



INSTITUTO BETA:
INTERNET - DEMOCRACIA



*Texto de posição sobre reforma da Lei
Geral de Telecomunicações e o Projeto
de Lei nº 3.453/2015*

Brasília, Julho de 2016

Texto de posição sobre reforma da Lei Geral das Telecomunicações e o Projeto de Lei nº 3.453/2015

Autores:

Kimberly Anastácio

Paulo Rená da Silva Santarém

Rafael Augusto Ferreira Zanatta

Texto de posição elaborado em conjunto pelo **Instituto Beta: Internet & Democracia** e **Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor** em razão da Audiência Pública convocada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços da Câmara dos Deputados (Requerimento nº 78/2016).

*

O Instituto Beta: Internet & Democracia é uma associação sem fins lucrativos de defesa jurídica e política dos direitos fundamentais de liberdade, igualdade e fraternidade no ambiente digital.

O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor é uma associação sem fins lucrativos que promove a educação, conscientização, participação, a defesa do consumidor, e a ética nas relações de consumo, com total independência política e econômica.

*



“Texto de posição sobre reforma da Lei Geral de Telecomunicações e o Projeto de Lei nº. 3.435/2015” por Instituto Beta para Internet e Democracia e Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor está licenciado sob uma licença Creative Commons CC BY 3.0 BR. Essa licença permite que outros remixem, adaptem e criem obras derivadas sobre a obra original, inclusive para fins comerciais, contanto que atribuam crédito ao autor corretamente.

Sumário

1. Introdução	4
2. As justificativas e propostas do PL 3.453/2015	5
3. A análise do relator	7
4. Críticas ao projeto de lei.....	8
4.1 O “cálculo proporcional” dos bens reversíveis	9
4.2 A falsa competição entre teles e OTTs.....	10
4.3 A exploração em regime privado de “serviços essenciais”	11
5. Propostas: o que fazer?.....	12
5.1 Retomar a discussão do marco regulatório das telecomunicações do Ministério das Comunicações.....	12
5.2 Construir um regime jurídico de essencialidade para a Internet banda larga como foco da reforma da LGT	13
5.3 Rejeitar “soluções jurídicas <i>ad hoc</i> ”	14
5.4 Garantir transparência e participação social	15

1. Introdução

Esse texto apresenta a posição de duas organizações da sociedade civil – Instituto Beta para Internet e Democracia e Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – sobre o projeto de lei nº 3.453/2015, de autoria do Deputado Daniel Vilela (PMDB/GO).

O referido projeto de lei, que tramita na Câmara dos Deputados, tem por objetivo “alterar a Lei nº 9.472 de 16 de julho de 1997, permitindo à Anatel alterar a modalidade de licenciamento de serviços de telecomunicações de concessão para autorização”¹. Ao que tudo indica, o projeto atende a um anseio de grandes concessionárias de mudanças nas regras do modelo de concessão (regime público), diminuindo encargos regulatórios e passivos financeiros futuros².

As associações que assinam esse texto de posição entendem que as mudanças no regime de outorga propostas pelo projeto de lei nº 3.453/2015 beneficiam demasiadamente as grandes empresas de telecomunicações (concessionárias), em detrimento da União e da população brasileira – detentora, em última análise, dos bens que deveriam ser revertidos à União após término dos contratos de concessão. A solução dada ao problema da reversibilidade de bens pelo referido projeto de lei colide com as auditorias e recomendações do Tribunal de Contas da União (TC nº. 024.646/2014-8).

De modo mais grave, o projeto de lei nº 3.453/2015 busca encontrar soluções apressadas para o problema de reversibilidade de bens, criando um novo modelo regulatório para as concessionárias que colide com a mudança da Lei Geral de Telecomunicações sinalizada pelo Ministério das Comunicações no final de 2015, e que contou com uma etapa inicial de discussões transparentes e participativas por meio de uma plataforma online de contribuições.

