



SENADO FEDERAL

PARECERES

N^os 988 E 989, DE 2011

Sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 127, de 2010 (nº 4.302/2008, na Casa de origem, do Deputado Mário Heringer), que altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, obrigando as prestadoras do Serviço Móvel Pessoal – SMP a fornecer atendimento a usuários que estejam na condição de visitantes.

PARECER N^o 988, DE 2011

(Da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática)

RELATOR: Senador **ACIR GURGACZ**

I – RELATÓRIO

A Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) recebe o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 127, de 2010, de autoria do Deputado Mário Heringer, que impõe obrigações às prestadoras do Serviço Móvel Pessoal (SMP), um serviço de telecomunicações prestado em regime privado, nos termos da Lei nº 9.472, de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT).

De acordo com a proposição, as operadoras do SMP, conhecido como “telefonia celular”, serão obrigadas, **independentemente do plano de serviço contratado pelo usuário**, a assegurar-lhe atendimento “na condição de visitante”, ou seja, quando estiver **fora de sua área de registro**. Tal recurso é conhecido como *roaming* e é oferecido, atualmente, por todas as

prestadoras do SMP, com alcance regional ou nacional, de acordo com seu porte, com a região em que atua e com outras variáveis que procuram descrever preferências, hábitos e níveis de renda das pessoas físicas e jurídicas que compõem seu mercado potencial.

Para dispor desse recurso, basta ao usuário selecionar um dos inúmeros planos de serviço que o oferecem. Entretanto, julgou a Câmara dos Deputados que o *roaming* deve ser assegurado pelas operadoras do SMP em todos os planos, pré ou pós-pagos, e em todo o território nacional. Com tal propósito, o projeto propôs a inserção do seguinte art. 155-A na LGT:

“Art. 155-A. A prestadora de serviço de telecomunicações móvel pessoal deve possibilitar o atendimento de seus usuários de quaisquer planos de serviço que estejam na condição de visitantes em todas as localidades atendidas por ela em suas áreas de prestação, respeitados os padrões de tecnologia utilizados na área visitada.

§ 1º A **prestashop** de serviço de telecomunicações móvel pessoal está **obrigada a pactuar acordo que viabilize o atendimento** de seus usuários de **quaisquer planos de serviço que estejam na condição de visitantes em todas as áreas de prestação não coincidentes com as suas**, respeitados os padrões de tecnologia utilizados na área visitada.

.....

De acordo com a redação aprovada naquela Casa Legislativa, toda prestadora do SMP, independentemente do porte, fica obrigada a colocar o serviço à disposição de seus assinantes em **todas as localidades em que não solicitou autorização para operar**, mediante acordo de uso de rede de outra prestadora, “respeitados os padrões de tecnologia utilizados na área visitada”.

A prestadora que não conseguir negociar acordo com nenhuma outra que já atue em áreas não coincidentes com as suas deverá acionar a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) para resolver o conflito, “que decidirá sobre as condições de atendimento no prazo de 90 (noventa) dias da solicitação” (§ 2º).

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental. Após o trâmite na CCT, a matéria será encaminhada à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) para decisão terminativa.

II – ANÁLISE

Para que se analise adequadamente o projeto, é importante destacar, primeiramente, que as outorgas de serviços de telecomunicações

estão sempre associadas a áreas geográficas de prestação. No caso do SMP, um Plano Geral de Autorizações (PGA-SMP), aprovado por resolução do Conselho Diretor da Anatel, definiu as áreas de prestação e as subdividiu em **áreas de registro**, que coincidem com os limites territoriais dos municípios relacionados a um mesmo “código DDD”. Assim, **qualquer plano de serviço** permite que o usuário se comunique dentro de, no mínimo, uma área de registro, sem adicionais nas chamadas.

Se o usuário se desloca para fora dessa área de registro, mas permanece dentro da área de prestação da operadora, ele terá disponibilidade do serviço se seu terminal for compatível com a tecnologia da área visitada. Importa lembrar que as tecnologias de comunicação disponíveis em cada área de prestação (GSM, CDMA, EV-DO, HSPA, 3G, entre outras) dependem do momento em que a área foi licitada e da faixa de frequência a ela atribuída na época. A depender do plano de serviço que escolheu e do crédito de que dispõe junto à operadora para realizar chamadas, ele poderá realizá-las ou não, com ou sem a cobrança de adicionais.

