

PARECER N° , DE 2016

DA COMISSÃO DE CIÊNCIA,
TECNOLOGIA, INOVAÇÃO,
COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, sobre
o Projeto de Lei do Senado nº 158, de 2015, do
Senador Ciro Nogueira, que *dispõe sobre a*
criação do sistema de comunicações ópticas
para a Defesa Nacional.

SF/16012.52412-30

Relator: Senador **MARCELO CRIVELLA**

I – RELATÓRIO

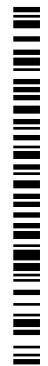
Chega à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 158, de 2015, de autoria do Senador Ciro Nogueira, que dispõe sobre a criação do sistema de comunicações ópticas para a Defesa Nacional.

O projeto está estruturado em quatro artigos. Em síntese, o PLS prevê a criação do sistema de comunicações ópticas para a Defesa Nacional, que será composto por comprimentos de onda em fibras ópticas disponibilizados, gratuita e prioritariamente, pelas prestadoras de telecomunicações. Também estabelece que as prestadoras, ao lançarem cabos de fibras ópticas, devem consultar o Ministério da Defesa, para que este se manifeste, no prazo de trinta dias, sobre seu interesse em ocupar faixas de comprimentos de onda nos novos cabos. No mesmo sentido, dispõe que a consulta ao Ministério da Defesa seja realizada também para as fibras ópticas já lançadas pelas prestadoras de telecomunicações, a fim de constituir a etapa inicial do referido sistema. De acordo com a proposição, essa consulta ocorrerá no prazo de noventa dias a contar da entrada em vigor da lei. Por fim, a cláusula de vigência oferece prazo de noventa dias para adaptação às disposições da lei.

Na justificação, o autor argumenta que a Defesa Nacional demanda uma rede de telecomunicações resiliente, a fim de efetuar o tráfego de informações de inteligência, a condução de ações diplomáticas, o comando e o controle das forças militares e a continuidade das funções essenciais do governo, seja em situação de normalidade, seja em situação de emergência nacional. Esclarece que a melhor tecnologia disponível para implantar essa rede são as fibras ópticas e que, atualmente, quase todos os serviços de comunicação de dados da Defesa Nacional

são contratados de prestadoras de telecomunicações, incorrendo em riscos de quebra de sigilo e de indisponibilidade.

O autor acrescenta que a construção de uma rede de alcance nacional pelo Ministério da Defesa não se justifica, em razão do alto custo de lançamento e do pequeno volume de dados. Por isso, apresenta como alternativa viável a disponibilização, de forma gratuita e permanente, de faixas de comprimentos de ondas pelas prestadoras de telecomunicações. E conclui que a Estratégia Nacional de Defesa (END) elenca o setor cibernético como estratégico para o Brasil e que essa rede de fibras ópticas permitirá a expansão e a consolidação do Sistema de Comando e Controle para a Defesa Nacional previsto na END.



SF/16012.52412-30

Não foram oferecidas emendas ao projeto.

Após o exame da CCT, a proposição será apreciada pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), em decisão terminativa.

II – ANÁLISE

Conforme determina o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), nos termos do seu art. 104-C, inciso VII, cumpre à CCT opinar acerca de proposições que versem sobre comunicação, imprensa, radiodifusão, televisão, outorga e renovação de concessão, permissão e autorização para serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

No mérito, o projeto possui fundamentação para justificar sua aprovação. De fato, como alega o autor da proposição, o País precisa dispor de uma rede de telecomunicações, dotada de elevados parâmetros de segurança e disponibilidade, para dar suporte às funções essenciais do governo. Entre elas, destacam-se as atividades exercidas pela Defesa Nacional, tais como o comando e o controle das Forças Armadas.

Ademais, a implantação dessa infraestrutura de comunicações está em perfeita consonância com o que dispõe a Estratégia Nacional de Defesa. A iniciativa promoverá ainda o desenvolvimento tecnológico e científico no País, por meio da execução de trabalhos conjuntos entre Forças Armadas, universidades, centros de pesquisa e desenvolvimento e empresas brasileiras com o propósito de criar soluções e produtos inovadores, em proveito da Defesa Nacional.

Contudo, a proposição merece aperfeiçoamento em, pelo menos, quatro aspectos.

O primeiro aspecto refere-se à ausência de limite para que a União exerça seu novo direito. Em síntese, a administração pública poderá ocupar uma

capacidade discricionária nas fibras ópticas das prestadoras de serviços de telecomunicações, de acordo com seus próprios critérios de conveniência e oportunidade. A depender do percentual de ocupação das fibras ópticas pelo poder público, tal obrigação poderá tornar inviáveis os investimentos a serem efetuados pelas prestadoras de telecomunicações.

O segundo aspecto relaciona-se à equidade no uso da capacidade disponibilizada pelas prestadoras. A proposição em exame não prevê a obrigação de tratamento isonômico entre as diferentes prestadoras. Assim, a administração pública poderá, por seus próprios critérios, exigir a capacidade de comunicação que entender necessária para estabelecer seu sistema de somente uma prestadora, ou de um pequeno grupo delas, em detrimento das demais. Tal situação configuraria imposição de obrigações desiguais entre os concorrentes do setor.

Além disso, a proposição especifica que apenas as prestadoras de telecomunicações teriam a obrigação de disponibilizar suas fibras ópticas. Não estariam incluídas nesse conjunto outras empresas que possuem redes de fibras ópticas, tais como concessionárias de energia elétrica e provedoras de serviços de internet. Mais uma vez, afigura-se a desigualdade no tratamento entre as empresas que atuam no setor.