As organizações da sociedade civil esperam que as discussões iniciais feitas entre dezembro de 2015 e janeiro de 2016 sejam efetivamente consideradas e que a sociedade seja ouvida no processo de redesenho da moldura regulatória das telecomunicações no Brasil. Para tanto, a Câmara dos Deputados precisa analisar as propostas de reforma com cautela e evitar “múltiplas legislações” sobre diferentes capítulos da Lei Geral de Telecomunicações (LGT). O debate sobre as alterações na legislação de 1997 deve ter em mente a essencialidade da Internet banda larga e não mais a telefonia fixa, como era no passado. O que precisamos no Brasil é de uma ampla reforma de LGT com direitos e obrigações para empresas que oferecem a infraestrutura ao acesso às telecomunicações e à Internet.

¹ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2025543>

² Conforme relatado pelo G1 (Globo) em dezembro de 2015, a mudança está ligada à crise da Oi: “para além da redução das obrigações dos contratos, as operadoras pedem alterações no regime de concessão. As empresas querem que as concessões sejam transformadas em autorizações, com regras menos rígidas de universalização do serviço fixo. (...) A alteração dos contratos e a eventual mudança do regime de telefonia fixa afetam diretamente a Oi, já que a operadora é a maior concessionária do serviço no país”. <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/12/anatel-prorroga-prazo-para-mudancas-nos-contratos-de-telefonia-fixa.html>

Este texto está organizado em quatro partes. A primeira analisa as justificativas do Deputado Daniel Vilela e as mudanças propostas com o projeto de lei nº 3.453, apresentado em outubro de 2015. A segunda discute o voto do relator, o Deputado Rogério Mendonça, e as emendas propostas em maio de 2016. A terceira parte, por sua vez, discute criticamente alguns elementos do projeto de lei. Por fim, a quarta parte dá sugestões e encaminhamentos práticos sobre a rejeição de “soluções *ad hoc*” e mudanças pontuais da Lei Geral de Telecomunicações, considerando o andamento de uma ampla discussão sobre a reforma do marco regulatório do setor e a necessidade de maior transparência e participação social nesse processo.

Mesmo sendo um texto de posição elaborado para os Deputados presentes na audiência pública convocada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços da Câmara dos Deputados (Requerimento nº 78/2016), o Instituto Beta para Internet e Democracia e o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor entendem que a discussão de reforma da LGT é de interesse coletivo e que mais organizações e cidadãos precisam fazer parte desse debate.

Esse texto é uma pequena contribuição para simplificar algumas questões complexas de telecomunicações e ampliar a discussão de mudanças discretas que podem afetar milhões de brasileiros.

2. As justificativas e propostas do PL 3.453/2015

Em outubro de 2015, o Deputado Daniel Vilela apresentou projeto de lei ao Plenário propondo alterações na Lei Geral de Telecomunicações. Em entrevista ao jornal Globo, Vilela afirmou que a LGT “é um marco regulatório de 1997 que precisa ser revisto, porque está travando investimentos”³. Como solução, seriam necessárias mudanças nas regras dos contratos de concessão e reversibilidade dos bens.

Em sua justificativa, o Deputado construiu o seguinte raciocínio:

- a) Que o setor de telecomunicações é de fundamental importância para o país, especialmente com relação ao desenvolvimento econômico, social e tecnológico;
- b) Que Lei nº 9.472/1997 estabeleceu inovações institucionais importantes para a regulação de telecomunicações na década de 1990, assumindo um caráter vanguardista;
- c) Que o Poder Público tem como dever adotar medidas que promovam competição e diversidade dos serviços de telecomunicações;
- d) Que as disposições regulamentares da LGT 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”⁴;

³ <http://oglobo.globo.com/economia/mudanca-regulatoria-favoravel-oi-pode-causar-alivio-de-715-bilhoes-19564659>

⁴ PL 3.453/2015, Justificativa do Deputado Daniel Vilela, p. 3.

