



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3.832, de 2019, do Senador Vanderlan Cardoso, que *altera a Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, para eliminar as restrições à concentração da propriedade entre prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, concessionárias e permissionárias de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens e produtoras e programadoras do Serviço de Acesso Condicionado.*

RELATOR: Senador **AROLDE DE OLIVEIRA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), em decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 3.832 de 2019, de autoria do Senador Vanderlan Cardoso. A proposição pretende eliminar as restrições à propriedade cruzada entre prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, concessionárias e permissionárias de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens e produtoras e programadoras do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), presentes nos arts. 5º e 6º da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011.



SF/19780.36929-44



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

2

O PL nº 3.832, de 2019, é composto por apenas três artigos.

O art. 1º indica o objeto da lei pretendida, seguindo o estabelecido no art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

O art. 2º revoga os arts. 5º e 6º da Lei nº 12.485, de 2011, que estabelecem as restrições à concentração de propriedade que se pretende eliminar.

Por fim, o art. 3º estabelece que a lei decorrente do projeto entrará em vigor na data da sua publicação.

Foram apresentadas sete emendas à proposição.

A Emenda nº 1, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, adiciona parágrafo único ao art. 2º do projeto, para estabelecer que “não se caracteriza como serviço de telecomunicações (...) a distribuição de pacotes de conteúdo audiovisual a assinantes por meios de aplicação de internet”.

A Emenda nº 2, também do Senador Randolfe Rodrigues, acrescenta novo artigo à proposição, modificando o art. 6º da Lei nº 12.485, de 2011. Em sua justificação, aponta que o objetivo da emenda é explicitar que a vedação constante do referido art. 6º abrange a produção de conteúdo audiovisual a ser veiculado em qualquer serviço de comunicação.

A Emenda nº 3, de autoria do Senador Marcos do Val, inclui novo artigo ao projeto, a fim de alterar o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.485, de 2011, para indicar que se excluem do campo de aplicação da referida norma a internet pública e os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Justifica que seu objetivo é inserir a expressão “internet” no texto do dispositivo, “a fim de atualizar a autonomia normativa do referido diploma legal em face da superveniência do Marco Civil da Internet”.

A Emenda nº 4, também do Senador Marcos do Val, adiciona novo artigo à proposição, com o objetivo de acrescentar parágrafo único ao art. 2º da Lei nº 12.485, de 2011, determinando que a caracterização do



SF/19780.36929-44



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

3

SeAC “pressupõe o licenciamento de pelo menos uma estação de telecomunicações, bem como a gestão de rede pela prestadora independente do protocolo de comunicação”.

As Emendas nºs 5 e 6, de autoria do Senador Angelo Coronel, propõem a alteração do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.485, de 2011, para excluir do campo de aplicação da referida lei “o provimento de conteúdo audiovisual, sob qualquer forma, por meio de aplicações de internet”. Ambas apontam que teriam como objetivo principal “evitar interpretações distorcidas quanto ao campo de abrangência da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011”. As diferenças entre essas emendas são relativamente pequenas, limitando-se essencialmente a questões de redação.

Finalmente, a Emenda nº 7, do Senador Eduardo Gomes, pretende incluir novo artigo à proposição com a finalidade de assegurar às redes de televisão digital o direito de carregamento previsto no art. 32 da Lei nº 12.485, de 2011. Argumenta que o texto legal prevê a distribuição obrigatória apenas para os canais analógicos de televisão aberta, que vêm sendo substituídos pelos digitais, sendo por isso necessária a atualização da norma.

Em 27 de agosto de 2019, foi realizada audiência pública para instruir a matéria com a presença de diversos representantes de entidades que atuam no setor. Os convidados expuseram seus posicionamentos com relação ao texto original do projeto e às emendas apresentadas até aquela data e apresentaram outras informações relevantes ao aprimoramento do SeAC. As apresentações foram disponibilizadas, na íntegra, no sítio da CCT na internet.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 104-C, incisos II, VII e IX, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCT opinar sobre proposições relacionadas à política de comunicações, à radiodifusão e à televisão, bem como sobre assuntos correlatos. A iniciativa em comento inscreve-se, portanto, no rol das matérias sujeitas ao exame deste Colegiado.