Se o usuário viaja para uma área na qual sua operadora não atua, ou em que a tecnologia de rede utilizada não é compatível com o seu terminal, a fruição do serviço dependerá da existência de acordos de *roaming* com outras operadoras. Nesses casos, fica a critério de cada operadora solicitar o acordo, ou aceitar propostas que partam de outras empresas. Para cada área de registro definida pela Anatel, as prestadoras medem o interesse de tráfego de seus assinantes e solicitam ou não a realização desses acordos, conforme disponham ou não de rede própria no local.

Como o projeto aprovado na Câmara dos Deputados torna obrigatório o atendimento de qualquer usuário fora de sua área de registro – na prática, ele veda a comercialização de planos de serviço sem o recurso de *roaming* –, a solicitação e a efetiva **utilização de redes de terceiros se torna indispensável**, em todo o território nacional, **para as operadoras de pequeno porte** – como, por exemplo, a AEIOU, que atua apenas na região metropolitana de São Paulo –, e **para os novos entrantes**, que perdem flexibilidade, em seus planos de negócios, para selecionar as áreas em que desejam competir.

Não há impacto positivo para os usuários das empresas que já atuam com rede própria em todo o País, como Vivo, Claro e TIM. O projeto também não afeta a operação da Oi, que ainda não possui rede própria em todo o Estado de São Paulo, pois já existem acordos de *roaming* para as

localidades não cobertas. Nesse sentido, o projeto apenas impede a existência de operações regionais, mesmo que o modelo de negócios do investidor e a demanda efetiva assim o determinem.

Se houver capacidade de investimento e de demanda para que uma prestadora atue em nível nacional, ela terá todo o interesse em solicitar os acordos, sendo dispensável qualquer exigência legal. Se faltar um desses fatores, a exigência se transforma em um custo de difícil amortização para a prestadora, que precisará manter contratos de rentabilidade baixa ou negativa que assegurem o cumprimento da legislação.

Há outros aspectos que contribuem para tornar a proposição em análise inadequada para o setor. O SMP deixou de ser apenas um serviço de telefonia há anos. Graças à evolução tecnológica, que está prestes a lançar a quarta geração de serviços móveis (4G), os usuários estão aptos a acessar a internet no próprio terminal, ler e alterar arquivos digitais de toda espécie, enviar mensagens multimídia e conectar uma rede doméstica de computadores.

Nesse contexto, o projeto interfere diretamente na gestão da oferta de serviços de dados das operadoras do SMP. Além de telefonia, as empresas seriam obrigadas a construir ou alugar, em todas as localidades, capacidade para a oferta de acesso à internet aos visitantes, o que é ainda mais oneroso do que a infraestrutura de telefonia. Na medida em que cresce rapidamente a proporção de usuários de internet móvel, pode-se estimar o impacto financeiro associado à aprovação do PLC nº 127, de 2010.

É preciso ter em mente que o SMP continua sendo explorado exclusivamente em regime privado. Trata-se, de fato e de direito, de uma atividade econômica, e não de um serviço público – como as concessões de telefonia fixa. Assim, o Estado precisa avaliar criteriosamente os custos e benefícios de novas obrigações, especialmente quando criadas por lei, sob pena de descaracterizar, na prática, a liberdade e a eficiência na gestão da atividade. Essa é a essência do regime privado em telecomunicações.

Se a empresa não solicitou ou não adquiriu, via edital de licitação, outorgas em determinadas áreas, o Poder Público não deve, sem avaliar adequadamente o impacto da medida, obrigá-la a assumir a oferta nessas áreas. Se há carência de oferta, em certas regiões, de um serviço essencial como o SMP, determina a LGT que o Poder Executivo institua modalidade do serviço em regime público e estabeleça planos de metas de

cobertura, com apoio de recursos públicos, se necessário, para suprir a demanda.

Não se advoga a impossibilidade de negociar obrigações com prestadoras de serviços em regime privado, como fez o Governo Federal no edital de licitação das faixas de frequência de terceira geração, realizado no final de 2007. Mas é fundamental que alterações na estratégia de regulação, concebidas na Anatel ou no Congresso Nacional, procurem eliminar barreiras à competição e reduzir os custos na oferta dos serviços.

A Anatel vem desenvolvendo, por exemplo, a regulamentação de uma nova forma de exploração do SMP, conhecida mundialmente como MVNO (*Mobile Virtual Network Operator*), tendo realizado longa consulta pública a respeito do tema. O objetivo da medida é facilitar a entrada de novos agentes, de diferentes portes, sem que seja necessária a construção de redes próprias em todas as localidades. A ideia é aprimorar o atendimento ao usuário e tornar mais eficiente a utilização da infraestrutura instalada.