- e) Que a LGT criou dois regimes jurídicos distintos, o *regime público* (aplicado aos serviços que devem ter existência, continuidade e universalização assegurados pela União) e o *regime privado* (aplicado a serviços não essenciais, regidos pelos princípios constitucionais da atividade econômica);
- f) Que o serviço de telefonia fixa (serviço telefônico fixo comutado, STFC) foi definido como serviço de interesse coletivo, prestado em regime público, sujeito a contrato de concessão;
- g) Que “a evolução tecnológica mudou radicalmente o panorama setorial” e que há “nítida preferência por serviços de telecomunicações que dão suporte à banda larga, como é o caso do Serviço Móvel Pessoal, no caso da banda larga móvel; e o Serviço de Comunicação Multimídia, a chamada banda larga fixa”⁵;
- h) Que houve perda da atratividade comercial da telefonia fixa e que há “mudança da percepção social quanto à essencialidade do STFC”⁶, especialmente em áreas onde há infraestrutura de rede de telecomunicações;
- i) Que houve um processo de “convergência de redes”, no qual bens que eram dedicados unicamente à prestação da telefonia fixa (STFC), em regime público, passaram a ser empregados para provimento de outros serviços, como serviço de conexão à Internet;
- j) Que existe uma “complexidade associada à definição dos limites da reversibilidade sobre o patrimônio da concessionária” e que a “continuidade dos serviços não requer que a propriedade das redes esteja nas mãos do poder público”⁷;
- k) Que o zelo do princípio da continuidade por meio de uma *abordagem patrimonial* é ineficiente por ser “extremamente complexa e custosa” e por gerar risco de “litígio judicial acerca dos bens”;
- l) Que a possibilidade de reversibilidade de bens geraria insegurança jurídica e diminuição do investimento;
- m) Que haveria “prejuízos ao estabelecimento de metas de expansão de banda larga decorrentes de dúvidas sobre a reversibilidade dos ativos de rede” e “maiores custos de controle e de fiscalização de ativos”;
- n) Que alterações no modelo de concessões devem buscar estimular os investimentos em redes de suporte à banda larga, minimizar insegurança jurídica e construir uma alternativa para que a importância da banda larga esteja refletida no arcabouço legal.

O projeto prevê uma modificação incisiva no Livro III da LGT (“Da Organização dos Serviços de Telecomunicações”). O autor do projeto de lei propõe a inclusão de quatro novos artigos no Capítulo II (“Da Classificação”), instituindo um novo regime jurídico que permite a substituição de instrumento de concessão para autorização.

⁵ PL 3.453/2015, Justificativa do Deputado Daniel Vilela, p. 4.

⁶ PL 3.453/2015, Justificativa do Deputado Daniel Vilela, p. 4.

⁷ PL 3.453/2015, Justificativa do Deputado Daniel Vilela, p. 7.

Assim, o proposto artigo 68-A prevê que serviços prestados no regime público sejam substituídos para um novo regime jurídico de “autorização”, semelhante ao regime privado. Nesse novo modelo, a Agência Nacional de Telecomunicações ficará responsável por constatar a “competição efetiva” e a “comprovação do cumprimento das metas de universalização na prestação das diversas modalidades do serviço telefônico fixo comutado”.

O artigo propõe que o *contrato de concessão* seja substituído por um *termo de autorização*. Propõe, ainda, que contratos vigentes possam ser substituídos, não havendo nenhuma vedação legal para tanto (§ 4º).

O artigo 68-B trata da definição do *valor econômico* (VE) associado à substituição de modalidade de delegação. O Poder Executivo (Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações) irá definir diretrizes para investimento com relação ao VE calculado na substituição.

O artigo 69-C define que, para efeito do cálculo do VE, serão considerados *bens reversíveis* (ou seja, bens que são considerados de titularidade da União após o término do contrato de concessão) os ativos essenciais e efetivamente utilizados para a prestação do serviço telefônico fixo comutado. No entanto, há um parágrafo único que determina que 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*. Em outras palavras, se uma mesma infraestrutura construída a partir de um contrato de concessão (*backhaul* para redes de telefonia fixa) for destinada para utilização de serviços de conexão à Internet, a Anatel irá considerar *a proporção do seu uso* para telefonia fixa.

Por fim, o artigo 69-D determina que a Agência Nacional de Telecomunicações será responsável pela publicação de regulamento específico para substituição de modalidade de delegação de prestação de serviço de telecomunicações.

