



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES  
COORDENAÇÃO DE PROCEDIMENTOS REGULATÓRIOS  
SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2062

**PARECER n. 00526/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.004848/2022-57**

**INTERESSADO: CONSELHO DIRETOR DA ANATEL - CD**

**ASSUNTO: Reavaliação pontual do Regulamento de Adaptação das Concessões do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC para Autorizações do mesmo serviço, aprovado pela Resolução nº 741, de 8 de fevereiro de 2021.**

**EMENTA:** 1. Reavaliação pontual do Regulamento de Adaptação das Concessões do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC para Autorizações do mesmo serviço, aprovado pela Resolução nº 741, de 8 de fevereiro de 2021. 2. Aspectos formais. 2.1. Consideram-se atendidos todos os requisitos formais necessários ao prosseguimento dos autos em epígrafe. 2.2. Cumpre destacar a aplicabilidade do § 5º do art. 9º da Lei nº 13.848/2019 no que se refere aos atos normativos, devendo tal disposição ser cumprida após deliberação final da proposta pelo Conselho Diretor. 3. Mérito da proposta. 3.1. Análise das contribuições apresentadas na Consulta Pública nº 38, de 25 de maio de 2022. 3.2. Definição dos compromissos de investimento a serem assumidos no processo de adaptação. Considerações da Procuradoria. 3.3. Termo Único de Autorização. A inclusão das demais prestadoras que integrem o grupo econômico da concessionária como signatárias do Termo Único não pode afastar a premissa de que o instrumento em questão visa obstar prejuízos à prestação do STFC, nos termos do art. 144-A, inciso IV da LGT, c/c art. 33 do Regulamento de Adaptação. Considerações da Procuradoria.

**1. RELATÓRIO.**

1. Tratam os autos de proposta de reavaliação pontual do Regulamento de Adaptação das Concessões do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC para Autorizações do mesmo serviço, aprovado pela Resolução nº 741, de 8 de fevereiro de 2021, iniciativa regulatória prevista no item 30 da Agenda Regulatória para o biênio 2021-2022.
2. A proposta inicialmente formulada pelo corpo técnico da Agência previa a alteração dos arts. 16 e 17 do Regulamento de Adaptação das Concessões do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC para Autorizações do mesmo serviço, aprovado pela Resolução nº 741, de 08 de fevereiro de 2021, nos termos do Informe nº 14/2022/PRRE/SPR (SEI nº 8009037). Esta Procuradoria Federal Especializada manifestou-se a respeito da mencionada proposta por meio do Parecer nº 00175/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI nº 8309358).
3. Submetida a proposta ao Conselho Diretor da Agência, foi proferido o Acórdão nº 186, de 25 de maio de 2022 (SEI nº 8521688), nos termos da Análise nº 10/2022/AC (SEI nº 8428193), que, além de determinar a submissão à Consulta Pública da Minuta de Resolução que altera o Regulamento de Adaptação, também submeteu a este procedimento "*a intenção da Anatel de receber contribuições sobre a operacionalização do Termo Único de Autorização para Exploração de Serviços de Telecomunicações*".
4. A proposta de revisão pontual do Regulamento de Adaptação das Concessões do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC para Autorizações do mesmo serviço, aprovado pela Resolução nº 741/2021 e a a intenção da Anatel de receber contribuições sobre a operacionalização do Termo Único de Autorização para Exploração de Serviços de Telecomunicações foram submetidas à Consulta Pública nº 38, de 05 de maio de 2022, publicada no Diário Oficial da União de 25/05/2022 (SEI nº 8521841).
5. O corpo técnico analisou as contribuições recebidas por força da Consulta Pública por meio do Informe nº 74/2022/PRRE/SPR (SEI nº 8969330), que foi acompanhado dos seguintes documentos: a) Anexo I – Planilha contendo proposta de resposta para as contribuições recebidas durante a CP nº 38/2022 (SEI nº 9066477); b) Anexo II - Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) revisado (SEI nº 9011126) e seu anexo com o organograma dos grupos econômicos das concessionárias do STFC (SEI nº 9011475); c) Anexo III – Minuta da Resolução sem marcas de revisão após Consulta Pública (SEI nº 9000006), d) Anexo IV – Minuta da Resolução com marcas de revisão após Consulta Pública (SEI nº 9011475).
6. Após a análise realizada pelo corpo técnico da Agência, os autos foram encaminhados a esta Procuradoria.
7. É, em breves linhas, o relatório. Passa-se à manifestação.

**2. FUNDAMENTAÇÃO.**

**2.1 Dos aspectos formais.**

8. Inicialmente, cabe a este órgão jurídico a análise do atendimento das disposições legais e regimentais quanto ao procedimento de Consulta Pública e à consolidação das propostas dela decorrentes.
9. Nessa esteira, verifica-se que a aprovação, alteração e, até mesmo, revogação de normas pela Anatel constitui exercício de sua função normativa, a qual decorre da sua natureza de órgão regulador, conforme previsto pela Constituição Federal, art. 21, inc. XI, e nos termos da Lei nº 9.472, de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações - LGT).
10. No tocante à competência da Agência para elaboração da proposta em exame, vale consignar que a proposta atende as disposições da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), *verbis*:

Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade,

impessoalidade e publicidade, e especialmente:

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações;

(...)