Está prevista para o final deste ano a licitação de mais uma faixa de espectro de terceira geração – a Banda H –, que poderá viabilizar a entrada de mais uma prestadora com abrangência nacional. Cabe mencionar ainda a alteração da destinação da faixa de 2,5 GHz, recém-publicada pela Anatel, que visa ampliar em mais de 30% a quantidade de espectro destinada em caráter primário ao SMP e, assim, atender à demanda crescente por acesso em banda larga à internet.

Tais medidas demonstram a disposição do órgão regulador em aprofundar a concorrência nesse mercado e corrigir as distorções de qualidade e de preços que se observam atualmente no SMP.

Com base nos argumentos apresentados, não acredito que haverá efeitos positivos para a qualidade e para os preços do SMP se a lei determinar que todos os planos de serviço passem a oferecer *roaming* em todo o território nacional. Ao invés, receio que, se aprovado, o projeto pode gerar perda de rentabilidade e, possivelmente, aumento nos preços de planos de serviço que hoje atendem à população de baixa renda.

A decisão de consumo deve ser inteiramente do próprio usuário, que escolhe o plano de serviço que lhe apresenta a melhor composição de preço, cobertura e recursos adicionais. A diversidade de ofertas enriquece a competição e atende a um número maior de pessoas.

Não convém que o Congresso Nacional faça essa escolha para o consumidor, a não ser que a oferta não existisse, o que não se configura verdadeiro, em absoluto.

III – VOTO

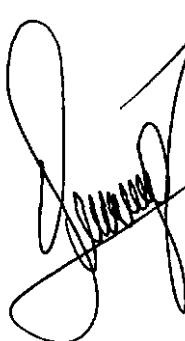
Diante do exposto, voto pela **rejeição** do Projeto de Lei da Câmara nº 127, de 2010.

Sala da Comissão, 15 de dezembro de 2010.

Sen. FLEXA RIBEIRO

, Presidente

, Relator



**COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA
ASSINAM O PARECER AO PLC 127/2010, NA REUNIÃO DE 15/12/2010
OS SENHORES SENADORES:**

PRESIDENTE: Sen Flexa Ribeiro

Bloco de Apoio ao Governo (PT, PR, PSB, PC do B e PRB)

MARCELO CRIVELLA	1. DELCÍDIO AMARAL
RENATO CASAGRANDE	2. FLÁVIO ARNS
ALFREDO NASCIMENTO	3. ANTÔNIO CARLOS VALADARES
ROBERTO CAVALCANTI	4. JOÃO RIBEIRO

Maioria (PMDB e PP)

HÉLIO COSTA	1. VALTER PEREIRA
LEOMAR QUINTANILHA	2. ROMERO JUCÁ
GERSON CAMATA	3. GILVAM BORGES
VALDIR RAUPP	4. REGIS FICHTNER

Bloco Parlamentar da Minoria (DEM e PSDB)

ANTONIO CARLOS JÚNIOR	1. GILBERTO GOELLNER
DEMÓSTENES TORRES	2. ELISEU RESENDE
JOSÉ AGRIPIINO	3. MARCO MACIEL
FRAIM MORAIS	4. KÁTIA ABREU
CÍCERO LUCENA	5. EDUARDO AZEREDO
FLEXA RIBEIRO	6. PAPALEÓ PAES
SÉRGIO GUERRA	7. ARTHUR VIRGÍLIO

PTB

SÉRGIO ZAMBIAZI	1. FERNANDO COLLOR
-----------------	--------------------

PDT

ACIR GURGACZ <i>RELATOR</i>	1- CRISTOVAM BUARQUE
--------------------------------	----------------------

PARECER Nº 989, DE 2011
(Da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle)

RELATOR: Senador VICENTINHO ALVES

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 127, de 2010 (Projeto de Lei nº 4.302, de 2008, na origem), de autoria do Deputado Mário Heringer. A iniciativa propõe que toda prestadora do Serviço Móvel Pessoal (SMP) seja obrigada a oferecer conectividade a seus próprios assinantes em qualquer lugar do País, estejam eles dentro ou fora da área de prestação de serviço que lhe foi outorgada pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

O projeto determina que as operadoras de telefonia celular atendam seus clientes quando estiverem “na condição de visitante”, ou seja, fora de sua **área de registro**. Trata-se do conhecido recurso de *roaming*, que permite ao assinante utilizar o terminal em viagens nacionais e internacionais, desde que: i) a área visitada opere com tecnologia compatível com a de seu terminal, e ii) alguma operadora nessa área mantenha acordo de interconexão com sua prestadora original.