Em síntese, o projeto de lei não é complexo e é composto por poucos artigos, porém traz consequências significativas para as telecomunicações e para o embate sobre os bens reversíveis. Sua apresentação se deu em uma conjuntura específica de enorme pressão por mudanças regulatórias por parte das empresas e de agravamento da crise da Oi – a maior concessionária do país⁸.

Nas próximas seções, as propostas deste projeto serão analisadas em detalhes. O texto também irá sugerir possíveis alternativas democráticas em sua parte final.

3. A análise do relator

Em dezembro de 2015, a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) designou como relator do PL em questão o Deputado Rogério

⁸ Naquele momento, em outubro de 2015, a Oi ainda não havia feito o pedido de recuperação judicial e sua dívida não estava anunciada em 65 bilhões de reais.

Mendonça (PMDB/SC). Em maio de 2016, o relator apresentou parecer de aprovação do projeto de com algumas emendas.

Em seu parecer, o relator destacou que o projeto de lei busca “solucionar o problema de insustentabilidade do atual modelo das concessionárias do STFC” e que a “alteração da LGT é apropriada”. Defendeu, também, que “a flexibilização trazida pela proposta” não descuida de salvaguardas. Nos termos do próprio relator:

A primeira [das salvaguardas] consiste na exigência de competição efetiva na área objeto da substituição da concessão pela autorização. Outra é a necessidade de comprovação do cumprimento das metas de universalização na prestação das diversas modalidades do STFC. Ou seja, a substituição está condicionada ao cumprimento das metas previamente numeradas no contrato de concessão e de uma competição efetiva na área geográfica objeto da substituição. A proposição não descuida, outrossim, de delimitar os critérios de aferição da competição. Na verificação da existência ou não do cenário competitivo, caberá a Anatel considerar a multiplicidade de ofertas de STFC e também de outros serviços e aplicações substitutos. Dessa forma, a existência de uma oferta de uso de aplicativos *over the top* – OTTs poderia ser levada em consideração para determinar se há competitividade do serviço em determinada área jurídica.⁹

Por fim, o relator concluiu que o projeto é “altamente meritório” e que a “alteração da concessão para autorização, somente em áreas em que haja competição efetiva do STFC, e condicionada ao cumprimento das metas de universalização, representa um avanço considerável do modelo e um sinal positivo para a atração de novos investimentos para as telecomunicações brasileiras”. Juntou a seu voto quatro emendas, incluindo uma importante mudança no artigo 65 que será discutida a seguir.

4. Críticas ao projeto de lei

Com o devido respeito ao trabalho dos Deputados mencionados aqui, entendemos que o projeto de lei ainda não é satisfatório. Sem dúvidas, ele beneficia grandes empresas do setor. Recentemente, foi noticiado que as mudanças nos contratos de concessões e nas regras de reversibilidade de bens poderiam “gerar alívio” de quase 20 bilhões de reais para as concessionárias¹⁰. Assim, o projeto de lei nº 3.453/2015 tem dispositivos que precisam ser analisados com cautela.

⁹ PL nº 3.453/2015, Relator Rogério Mendonça, p. 4.

¹⁰ Segundo dados fornecidos pela Anatel em 2013, o valor não amortizado dos bens reversíveis atingia R\$ 17,7 bilhões. No entanto, conforme afirmou o Tribunal de Contas da União, “cabe ressaltar que foram identificadas inconsistências nas Relações de Bens Reversíveis e no tratamento dados pela Anatel a esses valores depreciados, as quais podem comprometer a confiabilidade, a atualidade e a fidedignidade desses números”. Tribunal de Contas da União, TC nº 024.646/2014-8, p. 7

4.1 O “cálculo proporcional” dos bens reversíveis

O regime de *cálculo proporcional* definido pelo PL nº 3.453/2015 é problemático, pois muda as regras do jogo definidas anteriormente pela sociedade brasileira quando da aprovação da LGT. O que foi “acordado” no passado é que o investimento em infraestrutura estritamente necessária à execução dos serviços de telefonia fixa seria revertido à União, mesmo que os bens (infraestrutura) fossem utilizados também para a prestação de serviços prestados no regime privado. A lei proposta pelo Deputado Daniel Vilela muda a regra e permite um cálculo proporcional que diminui o valor econômico dos “bens reversíveis”¹¹, uma vez que o referido valor é calculado a partir da *proporção em que atende serviços de telefonia fixa e serviços de conexão à Internet*.