IV - expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público;

(...)

X - expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado;

(...)

#### TÍTULO III-A

(Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

#### DA ADAPTAÇÃO DA MODALIDADE DE OUTORGA DE SERVIÇO DE TELECOMUNICAÇÕES DE CONCESSÃO PARA AUTORIZAÇÃO

Art. 144-A. A Agência poderá autorizar, mediante solicitação da concessionária, a adaptação do instrumento de concessão para autorização, condicionada à observância dos seguintes requisitos: (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

I - manutenção da prestação do serviço adaptado e compromisso de cessão de capacidade que possibilite essa manutenção, nas áreas sem competição adequada, nos termos da regulamentação da Agência; (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

II - assunção, pela requerente, de compromissos de investimento, conforme o art. 144-B; (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

III - apresentação, pela requerente, de garantia que assegure o fiel cumprimento das obrigações previstas nos incisos I e II; (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

IV - adaptação das outorgas para prestação de serviços de telecomunicações e respectivas autorizações de uso de radiofrequências detidas pelo grupo empresarial da concessionária em termo único de serviços. (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

§ 1º Na prestação prevista no inciso I, deverão ser mantidas as ofertas comerciais do serviço adaptado existentes à época da aprovação da adaptação nas áreas sem competição adequada, nos termos da regulamentação da Agência. (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

§ 2º Ressalvadas as obrigações previstas nos incisos I e II, o processo de adaptação previsto no inciso IV dar-se-á de forma não onerosa, mantidos os prazos remanescentes das autorizações de uso de radiofrequências. (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

§ 3º A garantia prevista no inciso III deverá possibilitar sua execução por terceiro beneficiado, de forma a assegurar o cumprimento das obrigações a ela associadas. (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

§ 4º O contrato de concessão deverá ser alterado para incluir a possibilidade de adaptação prevista **nocaput** deste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

§ 5º Após a adaptação prevista no **caput**, poderá ser autorizada a transferência do termo previsto no inciso IV, no todo ou em parte, conforme regulamentação da Agência, desde que preservada a prestação do serviço. (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

Art. 144-B. O valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização prevista no art. 144-A será determinado pela Agência, com indicação da metodologia e dos critérios de valoração. (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

§ 1º O valor econômico referido no **caput** deste artigo será a diferença entre o valor esperado da exploração do serviço adaptado em regime de autorização e o valor esperado da exploração desse serviço em regime de concessão, calculados a partir da adaptação. (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

§ 2º O valor econômico referido no **caput** deste artigo será revertido em compromissos de investimento, priorizados conforme diretrizes do Poder Executivo. (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

§ 3º Os compromissos de investimento priorizarão a implantação de infraestrutura de rede de alta capacidade de comunicação de dados em áreas sem competição adequada e a redução das desigualdades, nos termos da regulamentação da Agência. (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

§ 4º Os compromissos de investimento mencionados neste artigo deverão integrar o termo previsto no inciso IV do art. 144-A. (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

§ 5º Os compromissos de investimento deverão incorporar a oferta subsidiada de tecnologias assistivas para acessibilidade de pessoas com deficiência, seja às redes de alta capacidade de comunicação de dados, seja aos planos de consumo nos serviços de comunicações para usuários com deficiência, nos termos da regulamentação da Agência. (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

Art. 144-C. Para efeito do cálculo do valor econômico mencionado no art. 144-B, serão considerados bens reversíveis, se houver, os ativos essenciais e efetivamente empregados na prestação do serviço concedido. (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

Parágrafo único. Os bens reversíveis utilizados para a prestação de outros serviços de telecomunicações explorados em regime privado serão valorados na proporção de seu uso para o serviço concedido. (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

11. A competência da Agência para promover a alteração pontual no Regulamento de Adaptação, bem como para operacionalizar o Termo Único de Autorização para Exploração de Serviços de Telecomunicações é, portanto, inequívoca.

12. Tratando-se de ato normativo a ser exarado no seio desta Agência, cumpre destacar os termos do art. 6º da Lei nº 13.848/2019, que dispõe que "*a adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo*".

13. No que se refere à Consulta Pública, o Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, definiu e firmou algumas especificações acerca do tema. Confirma-se:

Art. 59. A Consulta Pública tem por finalidade submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante, a críticas e sugestões do público em geral.

§ 1º A Consulta Pública pode ser realizada pelo Conselho Diretor ou pelos Superintendentes, nas matérias de suas competências.

§ 2º A Consulta Pública será formalizada por publicação no Diário Oficial da União, com prazo não inferior a 10 (dez) dias, devendo as críticas e as sugestões serem apresentadas conforme dispuser o respectivo instrumento deliberativo.

§ 3º A divulgação da Consulta Pública será feita também na página da Agência na Internet, na mesma data de sua publicação no Diário Oficial da União, acompanhada, dentre outros elementos pertinentes, dos seguintes documentos relativos à matéria nela tratada:

I - informes e demais manifestações das áreas técnicas da Agência;

II - manifestações da Procuradoria, quando houver;

III - análises e votos dos Conselheiros;

IV - gravação ou transcrição dos debates ocorridos nas Sessões ou Reuniões em que a matéria foi apreciada;

V - texto resumido que explique de forma clara e suficiente o objeto da consulta.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas e devidamente justificadas deverão ser consolidadas em documento próprio a ser enviado à autoridade competente, anexado aos autos do processo administrativo da Consulta Pública, contendo as razões para sua adoção ou rejeição, e permanecerá à disposição do público na Biblioteca e na página da Agência na Internet.