SF/19780.36929-44



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

4

A proposição atende aos requisitos constitucionais formais relativos à competência legislativa da União, conforme o art. 22, inciso IV, da Constituição Federal, e às atribuições do Congresso Nacional, de acordo com o art. 48, inciso XII. O projeto em exame não contraria preceitos ou princípios da Lei Maior, não havendo objeções a respeito de sua constitucionalidade material.

No que tange à juridicidade, de igual modo, a proposição se mostra adequada.

No mérito, deve-se destacar inicialmente que a Lei nº 12.485, de 2011, teve um longo período de tramitação no Congresso Nacional, que se iniciou com o PL nº 29, de 2007, do Deputado Paulo Bornhausen. Em decorrência desse lapso de quase cinco anos, a referida lei já nasceu envelhecida, tendo em vista o rápido avanço da tecnologia das comunicações no período.

À época da apresentação do PL nº 29, de 2007, havia apenas 5 milhões de assinantes dos serviços de TV por assinatura em todo o Brasil. Em 2011, quando o projeto foi convertido em lei, já eram quase 13 milhões. O crescimento do serviço era vigoroso, e as projeções, impulsionadas pelos resultados positivos anteriores, apontavam para até 30 milhões de assinantes nos anos seguintes.

A realidade, contudo, mostrou-se diversa. O rápido avanço da internet, que crescia consistentemente em quantidade de usuários e em velocidade de conexão, levou à popularização de aplicações de vídeo sob demanda, a exemplo do YouTube e do Netflix. Imediatamente, o interesse pelos serviços tradicionais de TV por assinatura começou a arrefecer. Depois do pico de quase 20 milhões de assinantes, registrado em 2014, a cada ano se verificou novo declínio no serviço e, em maio de 2019, os assinantes já eram menos de 17 milhões.

Hoje, a decadência do serviço é considerada irreversível, sendo apenas uma questão de tempo para sua completa substituição por aplicações de vídeo pela internet. Recentemente, essa transição ganhou novo impulso,



SF/19780.36929-44



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

5

com a migração de canais historicamente distribuídos por meio de serviços de TV por assinatura para a internet.

Em breve, com as redes móveis de quinta geração (5G), não haverá mais obstáculos técnicos para distribuição de conteúdo audiovisual pela internet em larga escala, e a existência de um serviço de telecomunicações específico de TV por assinatura, como o SeAC, será economicamente injustificável.

É com base nesse contexto que se deve avaliar o PL nº 3.832, de 2019.

Como se constata, não há, atualmente, razões para se restringir antecipadamente a propriedade cruzada entre prestadoras de serviços de telecomunicações e empresas de radiodifusão, produtoras ou programadoras do SeAC. Assim, a proposta de revogação do art. 5º da Lei nº 12.485, de 2011, é medida adequada.

Deve-se destacar que a revogação do mencionado dispositivo não significa que qualquer tipo de concentração de propriedade será autorizado. Todos os demais dispositivos legais de proteção à concorrência continuaram vigentes, restringindo fusões e aquisições que possam prejudicar o livre mercado e a multiplicidade de fornecedores. Somente o que se revoga é a proibição antecipada hoje estabelecida na lei.

Nesse sentido, destaca-se que, durante a audiência pública realizada para instruir a proposição, alguns dos convidados expuseram as diversas condicionantes impostas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) à fusão entre as empresas AT&T – que atua na distribuição do SeAC – e Time Warner – produtora e programadora. Com isso, demonstra-se que, mesmo com a revogação das restrições do art. 5º, não haverá efetivo prejuízo à concorrência ou à ordem econômica no setor.

Com relação à proposta de revogação do art. 6º da Lei nº 12.485, de 2011, que estabelece restrições à produção de conteúdo pelas prestadoras do SeAC, deve-se ressaltar que o crescimento das aplicações de vídeo sob demanda pela internet, especialmente do Netflix, estabeleceu uma



SF/19780.36929-44



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

6

concorrência injusta com os distribuidores do SeAC. Esses novos agentes têm total liberdade para contratar talentos artísticos e, dessa maneira, produzir conteúdo de alta qualidade capaz de atrair usuários. Enquanto isso, as distribuidoras do SeAC, impedidas de contratar esses mesmos artistas, ficam prejudicadas nessa disputa.