Ao permitir a substituição dos contratos de concessão para termos de autorização, o projeto de lei coloca em risco o modelo de reversibilidade de bens e a continuidade dos serviços de telefonia fixa, com potencial de risco de dano para milhões de brasileiros usuários desses serviços. Conforme destacado pelo Tribunal de Contas da União em auditoria de dezembro de 2015, “a reversibilidade é importante porque a conservação dos bens e seu efetivo controle garantem a atualidade e a continuidade do serviço público após o término do contrato de concessão, visto que esses bens serão devolvidos à União pelas concessionárias”¹².

Ao invés de eliminar o regime público e as regras de reversibilidade, a tarefa do Estado e da Anatel deveria ser a de avaliar cuidadosamente as inconsistências das Relações de Bens Reversíveis e os “procedimentos de controle e acompanhamento dos bens”, conforme apontado pelo Tribunal de Contas da União¹³. Não custa lembrar que, dentre as recomendações do Tribunal de Contas da União, estão: (i) encaminhar ao TCU a apuração do valor total dos recursos obtidos por cada concessionária a partir das alienações de bens reversíveis desde 2007, contendo os documentos usados no cálculo; (ii) identificar os tipos de bens reversíveis, de acordo com a classificação da Anatel, que foram alienados em cada ano, com o valor total obtido e quantidade de bens; (iii) identificar os atos de anuência da Anatel que autorizaram as alienações em cada ano, informando o quantitativo e classificação dos bens envolvidos.¹⁴

O “cálculo proporcional” proposto pelo PL nº 3.453/2015 é semelhante – senão idêntico – ao que foi proposto pelas concessionárias na Consulta Pública nº 52/2010, na qual as empresas sugeriram à Anatel que fosse adotado um modelo no qual o bem tido como reversível, que for de uso compartilhado, fosse considerado

¹¹ Segundo entendimento do Tribunal de Contas da União, os bens reversíveis são aqueles afetados à prestação do serviço e que serão revertidos ao poder público ao término da concessão, independentemente de terem sido transferidos ao concessionário ou de terem sido por ele incorporados durante a execução do contrato.

¹² <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-fiscaliza-acompanhamento-da-anatel-sobre-bens-reversiveis-nas-concessoes-de-telefonia-fixa.htm>

¹³ Tribunal de Contas da União, TC nº 024.646/2014-8, p. 7. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2513578DE0151921C2605080A&inline=1>

¹⁴ <http://www.telesintese.com.br/tcu-manda-anatel-abrir-lista-de-bens-reversiveis-e-dizer-quanto-ja-foi-vendido/>

reversível apenas na proporção de sua utilização para o serviço concedido prestado sob o regime público.

Como recomendação, sugerimos que os esforços políticos sejam feitos para dar concretude ao acórdão do Tribunal de Contas da União. Pairam muitas dúvidas sobre os cálculos feitos pela Anatel sobre “bens reversíveis” e uma mudança legal como essa somente jogaria uma cortina de fumaça sobre o problema regulatório desses bens¹⁵.

4.2 A falsa competição entre Teles e OTTs

A proposta do relator do projeto de lei, Deputado Rogério Mendonça, é ainda mais problemática, pois permite que o cálculo de *efetiva competição* seja feito entre prestadoras de serviços de telefonia fixa (*e.g.* Oi) e ofertas de aplicativos *over the top* (*e.g.* WhatsApp). Esse tipo de raciocínio fere a própria Lei Geral de Telecomunicações, pois há definição legal de que serviços de valor adicionado não são serviços de telecomunicações.¹⁶ Essa proposta coloca em falsa relação de igualdade e competição a telefonia fixa e os serviços de voz sobre IP, que dependem de infraestrutura prévia de conexão à Internet e não se configuram como serviço telefônico fixo comutado. Além disso, sem uma modificação do artigo 61, a proposta cria uma contradição interna em termos legais.

