomunicações nos regimes público e privado, a que se refere o inciso XI do art. 21 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 1995, excluindo-se o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações – ICMS, o Programa de Integração Social – PIS e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins;*

.....”

Art. 11. Ficam revogados o parágrafo único do artigo 64 e o artigo 168 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

Art. 12. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em            de            de 2016.

Deputado HELDER SALOMÃO  
Relator