§ 5º Os pedidos de prorrogação de prazo de Consulta Pública serão decididos pelo Superintendente nas matérias de sua competência e, aqueles relativos a matérias sob a competência do Conselho Diretor, distribuídos ao Conselheiro Relator do processo submetido à Consulta Pública, exceto quando a ausência deste prejudicar a análise tempestiva do pedido, caso em que deverá ser realizado sorteio da matéria, nos termos do art. 9º deste Regimento.

§ 6º Na fixação dos prazos para a apresentação de críticas e sugestões às Consultas Públicas, a Agência deverá considerar, entre outros, a complexidade, a relevância e o interesse público da matéria em análise.

14. Vale citar, ainda, os comandos contidos no art. 9º da Lei nº 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das Agências Reguladoras, e no art. 37, inciso VIII do Regimento Interno da Anatel, *verbis*:

#### **Lei nº 13.848/2019**

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

§ 1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora.

§ 2º Ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá início após a publicação do respectivo despacho ou aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da agência na internet, e terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.

§ 3º A agência reguladora deverá disponibilizar, na sede e no respectivo sítio na internet, quando do início da consulta pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico usados como fundamento para as propostas submetidas a consulta pública, ressalvados aqueles de caráter sigiloso.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas pelos interessados deverão ser disponibilizadas na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 10 (dez) dias úteis após o término do prazo da consulta pública.

§ 5º O posicionamento da agência reguladora sobre as críticas ou as contribuições apresentadas no processo de consulta pública deverá ser disponibilizado na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após a reunião do conselho diretor ou da diretoria colegiada para deliberação final sobre a matéria.

§ 6º A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas consultas públicas.

§ 7º Compete ao órgão responsável no Ministério da Economia opinar, quando considerar pertinente, sobre os impactos regulatórios de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidas a consulta pública pela agência reguladora.

#### **RIA**

Art. 37. Os processos administrativos observarão, dentre outros, os seguintes critérios de:

[...]

VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos interessados;

[...]

15. Consoante se depreende das normas regentes supramencionadas, imperiosa a submissão da proposta sob exame, previamente à sua edição, à discussão por meio de Consulta Pública.

16. A referida tarefa é inarredável e a Administração Pública está vinculada ao cumprimento desse mandamento legal. Ocorre que a forma pela qual se dará efetividade a ele foi jungida à discricionariedade do administrador, que, entretanto, fixou garantias mínimas ao administrado na consecução desse propósito.

17. Nesse sentido, cabe a esta Procuradoria emitir pronunciamento acerca da compatibilidade da proposta formulada com a legislação, bem como analisar se o seu trâmite atendeu às previsões do Regimento Interno e da Lei Geral de Telecomunicações, além de verificar se houve atendimento do procedimento às disposições regimentais quanto à Consulta Pública e à consolidação das propostas decorrentes.

18. Nessa toada, insta verificar qual o órgão responsável pela análise das propostas feitas pela área técnica antes e depois da Consulta Pública. A esse respeito, constata-se que o órgão máximo deliberativo da Anatel é o Conselho Diretor, ao qual

foram enfeixadas as seguintes funções, de acordo com o art. 16, inciso V, do Decreto nº 2.338/97 (Regulamento da Anatel), o art. 22, inciso IV, da LGT, e o art. 62 do Regimento Interno da Anatel, *in verbis*:

**RIA**

Art. 16. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, e especialmente: (...)

V - exercer o poder normativo relativamente às telecomunicações; (...)

**LGT**

Art. 22. Compete ao Conselho Diretor: (...)

IV - editar normas sobre matérias de competência da Agência; (...)

**RIA**

Art. 62. Os atos de caráter normativo da Agência serão expedidos por meio de Resoluções, de competência exclusiva do Conselho Diretor, observado o disposto nos arts. 59 e 60, relativos aos procedimentos de Consultas Pública e Interna, respectivamente.

19. Assim, verifica-se que foram observadas as atribuições legal e regimentalmente impostas à Anatel no que concerne à edição das normas, uma vez que coube ao Conselho aprovar a versão final do texto encaminhado à Consulta Pública, bem como a ele incumbirá a decisão acerca das contribuições formuladas e do teor da minuta a ser aprovada.

20. Cumpre, outrossim, registrar que a deliberação do Conselho Diretor da Anatel é uma espécie de ato administrativo, para cuja produção é exigida suficiente e clara motivação, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos pertinentes, de acordo com o art. 50 da Lei nº 9.784, de 1999.