A proposta do relator parece atender a um pedido das empresas de telecomunicações que se reuniram para elaboração da “Carta de Brasília de Telecom”, apresentada no *59º Painel Telebrasil*. Segundo noticiado pelo Convergência Digital em agosto de 2015:

As principais operadoras de telecomunicações do país querem isonomia de tratamento em relação às empresas da internet, ou de serviços *over the top* (OTT) no jargão do setor. Além de temas caros ao segmento, como a carga tributária e o fomento a novos investimentos, a disputa com serviços não regulados é um dos destaques da Carta de Brasília 2015, documento de posicionamento das teles apresentado em seu evento anual, o Painel Telebrasil, que acontece esta semana, em Brasília. “É vital que o Poder Público faça a sua parte e aperfeiçoe o ambiente institucional de modo a torná-lo mais justo, isonômico, com segurança jurídica, previsível e com menor interferência do Estado, que estimule investimentos em infraestrutura de redes e serviços de telecomunicações que garanta a livre, ampla e justa competição”, dizem as empresas.¹⁷

¹⁵ <http://itforum365.com.br/noticias/detalhe/118018/tcu-exige-que-anatel-apresente-inventario-sobre-bens-reversiveis-das-teles->

¹⁶ Art. 61. (...) § 1º Serviço de valor adicionado não constitui serviço de telecomunicações, classificando-se seu provedor como usuário do serviço de telecomunicações que lhe dá suporte, com os direitos e deveres inerentes a essa condição.

¹⁷ <http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&infolid=40502&sid=8>

Esse raciocínio – de equalização das OTTs com serviços de telecomunicações – foi rejeitado por diversas organizações da sociedade civil na consulta pública realizada pelo Ministério das Comunicações em janeiro de 2016.¹⁸

4.3 A exploração em regime privado de “serviços essenciais”

A modificação do artigo 65 da LGT, tal como sugerido pelo relator, para permitir a exploração *apenas em regime privado* de modalidades de serviço de interesse coletivo, de caráter essencial, deve ser afastada, pois colide com todo o trabalho feito pelo Ministério das Comunicações nos últimos anos para desenvolvimento de uma nova moldura regulatória para a Internet banda larga, que ainda carece de regime jurídico próprio.

O risco que se corre é que os elementos de universalização, modicidade tarifária, qualidade e continuidade – típicos do regime público – sejam abdicados, em prol de um discurso economicista de “fomento ao investimento” e “desregulamentação do setor de telecomunicações”¹⁹.

DEVERES DO ESTADO	REGIME PÚBLICO	REGIME PRIVADO
Garantir aos usuários a existência do serviço	Sim	Não
Assumir o serviço não prestado ao usuário	Sim	Não
Obrigações com universalização	Sim	Como regra geral, não
Viabilidade econômica de prestação de serviço	Sim	Não
Direito à indenização das partes de investimentos vinculados a bens reversíveis (fim do contrato de concessão)	Sim	Não

Tal proposta deve ser rejeitada, pois colide com o próprio espírito originário da Lei Geral de Telecomunicações e a garantia de que *serviços essenciais* – de interesse coletivo – não seriam prestados exclusivamente em regime privado. A redação original do artigo 61, parágrafo 1º, diz que “não serão deixadas à exploração apenas em regime privado as modalidades de serviço de interesse coletivo que, sendo essenciais, estejam sujeitas a deveres de universalização”.

Vinte anos após a elaboração da “Exposição de Motivos nº 231” do Ministério das Comunicações, a questão que deve ser feita é *quais são os serviços básicos que devem ser acessados por toda a população brasileira*. Se houver consenso sobre a substituição da telefonia fixa pela Internet banda larga, então é preciso questionar se o acesso à Internet não é “serviço de interesse coletivo”, como defendemos. A Lei Geral de

¹⁸ Ver a contribuição do Idec: <http://www.idec.org.br/pdf/2016-01-consulta-publica-lgt-minicom.pdf>

¹⁹ <http://www.fiesp.com.br/noticias/anatel-defende-otts-e-propoe-desregulamentacao-nas-operadoras/>

Telecomunicações é ambígua nesse ponto, pois afirma que a classificação dos serviços (interesse coletivo *vs.* interesse restrito) é definida pela “abrangência dos interesses a que atendem” (art. 62).