O primeiro condicionante, de natureza tecnológica, não pode ser superado por determinação legal, mas o PLC nº 127, de 2010, pretende eliminar a segunda restrição, exigindo que toda operadora móvel mantenha acordos de interconexão **em todo o País** e que ofereça o recurso de *roaming* **em todos os planos de serviço**.

Com tal propósito, o projeto propõe a inserção do seguinte dispositivo na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, conhecida como Lei Geral das Telecomunicações (LGT):

Art. 155-A. A prestadora de serviço de telecomunicações móvel pessoal deve possibilitar o atendimento de seus usuários de quaisquer planos de serviço que estejam na condição de visitantes **em todas as localidades atendidas por ela em suas áreas de prestação**, respeitados os padrões de tecnologia utilizados na área visitada.

§ 1º A prestadora de serviço de telecomunicações móvel pessoal está obrigada a pactuar acordo que viabilize o atendimento de seus usuários de quaisquer planos de serviço que estejam na condição de visitantes em todas as áreas de prestação não coincidentes com as suas, respeitados os padrões de tecnologia utilizados na área visitada.

.....

A Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal (CCT) **aprovou parecer pela rejeição** do projeto, que foi remetido à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) para decisão terminativa.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, a teor do art. 102-A, III, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre o mérito do projeto e, por força da competência terminativa, também sobre os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

O SMP é oferecido no País exclusivamente em regime privado, ou seja, baseia-se nos princípios constitucionais da atividade econômica, conforme o art. 126 da LGT. Ao impor condicionantes à oferta do serviço, portanto, o Estado deve sempre ponderar os custos e benefícios associados e procurar preservar a livre iniciativa e o direito da empresa de gerir seu próprio negócio.

De acordo com a redação aprovada na Câmara dos Deputados, toda prestadora do SMP, **independentemente do porte**, fica obrigada a atender seus assinantes em localidades em que não solicitou autorização para operar, mediante acordo de uso de rede de outra prestadora. Embora possa ser eventualmente benéfico para uma parcela dos assinantes, isso representa custos adicionais que podem não fazer sentido para o negócio da prestadora, especialmente para aquelas que, a partir da regulamentação do Operador de Rede Móvel Virtual (MVNO ou *Mobile Virtual Network Operator*, como é mais conhecido), desejam operar localmente.

Analogamente, se a empresa é obrigada a oferecer o recurso de *roaming* em todos os pacotes, perde a capacidade de segmentar a oferta de acordo com os diferentes perfis de uso de seus assinantes, repassando custos indiscriminada e desnecessariamente.

Se não estivessem disponíveis planos de serviço com tal funcionalidade, seria compreensível a medida legislativa. Mas eles existem em grande quantidade, em variados pacotes, oferecidos por todas as operadoras do SMP. O usuário que efetivamente precisa do recurso pode contratá-lo sem dificuldade, e ainda fazer uso da portabilidade numérica se não estiver satisfeito com a qualidade ou com o preço cobrado.

Conforme registrou o parecer aprovado na CCT, “a decisão de consumo deve ser inteiramente do próprio usuário, que escolhe o plano de serviço que lhe apresenta a melhor composição de preço, cobertura e recursos adicionais. A diversidade de ofertas enriquece a competição e atende a um número maior de pessoas”.

É bom lembrar que as grandes operadoras do SMP atuam com redes próprias em todos os Estados da Federação, à exceção da Oi no Estado de São Paulo, onde já foram firmados os devidos acordos de interconexão. Assim, a medida não produz impacto para os usuários dessas empresas.

Por outro lado, como aponta o relatório da CCT, “**o projeto impede a existência de operações regionais**”, na contramão do que busca organizar o órgão regulador do setor. Como o SMP permite a transmissão de dados em banda larga, as empresas de menor porte seriam obrigadas a construir ou alugar, em todas as localidades, capacidade para a oferta de acesso à internet aos visitantes, o que seria ainda mais oneroso. Na medida em que cresce rapidamente a proporção de usuários de internet móvel, pode-se estimar o impacto financeiro associado à aprovação do PLC nº 127, de 2010.

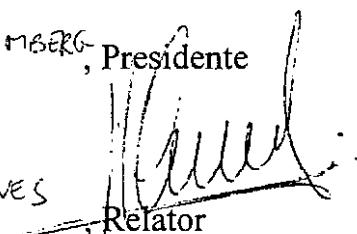
III – VOTO

Diante do exposto, voto pela **rejeição** do Projeto de Lei da Câmara nº 127, de 2010.

Sala da Comissão, 20 de setembro de 2011.