21. Ademais, no que diz respeito à forma, é oportuno citar o art. 40, inc. I, e parágrafo único, do Regimento Interno da Agência, que disciplina como são emanados os atos da Agência, sendo a Resolução de atribuição exclusiva do Conselho Diretor da Anatel:

**RIA**

Art. 40. A Agência manifestar-se-á mediante os seguintes instrumentos:

I - Resolução: expressa decisão quanto ao provimento normativo que regula a implementação da política de telecomunicações brasileira, a prestação dos serviços de telecomunicações, a administração dos recursos à prestação e o funcionamento da Agência;

[...]

Parágrafo único. A Resolução, a Súmula, o Acórdão e a Consulta Pública de minuta de ato normativo são instrumentos deliberativos de competência exclusiva do Conselho Diretor.

22. Tendo em vista a redação do dispositivo acima citado, constata-se correspondência entre o assunto a ser tratado na norma e o instrumento a ser utilizado (Resolução).

23. Além disso, a realização prévia de Consulta Pública integra a forma necessária à edição do regulamento em tela, em respeito ao comando contido no art. 59 do Regimento Interno da Anatel c/c o art. 9º da Lei nº 13.848/2019 (já transcritos acima).

24. Quanto à abertura da Consulta Pública nº 38, de 25 de maio de 2022, constata-se que foi juntado aos autos eletrônicos o Ato devidamente assinado pelo Presidente do Conselho Diretor da Agência (SEI nº 8521841), formalizando sua abertura. Esse Ato foi publicado no Diário Oficial da União em 26 de maio de 2022, seção 1, página 12, consoante certificado naquele documento eletrônico.

25. Relativamente à fase para o recebimento de sugestões e comentários, a publicação da Consulta Pública no DOU, como dito, ocorreu em 26 de maio de 2022, com período para contribuições fixado em 45 (quarenta e cinco) dias.

26. Destaca-se que foram apresentados pedidos de suspensão (SEI nº 8642772), de realização de audiência pública (SEI nº 8743116), de acesso a documentos (SEI nº 8767190) e de prorrogação de prazo (SEI nºs 8766046 e 8778060). A respeito, o Órgão Máximo da Agência exarou o Acórdão nº 230, de 08 de julho de 2022 (SEI nº 8784921), prorrogando o prazo da Consulta Pública por 30 (trinta) dias. Os pedidos de suspensão do procedimento e de realização de audiência pública foram rejeitados e, quanto ao pedido de acesso a documentos, esclareceu-se que "*já se encontram publicizados o Manual Metodológico elaborado para que seja efetuado o cálculo do saldo da adaptação das concessões do STFC*".

27. É de se concluir que a proposta foi efetivamente disponibilizada para contribuições do público, restando cumprido o lapso temporal mínimo de dez dias fixado no art. 59, § 2º, do RIA. Ademais, devidamente cumprido também o prazo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias de duração exigido pela Lei nº 13.848/2019 em relação às minutas de atos normativos.

28. No mais, depreende-se que a área consulente preocupou-se em consolidar em documento próprio os comentários e sugestões encaminhadas, seguidos das razões de seu acatamento ou não, para fins de cumprimento à previsão regimental, conforme Planilha de Análise das Contribuições Recebidas na Consulta Pública nº 38/2022 (SEI nº 9066477).

29. Consoante consignado pela área técnica, na Consulta Pública nº 38/2022 foram apresentadas, pelo Sistema Participa Anatel 32 (trinta e duas) contribuições, sendo, ainda, apresentado o Parecer SEI nº 10587/2022/ME (SEI nº 8808620) apresentado pela Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (SEAE/ME), abrangendo todos os temas submetidos àquele procedimento. O conteúdo completo das contribuições, bem como as respostas formuladas, encontram-se na Planilha de Análise das Contribuições (SEI nº 9066477).

30. No ponto, o corpo técnico esclareceu que não considerou as contribuições apresentadas pela Claro por meio da correspondência CT 08.0424 - GRGR GCO, protocolada no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) sob o nº 8945917, por não ter sido utilizado o Sistema Participa Anatel. Considerando que o teor da Consulta Pública expressamente consignava que as contribuições e sugestões deveriam ser, obrigatoriamente, encaminhadas por meio do Sistema Participa Anatel e, ainda, que o corpo técnico atestou que não foi verificada a indisponibilidade do sistema durante o período da Consulta Pública, não se vislumbram óbices jurídicos à proposta.

31. Especificamente no que tange ao Termo Único de Autorização para Exploração de Serviços de Telecomunicações, em se tratando da alteração do texto do Termo Único que se encontra em anexo ao Regulamento de Adaptação, bem como das normas regulamentares pertinentes, deveria a minuta, a rigor, ser submetida ao procedimento de Consulta Pública. Isso porque uma interpretação literal do *caput* do art. 9º da Lei nº 13.848/2019 e do parágrafo único do art. 9º da Lei nº 10.411/2020

conduziria à necessidade de submissão da própria minuta de alteração deste ponto específico à análise da sociedade. A medida tornaria o processo ainda mais transparente.

32. Não obstante, observa-se que a proposta submetida à Consulta Pública já contemplava uma minuta de alteração do Regulamento de Adaptação, oportunidade em que puderam ser colhidas contribuições não apenas quanto aos compromissos de investimento, mas também, quanto ao Termo Único de Autorização e às dificuldades de sua operacionalização quanto à consolidação das outorgas detidas pelas prestadoras do grupo econômico, consoante consta dos documentos relacionados àquele procedimento.