Podemos suspeitar que a telefonia móvel e a conexão à Internet eram verdadeiros luxos em 1996. Hoje, a realidade é muito diversa. Segundo dados de 2015 do Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação, 50% dos domicílios estão conectados²⁰ e há amplo anseio pela população de massificação do acesso à Internet.

5. Propostas: o que fazer?

O projeto de lei nº 3.453/2015 tem ganhado tração nas últimas semanas em razão da crise econômica da Oi e os interesses do atual governo de encontrar uma solução regulatória que “alivie as concessionárias” e traga mais investimentos para o setor. No entanto, é preciso lembrar que mudanças na Lei Geral de Telecomunicações já estavam sendo discutidos há muito tempo, a partir de processos participativos e democráticos.

Nessa seção final, recomendamos alguns encaminhamentos práticos para que os debates com a sociedade civil sejam retomados e a reforma das telecomunicações seja pautada pelo *interesse coletivo* e não *corporativo*.

5.1 Retomar o debate iniciado pelo Ministério das Comunicações

Como é sabido, no último trimestre de 2015, o extinto Ministério das Comunicações – hoje incorporado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – realizou uma primeira consulta sobre a redefinição do marco regulatório de telecomunicações a partir de alguns “eixos” básicos, conforme figura abaixo.

²⁰<http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2015/09/pela-1-vez-acesso-internet-chega-50-das-casas-no-brasil-diz-pesquisa.html>



Dentre os argumentos apresentados pelo Ministério das Comunicações em seu diagnóstico de realização da consulta pública, estavam:

- a) Apesar da notável expansão do STFC no país a partir da promulgação da LGT, assiste-se, atualmente, à estagnação da telefonia fixa, prestada em regime público;
- b) A demanda por serviços que viabilizam o acesso à Internet experimenta considerável evolução;
- c) A possibilidade de reversão de bens em 2025 pode vir a provocar efeitos negativos sobre os investimentos nos serviços concedidos e nas redes que lhes dão suporte;
- d) Faz-se oportuna a discussão sobre alterações no atual modelo de concessões do STFC, com o objetivo de não só promover a construção de infraestrutura de suporte à banda larga, mas também de considerar o constante impacto das novas tecnologias sobre o setor de telecomunicações e as contínuas transformações desse mercado – tanto na prestação dos serviços quanto na demanda dos consumidores.

A referida consulta teve mais de 900 contribuições de diferentes setores da sociedade. Esperava-se, após a fase inicial de consulta, que o Ministério prepararia uma minuta de anteprojeto de lei para discussão com a sociedade civil, aos moldes do que o Ministério da Justiça realizou com o Marco Civil da Internet e com o Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados Pessoais.

Assim, esse trabalho colaborativo deve ser retomado, com apoio e pressão da Câmara dos Deputados.

5.2 Construir um regime jurídico de essencialidade para a Internet banda larga como foco da reforma da LGT

Apesar da justificativa do PL 3.453/2015 mencionar o foco central das políticas públicas de expansão da banda larga, o referido projeto não toca nessa questão ou avança no debate sobre uma moldura jurídica adequada para a Internet banda larga fixa no Brasil.

Há necessidade de garantir o acesso universal à Internet por meio de mecanismos de governança democráticos e pluriparticipativos. A Câmara dos Deputados precisa do envolvimento da sociedade civil nas decisões técnicas sobre a Internet, sobre os serviços de telecomunicações e sobre a universalização do acesso. Amparado no *método democrático*, o verdadeiro trabalho a ser feito é pensar na construção de um regime jurídico inovador e que dê conta da essencialidade da Internet banda larga, considerando os critérios de universalidade; acessibilidade; continuidade; qualidade; eficiência e garantia dos direitos dos consumidores.