O terceiro aspecto trata da forma de execução dos mandamentos da lei. Ao determinar que as prestadoras de serviços de telecomunicações consultem o Ministério da Defesa “sempre que lançarem novos cabos de fibras ópticas”, a lei resultante da aprovação deste PLS poderá implicar o recebimento diário de dezenas ou centenas de consultas, das mais de duas mil prestadoras de serviços de telecomunicações em funcionamento hoje no País. Assim, seria necessário que o Ministério da Defesa se estruturasse para receber, analisar e responder uma quantidade enorme de consultas, sendo que, provavelmente, na maior parte dos casos, não haveria interesse por parte do Ministério.

Eventualmente, em razão do prazo de trinta dias para a resposta, sem possibilidade de revisão posterior, a administração pública poderá optar por responder afirmativamente às consultas a ela encaminhadas, sem incorrer em nenhum ônus. Por consequência, criará-se um incentivo a gerar verdadeiras “reservas de capacidade” nos cabos de fibra óptica, para eventual utilização futura, embora sem qualquer perspectiva de uso efetivo.

Assim, em atenção ao princípio constitucional da eficiência na administração pública, seria mais apropriado substituir a consulta prévia por um mecanismo de coordenação entre os setores público e privado. Nesta sistemática, o Ministério da Defesa e as prestadoras de telecomunicações precisariam discutir, periodicamente, o planejamento de implantação do novo sistema de comunicações ópticas. Em seguida, o Ministério da Defesa poderia formalizar suas necessidades, publicando-as em meio oficial, cabendo às prestadoras de telecomunicações



atender a essas demandas, à medida que forem construindo suas redes de fibra óptica.

O quarto aspecto diz respeito à viabilidade técnica e econômica do compartilhamento dos cabos de fibras ópticas já instalados. Sob a perspectiva técnica, cabe ressaltar que, algumas espécies de fibra óptica, de tecnologia mais antiga, não permitem a disponibilização de “comprimentos de onda” para compartilhamento da capacidade. Ademais, embora seja tecnicamente possível a disponibilização dos comprimentos de onda nas outras espécies, isso implicaria, na maioria dos casos, a necessidade de substituição de equipamentos de rede já instalados pelas prestadoras de telecomunicações por outros mais modernos, gerando despesas a serem arcadas pelas empresas. Por fim, haverá também as situações em que a capacidade instalada das fibras ópticas estará esgotada. Como o PLS nº 158, de 2015, não prevê qualquer limitação ao poder do Estado em exigir a disponibilização dos comprimentos de onda, isso poderá causar impactos nos serviços prestados pelas empresas a seus clientes.

A fim de incorporar melhorias ao projeto, para solucionar as questões mencionadas, propõe-se, portanto, a apresentação de emenda substitutiva ao PLS nº 158, de 2015.

Por fim, convém lembrar que a Defesa Nacional precisa contar com um mecanismo para financiar a implantação, manutenção e operação de seu Sistema de Comunicações Ópticas. Esse mecanismo, proposto na forma de um fundo, será empregado pela Defesa Nacional para que possa construir ou adquirir livremente seu próprio sistema. Dessa forma, não mais dependerá exclusivamente das prestadoras, mas poderá usar suas redes, se assim o entender oportuno e conveniente. No mesmo sentido, os recursos do fundo também poderão ser utilizados futuramente, quando o sistema iniciar suas operações, para mantê-lo em funcionamento.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela **aprovação** do PLS nº 158, de 2015, nos termos da seguinte emenda substitutiva:



EMENDA N° - CCT (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO nº 158, de 2015

Cria o Sistema de Comunicações Ópticas para a Defesa Nacional.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica criado o Sistema de Comunicações Ópticas para a Defesa Nacional.

Art. 2º O sistema a que se refere o art. 1º será formado pelo conjunto de equipamentos e elementos de rede de comunicação óptica destinado ao tráfego seguro de informações sigilosas das forças militares.

§ 1º As empresas detentoras de fibras ópticas disponibilizarão à União, de forma gratuita e prioritária, pares de fibras ópticas para compor o sistema a que se refere o art. 1º.

§ 2º Em cada segmento de rede, a União poderá solicitar de cada empresa até 1% (um por cento) de sua capacidade instalada.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no § 2º, a empresa atenderá à solicitação, por meio da disponibilização de, no mínimo, um par de fibras ópticas.

§ 4º Alternativamente, a empresa poderá atender ao disposto no § 3º por meio da disponibilização de uma faixa de comprimento de onda.

§ 5º A empresa terá o prazo de 90 (noventa) dias para atender à solicitação recebida.

§ 6º As solicitações somente poderão ser negadas pelas empresas em razão de comprovada inviabilidade técnica, nos termos da regulamentação.

§ 7º A União distribuirá com equidade as solicitações entre as empresas, tomando por base critérios de extensão e segurança de suas redes de fibras ópticas.



Art. 3º A cada trimestre, a União consultará as empresas sobre a viabilidade técnica de disponibilização de fibras ópticas nos segmentos de rede de seu interesse.

Parágrafo único. As empresas terão prazo de 30 (trinta) dias para responder à consulta.

Art. 4º Fica instituído o Fundo para o Sistema de Comunicações Ópticas para a Defesa Nacional, tendo por finalidade proporcionar recursos para implantar, manter e operar o sistema a que se refere o art. 1º.

§ 1º Constituem receitas do fundo:

I – dotações designadas na lei orçamentária anual da União e seus créditos adicionais; e

II – a contribuição de 0,1% (um décimo por cento) sobre a receita operacional bruta, decorrente de prestação de serviços de telecomunicações nos regimes público e privado, 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.

§ 2º O valor das contribuições ao fundo referente aos serviços faturados será indicado em separado nas contas emitidas pelas prestadoras de serviços de telecomunicações.

§ 3º As contribuições ao fundo serão devidas trinta dias após a regulamentação desta Lei.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/16012.52412-30