



SENADO FEDERAL
Senador FLÁVIO ARNS

PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E INFORMÁTICA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 1.303, de 2022 (PL nº 8824/2017), do Deputado Evair Vieira de Melo, que *altera as Leis nos 9.472, de 16 de julho de 1997, e 9.295, de 19 de julho de 1996, para assegurar a prestação dos serviços de telecomunicações por cooperativas.*

Relator: Senador **FLÁVIO ARNS**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), em caráter terminativo, o Projeto de Lei (PL) nº 1.303, de 2022. A proposição é oriunda da Câmara dos Deputados, onde tramitou como PL nº 8.824, de 2017, tendo como autor o Deputado Evair Vieira de Melo.

O objeto da proposição é alterar a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, conhecida como Lei Geral de Telecomunicações (LGT), e a Lei nº 9.295, de 19 de julho de 1996, que dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização, sobre o órgão regulador e dá outras providências. A essência da alteração consiste em introduzir a pessoa jurídica *cooperativa* ao lado da empresa como agente econômico apto a receber concessão, permissão ou autorização para a prestação de serviços de telecomunicações no País.





SENADO FEDERAL
Senador FLÁVIO ARNS

Para tanto, o art. 2º do projeto propõe a alteração dos arts. 39, 71, 76, 83, 86, 87, 90, 133 e 155 da LGT, incluindo em seus dispositivos a menção expressa às cooperativas. Por sua vez, o art. 3º altera o art. 11 da Lei nº 9.295, de 1996, para permitir que cooperativas possam explorar o Serviço Móvel Celular e o Serviço de Transporte de Sinais de Telecomunicações por Satélite. Por fim, o art. 4º dispõe sobre a vigência da lei, determinando sua entrada em vigor na data de sua publicação.

Em sua justificação original, o autor fundamenta a proposta na necessidade de universalizar o acesso aos serviços de conectividade. Apoiado em estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que, à época, apontava a existência de 11,6 milhões de domicílios sem cobertura de banda larga, fixa ou móvel, o autor defende o modelo cooperativista como uma alternativa viável para suprir essa lacuna de mercado, notadamente em comunidades rurais e regiões de difícil acesso onde as operadoras tradicionais não demonstram interesse econômico.

No âmbito do Senado Federal, a matéria foi distribuída à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e a esta CCT. Não foram apresentadas emendas perante a CAE, que já se manifestou, concluindo favoravelmente à proposição.

A matéria encontra-se nesta CCT para análise e deliberação em caráter terminativo, nos termos do art. 91, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

II – ANÁLISE

Conforme determina o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), nos termos do seu art. 104-G, incisos II, III e VII, cabe à Comissão de Comunicação e Direito Digital (CCDD) opinar acerca de proposições que versem sobre política nacional de comunicação, regime jurídico das comunicações e regulamentação e controle referentes à comunicação. Com a aprovação do Ato do Presidente nº 22, de 28 de outubro de 2025, as competências da CCDD passaram a ser exercidas pela CCT.





SENADO FEDERAL
Senador FLÁVIO ARNS

Neste sentido, o PL nº 1.303, de 2022, visa a alterar a LGT, que constitui o marco regulatório e o núcleo da política pública de telecomunicações do Brasil. A matéria, portanto, insere-se diretamente no campo de competência temática desta Comissão.

Dada a natureza terminativa da deliberação, esta análise aprofunda não apenas o mérito, mas todos os aspectos de juridicidade ampla da matéria, conforme a melhor técnica legislativa.

Primeiramente, é importante destacar que a proposição guarda plena e inequívoca conformidade com a Constituição Federal (CF), tanto sob o aspecto formal quanto material.

No que tange à constitucionalidade formal, não se observam vícios. A matéria *telecomunicações* é de competência legislativa privativa da União, conforme o disposto no art. 22, inciso IV, da Lei Maior. O PL nº 1.303, de 2022, sendo um projeto de lei federal ordinária, é o instrumento adequado para tratar do tema. Ademais, a matéria não se insere no rol de competências de iniciativa privativa do Presidente da República, estabelecidas no art. 61, § 1º, da CF, sendo plenamente válida a iniciativa parlamentar.

Quanto à constitucionalidade material, o projeto não apenas respeita a Carta Magna, mas atua como um instrumento de efetivação de seus comandos. A análise revela que a proposição dá concretude a um dever constitucional expresso. A Ordem Econômica, delineada no Título VII da Constituição, é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observando, entre outros, o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais.

Nesse sentido, o art. 174, § 2º, da CF, estabelece que lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

A Lei Geral de Telecomunicações, ao estruturar o setor em 1997, omitiu-se quanto a esse comando, mencionando apenas *empresas* como agentes





SENADO FEDERAL
Senador FLÁVIO ARNS

aptos à prestação dos serviços. Essa omissão legislativa criou um vácuo que, na prática, obstou o fomento ao cooperativismo no setor de telecomunicações.

O PL nº 1.303, de 2022, portanto, atua para corrigir essa omissão histórica, alinhando a legislação setorial ao explícito dever constitucional de apoiar e estimular o cooperativismo, utilizando esse modelo de associativismo como ferramenta para promover a redução das desigualdades regionais no acesso à informação, em perfeita sintonia com os arts. 170 e 174 da Constituição Federal.