Este texto de posição não é o espaço adequado para aprofundar as características desse modelo – um trabalho a ser desenvolvido posteriormente e com outras organizações e atores –, mas é preciso destacar que se existe um desafio de construção de lei prioritário no Brasil na área de telecomunicações, esse desafio passa pela definição da “essencialidade” da Internet banda larga.

5.3 Rejeitar “soluções jurídicas *ad hoc*”

Reconhecer que (i) há necessidade de retomar os debates da consulta pública do Ministério das Comunicações e (ii) concentrar esforços na redefinição da Lei Geral de Telecomunicações tendo como foco a universalização da Internet banda larga implica em rejeitar soluções jurídicas *ad hoc*, construídas para favorecer empresas que alegam sofrer de graves crises financeiras.

Atualmente, tramitam na Câmara dos Deputados diversas propostas de alterações da Lei Geral de Telecomunicações (LGT). Destacam-se, além do PL 3.453/15, o PL 6.789/2013 (apensado ao projeto de lei do senado 7.406/14), que vinha sendo debatido pela Comissão Especial de Telecomunicações da Câmara, o trabalho do então Ministério da Comunicações, no âmbito do Grupo de Trabalho que realizou uma consulta pública entre 2015 e 2016, e as discussões internas nos Grupos de Trabalho da Anatel.

A recomendação que fazemos é que essas diversas frentes não sejam tratadas de forma isolada. É preciso um trabalho maior de debates de reforma da Lei Geral de Telecomunicações tendo em vista os princípios de atuação do Poder Público definidos em lei:

- I - garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas;
- II - estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público em benefício da população brasileira;
- III - 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;

- IV - fortalecer o papel regulador do Estado;
- V - criar oportunidades de investimento e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em ambiente competitivo;
- VI - criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do País.

5.4. Garantir transparência e participação social

O debate sobre a revisão da LGT é antigo. Ainda assim, meios de imprensa especializada têm noticiado recentemente tentativas por parte do governo de enquadrar a Internet como um serviço tipicamente de telecomunicações, sob a supervisão e administração da Anatel. De forma similar, o governo tem pendido na direção da mudança do regime de concessão para o de autorização das telecomunicações, gerando incertezas quanto às metas de universalização, à obrigação de continuidade, ao controle tarifário e aos bens reversíveis. O cenário se torna ainda mais complexo frente à publicação em abril pelo Ministério das Comunicações da Portaria 1.455, que permite que a Anatel faça alterações na LGT sem aprovação do Congresso.

Mais do que reforçar a atuação de agências reguladoras, no entanto, *é preciso valorizar espaços de construção democrática de decisões*. Iniciativas como o Marco Civil da Internet foram construídas com base na ampla participação da sociedade. As discussões sobre assuntos pungentes como as alterações na LGT devem passar por processos similares. As consultas públicas realizadas pelo Ministério das Comunicações em janeiro de 2016 devem ser levadas em consideração e ampliadas.

Nesse sentido, também é preciso envolver o Comitê Gestor da Internet (CGI.br), organização amparada no modelo de governança multissetorial, nas discussões sobre alterações na LGT, que certamente impactarão o acesso à Internet no país. Uma discussão sobre alterações de grande magnitude na LGT não deve ocorrer sem o apoio com caráter plural de uma instância central para a Internet como o CGI.br.

O interesse social sobre a Anatel e sobre assuntos relativos à regulação dos serviços de telecomunicações cresceu nos últimos tempos, sobretudo devido à tentativa das operadoras de conexão à Internet de comercializarem planos com franquias reduzidas associados a práticas de zero-rating, em descumprimento ao princípio de neutralidade da rede estabelecido por lei nos arts. 3º e 9º do Marco Civil da Internet.

É preciso, então, engajar a população, que já demonstra insatisfação com a forma como as disposições sobre o tema tem sido discutidas, de forma a garantir que as decisões tomadas quanto à reforma na LGT sejam legítimas e amparadas nos anseios dos usuários, mais do que nas demandas das grandes empresas.