Assim, a fim de reequilibrar o mercado e, dessa forma, favorecer a ampliação da produção e da oferta de conteúdo audiovisual, é necessário remover a restrição que atinge unicamente as distribuidoras do SeAC, revogando-se o art. 6º da Lei nº 12.485, de 2011.

No que tange às emendas apresentadas, deve-se ressaltar que, embora tenham redações substancialmente distintas, as Emendas nºs 1, 3, 4, 5 e 6 produzem resultados semelhantes: todas explicitam o fato de que as regras da Lei nº 12.485, de 2011, não se aplicam à distribuição de conteúdo por meio de aplicações de internet. Em tese, essa questão estaria suficientemente esclarecida no art. 61 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), que define o Serviço de Valor Adicionado (SVA). Entretanto, as recentes controvérsias envolvendo a suposta prestação de SeAC pela internet demonstram que pode ser conveniente destacar, de modo ainda mais enfático, que as aplicações de internet não podem ser caracterizadas como SeAC.

Tendo em vista as exposições realizadas durante a audiência pública, especialmente considerando a enfatizada distinção entre o conceito de **Serviço** de Acesso Condicionado, tipo de serviço de telecomunicações, e a definição mais abrangente de **Comunicação Audiovisual** de Acesso Condicionado, entendi, num primeiro momento, ser mais apropriado não acatar as referidas emendas, a fim de permitir uma discussão mais detalhada sobre a questão. Contudo, depois do pedido de vista formulado na última reunião, houve tempo suficiente para ponderar sobre os impactos das alterações pretendidas, de modo que agora encontro-me convicto da necessidade do ajuste. Nesse sentido, após analisar as cinco emendas que tratam do tema e de compará-las minuciosamente, concluí que a redação que se mostra mais clara e mais apropriada é a apresentada na Emenda nº 6. Contudo, um ajuste de redação deve ser realizado para que a referida emenda indique que o artigo em que deve ser inserido o texto no projeto.



SF/19780.36929-44



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

7

Acerca da Emenda nº 2, verifica-se que a proposta nela contida é diametralmente oposta ao objetivo do PL nº 3.832, de 2019. Enquanto que o projeto pretende eliminar restrições à produção de conteúdo pelas distribuidoras do SeAC, a emenda em questão propõe intensificar essas barreiras.

Como anteriormente registrado, no atual quadro, a manutenção desses impedimentos é inadequada, por reforçar o desequilíbrio concorrencial verificado com as novas aplicações de distribuição de vídeo pela internet. Consequentemente, deve-se atuar para minimizar as disparidades, não para agravá-las.

Com relação à Emenda nº 7, embora o inciso I do *caput* do art. 32 da Lei nº 12.485, de 2011, de fato, restrinja a obrigação de carregamento aos canais transmitidos em tecnologia analógica, a distribuição dos canais digitais está suficientemente prevista nos parágrafos 12 a 14. Como se observa, o texto legal prevê a possibilidade da substituição do carregamento dos canais analógicos por seus equivalentes digitais, a critério da empresa de radiodifusão, bem como a obrigatoriedade de sua distribuição gratuita. Dessa maneira, entendo não ser necessária a alteração pretendida.

Por fim, registro que, durante a audiência pública, foi relatada a prática de preços não isonômicos na comercialização dos canais de programação, inviabilizando a atividade de pequenos e médios distribuidores. Sem dúvida, trata-se de questão relevante e altamente prejudicial ao desenvolvimento do SeAC, devendo ser coibida por meio de norma específica. Contudo, a sugestão de atribuir à Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) a repressão a esse tipo de comportamento não parece adequada, tendo em vista o fato de a atividade de programação de canais não configurar serviço de telecomunicações. Por essa razão, entendo que a questão deve ser objeto de maior discussão e, dessa forma, sugiro sua apresentação por meio de proposição legislativa específica.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do PL nº 3.832, de 2019; pela aprovação da Emenda nº 6, ajustando-se sua redação para indicar



SF/19780.36929-44



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

8

que o texto proposto deve ser inserido no art. 2º do projeto, renumerando-se o atual art. 2º como art. 3º, e os demais sucessivamente; pela declaração de prejudicialidade das Emendas nºs 1, 3, 4 e 5, e pela rejeição das Emendas nº 2 e 7.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19780.36929-44