SENADOR RODRIGO ROLLEMBERG, Presidente

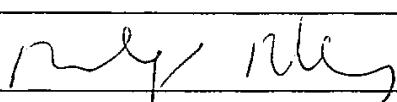
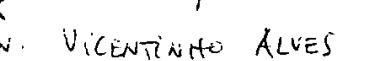
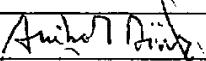
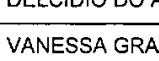
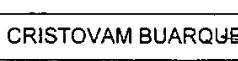
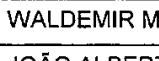
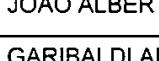
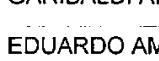
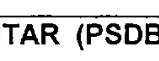
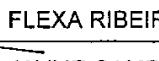
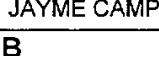
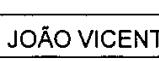
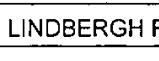
SENADOR VICENTINHO ALVES


Relator

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

PROPOSIÇÃO: PLC Nº 127, DE 2010.

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 20/09/2011, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE :	 SEN. RODRIGO ROLLEMBERG
RELATOR :	 SEN. VICENTINHO ALVES
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB)	
ANIBAL DINIZ-PT	 ANA RITA-PT
ACIR GURGACZ - PDT	DELcíDIO DO AMARAL-PT
JORGE VIANA-PT	 VANESSA GRAZZIOTIN-PCdoB
VICENTINHO ALVES-PR	BLAIRO MAGGI-PR
PEDRO TAQUES-PDT	 CRISTOVAM BUARQUE-PDT
RODRIGO ROLLEMBERG-PSB	ANTONIO CARLOS VALADARES-PSB
BLOCO PARLAMENTAR (PV, PMDB, PP, PMN E PSC)	
VITAL DO REGO-PMDB	 VALDIR RAUPP-PMDB
WILSON SANTIAGO-PMDB	LOBÃO FILHO-PMDB
EUNÍCIO OLIVEIRA-PMDB	 WALDEMIR MOKA-PMDB
SÉRGIO SOUZA-PMDB	 JOÃO ALBERTO SOUZA-PMDB
EDUARDO BRAGA-PMDB	 GARIBALDI ALVES-PMDB
REDITARIO CASSOL-PP	 EDUARDO AMORIM-PSC
BLOCO PARLAMENTAR (PSDB, DEM)	
ALOYSIO NUNES FERREIRA-PSDB	 CÍCERO LUCENA-PSDB
ALVARO DIAS-PSDB	 FLEXA RIBEIRO-PSDB
KÁTIA ABREU-DEM	 JAYME CAMPOS-DEM
PTB	
PAULO DAVIM-PV	 JOÃO VICENTE CLAUDINO
PSOL	
RANDOLFE RODRIGUES	 LINDBERGH FARIA-PT

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

LEI N° 9.472, DE 16 DE JULHO DE 1997.

Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.

.....

Art. 126. A exploração de serviço de telecomunicações no regime privado será baseada nos princípios constitucionais da atividade econômica.

.....

Art. 155. Para desenvolver a competição, as empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo deverão, nos casos e condições fixados pela Agência, disponibilizar suas redes a outras prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo.

Art. 156. Poderá ser vedada a conexão de equipamentos terminais sem certificação, expedida ou aceita pela Agência, no caso das redes referidas no art. 145 desta Lei.

§ 1º Terminal de telecomunicações é o equipamento ou aparelho que possibilita o acesso do usuário a serviço de telecomunicações, podendo incorporar estágio de transdução, estar incorporado a equipamento destinado a exercer outras funções ou, ainda, incorporar funções secundárias.

§ 2º Certificação é o reconhecimento da compatibilidade das especificações de determinado produto com as características técnicas do serviço a que se destina.

.....

Ofício nº 174/2011-CMA

Brasília, 22 de setembro de 2011.

A Sua Excelência o Senhor
Senador JOSÉ SARNEY
Presidente do Senado Federal

Assunto: Deliberação terminativa – PLC 127, de 2010

Senhor Presidente,

Nos termos do § 2º do artigo 91 do Regimento Interno do Senado Federal, comunico a Vossa Excelência que esta Comissão, na 36ª Reunião Ordinária, realizada em 20/09/2011, rejeitou, em decisão terminativa, o Projeto de Lei da Câmara nº 127, de 2010, que “Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, obrigando as prestadoras do Serviço Móvel Pessoal - SMP a fornecer atendimento a usuários que estejam na condição de visitantes”.

Atenciosamente,


Senador Rodrigo Rollemberg
Presidente da Comissão de Meio Ambiente,
Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

Publicado no DSF, de 28/09/2011.