33. De fato, na hipótese específica tratada nestes autos, pode-se observar do Acórdão nº 186/2022 (SEI nº 8521688) que foi indicado um ponto bastante específico a ser objeto de debate, deixando clara a ausência de rediscussão do mérito do Regulamento de Adaptação no tocante a este aspecto específico:

CONSULTA PÚBLICA. REAVALIAÇÃO PONTUAL DO REGULAMENTO DE ADAPTAÇÃO DAS CONCESSÕES DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO - STFC PARA AUTORIZAÇÕES DO MESMO SERVIÇO, APROVADO PELA RESOLUÇÃO Nº 741, DE 8 DE FEVEREIRO DE 2021. REAVALIAÇÃO DE REGRA OPERACIONAL RELATIVA AO TERMO ÚNICO. ITEM 30 DA AGENDA REGULATÓRIA DO BIÊNIO 2021-2022. SUBMISSÃO DA PROPOSTA À CONSULTA PÚBLICA PELO PRAZO DE 45 (QUARENTA E CINCO) DIAS.

1. Proposta de reavaliação pontual do Regulamento de Adaptação das Concessões do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC para Autorizações do mesmo serviço, aprovado pela Resolução nº 741, de 8 de fevereiro de 2021, objeto do item 30 da Agenda Regulatória para o biênio 2021-2022, republicada pela Resolução Interna Anatel nº 82, de 15 de fevereiro de 2022.

[...]

6. Adicionalmente, sem que se pretenda reabrir discussões sobre questões de mérito do Regulamento de Adaptação, as quais já foram extensivamente tratadas nos autos do Processo nº [53500.056574/2017-14](#), **há que se reavaliar um aspecto operacional da proposta em mesa, relacionado ao Termo Único, que, nos moldes dos regimentos atuais, pode ensejar risco à viabilidade do processo de adaptação.**

7. Submissão da proposta de alteração dos arts. 16 e 17 do Regulamento de Adaptação e sua operacionalização à Consulta Pública pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias.

34. A Análise nº 10/2022/AC (SEI nº 8428193) também aponta neste sentido ao delinear que, "*em que pese o escopo reduzido do presente processo de revisão normativa, entendo oportuno trazer a debate um aspecto de natureza eminentemente operacional do Regulamento de Adaptação, mas que possui o condão de prejudicar a conclusão bem-sucedida do rito da adaptação. Trata-se de questão atinente ao Termo Único*".

35. Nesse sentido, **nesta hipótese específica dos autos não há que se falar em prejuízo sob o ponto de vista procedimental. Não se pode olvidar que a redação dos dispositivos (incluindo o Termo constante do Anexo) constante na minuta apreciada nesta oportunidade está diretamente relacionada com o objeto da Consulta Pública, conferindo peculiaridades que permitem concluir pelo atendimento do requisito, sendo uma excepcionalidade que não cabe ser replicada em outros casos.**

36. Por fim, uma vez que acompanha o Informe nº 74/2022/PRRE/SPR: a) Anexo I – Planilha contendo proposta de resposta para as contribuições recebidas durante a CP nº 38/2022 (SEI nº 9066477); b) Anexo II - Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) revisado (SEI nº 9011126) e seu anexo com o organograma dos grupos econômicos das concessionárias do STFC (SEI nº 9011475); c) Anexo III – Minuta da Resolução sem marcas de revisão após Consulta Pública (SEI nº 9000006), d) Anexo IV – Minuta da Resolução com marcas de revisão após Consulta Pública (SEI nº 9011475), **consideram-se atendidos todos os requisitos formais necessários ao prosseguimento dos autos em epígrafe.**

37. No que se refere à Consulta Interna e à Análise de Impacto Regulatório, esta Procuradoria já se manifestou no bojo do Parecer nº 00175/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU, no sentido de que ambos os requisitos foram atendidos. Dessa forma, consideram-se, portanto, também atendidas as disposições atinentes à Consulta Interna e à Análise de Impacto Regulatório.

38. **A respeito do tema relativo à operacionalização do Termo Único de Autorização de serviços, que foi incluído no âmbito da presente proposta por força de decisão do Conselho Diretor da Agência, destaca-se que, recebidas as contribuições decorrentes da Consulta Pública, foi atualizada a AIR para incluir-se o Tema 02 - Operacionalização do Termo Único de Autorização.**

39. **Consideradas as alternativas regulatórias para o tema, entendeu-se mais adequada a alternativa B, que implica na consolidação das outorgas do Grupo Econômico em Termo único de Autorização de Serviços, sem que ocorra a transferência das outorgas para a Prestadora Adaptada. Assim, todas as empresas do Grupo Econômico que detenham alguma outorga para prestação de serviços de telecomunicações passariam a ser signatárias do Termo único de Autorização de serviços.**

40. **A alteração do Termo Único de Autorização apresentada possui respaldo também, da Análise de Impacto Regulatório elaborada quanto ao tema, atendendo-se, assim, o teor do art. 62, parágrafo único do Regimento Interno da Agência e art. 3º do Decreto nº 10.411/2020.**

41. Outrossim, cumpre destacar a aplicabilidade do § 5º do art. 9º da Lei nº 13.848/2019, no sentido de que "*o posicionamento da agência reguladora sobre as críticas ou as contribuições apresentadas no processo de consulta pública deverá ser disponibilizado na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após a reunião do conselho diretor ou da diretoria colegiada para deliberação final sobre a matéria*". Dessa feita, após deliberação final da proposta pelo Conselho Diretor, importante que tal disposição seja cumprida.