A juridicidade, compreendida como a adequação da proposição ao ordenamento jurídico infraconstitucional vigente, também é plenamente atestada.

O projeto possui o atributo da novidade, pois inova no ordenamento jurídico ao introduzir um novo agente no regime de telecomunicações, até então restrito a empresas. Possui, igualmente, os atributos da generalidade e abstratividade, aplicando-se a todas as cooperativas que, preenchendo os requisitos legais e regulatórios, venham a se interessar pela prestação dos serviços.

Em termos de compatibilidade sistêmica, a proposição é harmônica com a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, que define a Política Nacional de Cooperativismo. O art. 5º da referida lei já prevê que as cooperativas podem se organizar para a "prestação de serviços". O PL nº 1.303, de 2022, apenas especifica que os serviços de telecomunicações estão incluídos nesse rol, dirimindo qualquer dúvida interpretativa ou vácuo normativo que possa ter sido utilizado pela agência reguladora para obstar a atuação do setor.

Ainda, a proposição cumpre todos os requisitos regimentais para sua tramitação e deliberação. O projeto foi devidamente despachado pela Mesa Diretora, seguiu para a Comissão de Assuntos Econômicos, que emitiu seu parecer, encontrando-se agora nesta CCT, seguindo o fluxo regimental para matérias com apreciação terminativa. É importante destacar também que o tema não incide em nenhuma vedação regimental, como a reapresentação de matéria rejeitada na mesma sessão legislativa.





SENADO FEDERAL
Senador FLÁVIO ARNS

No tocante à técnica legislativa, a redação do PL nº 1.303, de 2022, foi analisada à luz da Lei Complementar (LC) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, e se revela plenamente adequada.

A estrutura da proposição obedece ao art. 3º da LC nº 95, de 1998, contendo adequadamente parte preliminar, parte normativa e parte final. O art. 1º do PL enuncia de forma clara o objeto da lei, em conformidade com o art. 7º da referida Lei Complementar. A técnica empregada para alterar as leis vigentes, contida nos arts. 2º e 3º do PL, é impecável. O legislador transcreve integralmente os dispositivos a serem alterados, indicando a "Nova Redação" com a sigla "(NR)", conforme preceitua o art. 12 da LC nº 95, de 1998.

Por fim, a cláusula de vigência é adequada para uma norma de pequena repercussão normativa, que amplia um direito e não exige *vacatio legis* para adaptação, concluindo-se, assim, pela ausência de vícios de técnica legislativa.

Com relação ao mérito da proposição, o projeto é oportuno, conveniente e atende de forma premente ao interesse público na área de telecomunicações.

O diagnóstico que fundamenta o projeto é uma falha de mercado crônica. O modelo de negócios das grandes operadoras, estruturado como empresas que visam precipuamente ao lucro, não encontra atratividade econômica para expandir redes de alta capacidade, como fibra óptica e 5G, para localidades de baixa densidade populacional ou de menor poder aquisitivo. O resultado é a criação de *desertos digitais*, notadamente em comunidades rurais e regiões de difícil acesso, privando milhões de brasileiros do acesso à conectividade.

A solução proposta pelo PL nº 1.303, de 2022, é estrutural, visando incluir um agente econômico, a cooperativa, cujo objetivo primário não é o lucro, mas o *proveito comum* dos associados e o desenvolvimento da comunidade. Conforme bem destacado pelo Parecer da CAE, este modelo já demonstrou imenso sucesso em outros setores de infraestrutura, como o de





SENADO FEDERAL
Senador FLÁVIO ARNS

geração e distribuição de energia elétrica, onde cooperativas atendem a mais de 800 municípios brasileiros. Dessa forma, o projeto permite que essa expertise seja transposta para o setor de telecomunicações.

Conforme informado em nota técnica da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), atualmente, as cooperativas podem operar no setor de telecomunicações exclusivamente com seus cooperados. Todavia, isso não é suficiente para viabilizar a sustentabilidade econômica de muitas delas, especialmente aquelas que possuem uma base de cooperados majoritariamente em áreas rurais. Este modelo, embora eficiente para atender a uma comunidade limitada, exige altos investimentos em infraestrutura, que podem não ser plenamente compensados apenas pelas receitas provenientes dos cooperados rurais. Nesse contexto, torna-se necessário atender também os não cooperados, especialmente em áreas urbanas, a fim de garantir a robustez financeira necessária para sustentar os investimentos feitos nas áreas rurais.

Por fim, registre-se que a ANATEL também colaborou com a instrução da matéria, enviando opinião favorável à sua aprovação, destacando que a proposta contribui para a expansão dos serviços de telecomunicações no país, em conformidade com a Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019).

Conclui-se, portanto, que o PL nº 1.303, de 2022, é altamente meritório, oportuno e de profundo alcance social. Ele contribui para evitar a existência de competição predatória e preenche um vácuo de mercado em que o modelo empresarial tradicional falhou em prover a universalização dos serviços de telecomunicações em todo o território nacional.

III – VOTO

Ante o exposto, com base na análise que demonstra a plena **constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade** e adequação da **técnica legislativa** da proposição; considerando o indiscutível **mérito** deste projeto de lei, em promover a universalização dos serviços de telecomunicações, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.303, de 2022.





SENADO FEDERAL
Senador FLÁVIO ARNS

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