42. Ante o exposto, opina-se pela regularidade formal do procedimento em análise, que deve ser submetido à apreciação do Conselho Diretor, para decisão final a respeito do tema.

## 2.2 Do Mérito da Proposta.

### 2.2.1. Análise dos principais temas objeto das contribuições à CP nº 38/2022

43. Como anteriormente relatado, trata-se de proposta de reavaliação pontual do Regulamento de Adaptação das Concessões do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC para Autorizações do mesmo serviço, aprovado pela Resolução nº 741, de 8 de fevereiro de 2021, relativa, inicialmente, à "*reavaliação do rol de projetos a serem admitidos para cumprir o requisito de assunção de compromissos de investimento pelas concessionárias que pretenderem a adaptação de suas outorgas*".

44. Este primeiro aspecto da proposta foi objeto de análise desta Procuradoria, que manifestou-se a respeito de seu teor antes de sua submissão ao procedimento de Consulta Pública por meio do Parecer nº 00175/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
45. Ao deliberar sobre a alteração regulamentar objeto da proposta, o Conselho Diretor da Agência entendeu que seria oportuno obter contribuições acerca da operacionalização do Termo Único de Autorização, sem pretender reabrir discussões de mérito relacionadas ao Regulamento de Adaptação.
46. Nesse sentido, quanto à reavaliação do rol de projetos a serem admitidos como compromisso de investimento para fins de adaptação das outorgas, este opinativo apenas tratará da minuta regulamentar elaborada pelo corpo técnico após a sua submissão à Consulta Pública nº 38/2022. Não obstante, esta Procuradoria também analisará a minuta de alteração do Termo Único de Autorização, a qual não foi objeto de análise prévia por este órgão de consultoria.
47. Para fins da presente análise, cumpre destacar que os tópicos a seguir terão como base a divisão efetuada pelo corpo técnico da Agência no Informe nº 74/2022/PRRE/SPR.

#### **a) Relatório de Análise de Impacto Regulatório.**

48. A Secretaria de Acompanhamento Econômico, Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia apresentou o Parecer SEI nº 10587/2022/ME, em que teceu considerações acerca da elaboração da Análise de Impacto Regulatório e seu Relatório. O corpo técnico da Agência pronunciou-se a respeito do opinativo apresentado, consignando, no Informe nº 74/2022/PRRE/SPR, o seguinte:

3.29. A SEAE/ME analisou o Relatório de AIR elaborado para fundamentar a proposta submetida à CP nº 38/2022 e entendeu que a definição do problema deveria ser que *"os normativos vigentes limitam os possíveis investimentos a serem realizados pelos agentes econômicos que optarem pela adaptação do regime de concessão para o de autorização"*, e não *"a escolha dos projetos que serão admitidos como compromissos de investimento (...), considerando o cenário da infraestrutura de suporte de serviços de telecomunicações instalada e as obrigações de implantação de infraestrutura previstas em instrumentos normativos"*, como constou do Relatório.

3.30. O fato de a regulamentação "limitar" o rol de projetos admitidos como compromissos de investimento não nos parece o problema a ser enfrentado, já que tanto na redação original do Regulamento de Adaptação como naquela que resultará da presente iniciativa regulamentar a opção do regulador é por enumerar os projetos admitidos como compromissos de investimento. Caso o entendimento fosse no sentido de que a "limitação" é o problema, deveria ser considerada como alternativa a adoção de um rol exemplificativo de projetos.

3.31. O problema regulatório é o mesmo identificado quando da elaboração do AIR que fundamentou o Regulamento de Adaptação. O que se modificou foi o mapeamento da demanda por infraestrutura, considerando a edição do PGMU V e a realização do Edital do 5G, os quais terão como resultado a implantação de *backhaul* e de infraestrutura de suporte ao SMP em áreas cujo atendimento não estava previsto à época da elaboração do Relatório de AIR.

3.32. A SEAE/ME opinou que a forma de monitoramento da alternativa regulatória descrita no Relatório de AIR não contemplaria de forma "completa a necessidade de um monitoramento planejado e coordenado destes investimentos a serem realizados".

3.33. E recomendou o seguinte:

fundamental que a Anatel - se já não o fez - adote um plano de acompanhamento que defina as prioridades de projetos a receberem os investimentos, que coordene tais ações (evitando lacunas ou duplicidades) e que faça a mediação, de forma estruturada, de eventuais conflitos à luz de mecanismos já existentes, como no próprio PGMC.

3.34. As diretrizes para definição dos projetos prioritários constam da LGT. Como se observa dos §§ 2º, 3º e 5º do art. 144-B da LGT, a definição dos compromissos de investimento deve (i) atender às prioridades previstas nas diretrizes do Poder Executivo, isto é, nas políticas públicas para o setor de telecomunicações; (ii) priorizar a implantação de infraestrutura de rede de alta capacidade de comunicação de dados em áreas sem competição adequada e a redução das desigualdades; e (iii) incorporar a oferta de tecnologias assistivas para acessibilidade de pessoas com deficiência.

3.35. O Decreto nº 9.612/2018 dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações, enumerando seus objetivos, indicando as diretrizes a serem adotadas pela Anatel na regulação do setor de telecomunicações, e indicando os projetos para os quais devem ser direcionados os recursos advindos de compromissos de expansão e de prestação dos serviços de telecomunicações fixados pela Anatel. De acordo com o Decreto nº 10.402/2020, que dispôs sobre a adaptação do instrumento de concessão para autorização de serviço de telecomunicações, a Anatel deve obedecer às prioridades previstas no art. 9º do Decreto nº 9.612/2018, além de metas e disposições estabelecidas pelo Ministério das Comunicações, para definir os compromissos de investimento.

3.36. Considerando as diretrizes legais e das políticas públicas quanto aos projetos que devem ser priorizados, a proposta de PERT 2022 (SEI nº 7964233) é o instrumento adequado para identificar as principais lacunas existentes na infraestrutura que suporta a prestação dos serviços de telecomunicações no Brasil.

3.37. O Regulamento de Adaptação também prevê o que deve ocorrer em caso de apresentação dos mesmos compromissos por diferentes concessionárias.

3.38. De acordo com o art. 21, em caso de apresentação dos mesmos compromissos de investimento por requerentes distintas, terá preferência aquela cujo valor for menor, conforme § 3º do [art. 16](#) do Regulamento, devendo a requerente não selecionada apresentar outros compromissos em substituição (art. 21).

3.39. Deve-se registrar, ainda, que a Anatel realiza o diagnóstico estruturado das redes de telecomunicações do Brasil de suporte à banda larga. Tal diagnóstico está materializado no Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações (PERT) cuja a versão atual, de 2019, está sob revisão no Conselho Diretor da Anatel, exatamente pelas mesmas considerações que levaram à criação da presente iniciativa regulamentar. Para o acompanhamento dos compromissos assumidos pelas prestadoras de serviços de telecomunicações nos diferentes mecanismos possíveis para tal a Anatel criou um painel informacional aberto ao público em geral. Este painel encontra-se no caminho <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acompanhamento-e-controle>, e possibilita a visualização, de forma consolidada, dos diferentes compromissos já assumidos a fim de evitar a sobreposição de investimentos.

3.40. Portanto, as preocupações levantadas pela SEAE/ME são de extrema relevância e encontram-se devidamente mapeadas no presente processo regulamentar e demais documentos e processos estabelecidos pela Agência.

49. Do trecho acima transcrito, observa-se que o corpo técnico analisou as considerações apresentadas pela SEAE, apresentando esclarecimentos e destacando que as preocupações apontadas estariam devidamente mapeadas no presente processo regulamentar e demais processos estabelecidos pela Agência.

**b) Definição dos compromissos de investimento a serem assumidos no processo de adaptação.**

50. O corpo técnico inicia a análise das contribuições apresentadas especificamente em relação ao rol dos projetos que podem ser admitidos como compromissos de investimento no processo de adaptação indicando que foi proposta a inclusão dos seguintes projetos (item 3.41 do Informe nº 74/2022/PRRE/SPR):

- a) implantação de infraestrutura tecnológica ou oferta de produtos e serviços baseados na Internet das Coisas (IoT);
- b) implantação de rotas de redundância em trechos vulneráveis;
- c) prestação de serviços de telecomunicações diretamente para usuários finais, em especial para pontos de interesse público;
- d) datacenters para fornecimento de estruturas de backup e hospedagem para serviços públicos;
- e) redes públicas essenciais, como redes privadas de órgãos públicos, segurança, atendimento a Unidades Básicas de Saúde ou escolas, com fornecimento de links de fibra óptica privados;
- f) elevação de velocidade média em localidades nas quais essa média esteja abaixo de 5 Mbps, conforme indicador estabelecido pelo Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações – PERT;
- g) serviços para acessos sem fio nas escolas;
- h) aplicações em cloud para hospedagem de software educacional;
- i) pilotos de aplicações em IoT utilizando requisitos do 5G URLLC;
- j) infraestrutura e aplicações em ambientes voltados ao agronegócio;
- k) investimentos em ambientes de fomento à inovação, como aceleradoras, *co-working*, universidades e laboratórios de desenvolvimento no interior.

51. Apontou o corpo técnico que, considerando que a escolha dos compromissos deve obedecer a o disposto nos §§ 2º, 3º e 5º do art. 144-B da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, Lei Geral de Telecomunicações (LGT), nos Decretos nº 9.612, de 17 de dezembro de 2018, e o nº 10.402, de 17 de junho de 2020, e na Portaria nº 2.556, de 7 de maio de 2021, do Ministério das Comunicações, e implementados prioritariamente em áreas sem oferta de infraestrutura, utilizou-se a proposta de PERT como instrumento adequado para a identificação de lacunas existentes na infraestrutura. Aduz o corpo técnico quanto ao ponto:

3.46. Partindo dos projetos descritos na proposta de PERT 2022, a alternativa escolhida para a solução do problema identificado foi combinar as alternativas "B" a "F": (B) Ampliar a previsão das áreas a serem atendidas com os projetos descritos no art. 16 do Regulamento de Adaptação; (C) Incluir projetos de implantação de rede de acesso fixa de alta capacidade em áreas não atendidas por esta infraestrutura; (D) Incluir projetos de ampliação de capacidade de infraestrutura de transporte já instalada, desde que combinado com projeto de implantação de infraestrutura em áreas ainda não atendidas; (E) Incluir projetos de ampliação de capacidade de infraestrutura de suporte ao SMP já instalada, desde que combinado com projeto de implantação de infraestrutura em áreas ainda não atendidas; e (F) Incluir projetos de estabelecimento de acordos de *roaming* entre prestadoras do SMP, para aumento dos consumidores atendidos pelas redes de SMP já instaladas, desde que combinado com projeto de implantação de infraestrutura em áreas ainda não atendidas.

3.47. A alternativa "C" previu a inclusão de projetos de implantação de rede de acesso fixa de alta capacidade em áreas não atendidas por esta infraestrutura, inclusive com a possibilidade de atender pontos de interesse público dedicados à educação, pesquisa, saúde, segurança pública e defesa. É o que consta da descrição da alternativa "C" (Relatório de AIR, SEI nº 7949159):

Incluir projetos de ampliação da abrangência de redes de acesso fixa de alta capacidade (banda larga fixa) para setores censitários e localidades sem oferta de acesso à internet por meio desse tipo de infraestrutura, bem como pontos de interesse público dedicados à educação, pesquisa, saúde, segurança pública e defesa.

3.48. Tem-se, assim, que o atendimento a pontos de interesse público dedicados à educação, pesquisa, saúde, segurança pública e defesa já está contemplado na alternativa escolhida para a solução do problema. Porém, da proposta de Resolução submetida à CP nº 38/2022 não ficou expressa esta opção.

3.49. Propõe-se acolher parcialmente as contribuições que versam sobre esse ponto, para que o inciso IV do art. 16 do Regulamento de Adaptação reflita adequadamente a alternativa escolhida para a solução do problema, prevendo também a possibilidade de atendimento de pontos de interesse público dedicados à educação, pesquisa, saúde, segurança pública e defesa.

Art. 16 .....

(...)

IV – ampliação da abrangência de redes de acesso em banda larga fixa, para setores censitários ou localidades sem oferta de acesso à internet por meio desse tipo de infraestrutura, bem como pontos de interesse público dedicados à educação, pesquisa, saúde, segurança pública e defesa, preferencialmente em fibra óptica;

52. Não são vislumbrados óbices jurídicos quanto ao ponto, tendo em vista que a alteração promovida visa refletir os objetivos já apontados na Análise de Impacto Regulatório, englobando a ampliação da abrangência de redes de acesso em pontos de interesse público destinados à educação, pesquisa, saúde, segurança pública e defesa.

53. Prosseguindo na análise das contribuições apresentadas, o corpo técnico consignou que foi sugerido prever a possibilidade de apresentação de outros projetos, desde que apresentassem relevância social e se enquadrassem nos requisitos previstos em lei e na regulamentação. Um rol não exaustivo, de acordo com a contribuição, seria importante porque, no prazo para implantação dos compromissos, a demanda por infraestrutura poderia ser alterada significativamente. A respeito, o corpo técnico esclareceu que, com a alteração do art. 16 do Regulamento de Adaptação, todos os projetos listados na proposta de PERT estão contemplados dentre aqueles admitidos como compromissos de investimento para fins de adaptação. Ademais, lembrou que o pedido de adaptação já deve conter a proposta de compromissos de investimento, os quais deverão integrar o Termo Único de Autorização, nos termos do art. 5º, inciso I c/c art. 18 do Regulamento de Adaptação, razão pela qual não haveria que se falar em alteração na demanda por infraestrutura.

54. De fato, considerando que os projetos indicados no PERT estão abrangidos na proposta e, ainda, que os projetos a serem assumidos como compromisso de investimento já devem ser indicados à época do pedido de adaptação, a despeito do prazo para o seu cumprimento, entende-se que o não acolhimento da contribuição quanto ao ponto encontra-se devidamente fundamentado.

55. A respeito das contribuições que sugeriram a exclusão da possibilidade do estabelecimento de acordos de roaming entre prestadoras de Serviço Móvel Pessoal (SMP) do rol de compromissos de investimento, consignou o corpo técnico:

3.53. Apresentaram-se contribuições para excluir o inciso VII do art. 16 do Regulamento de Adaptação submetido à Consulta Pública, que prevê a possibilidade de estabelecimento de acordos de *roaming* entre prestadoras do Serviço Móvel Pessoal (SMP) dentre os compromissos de investimento a serem assumidos.

3.54. Os fundamentos para que os acordos de *roaming* não fossem listados dentre os projetos admitidos como compromissos de investimento foram: (i) dada a limitação dos recursos públicos, seria mais eficaz para a redução das desigualdades sociais e regionais expandir os serviços, com qualidade; (ii) os recursos provenientes da adaptação das concessões não devem servir de subsídio à prática de *roaming*, que deve ser deixada à livre concorrência.

3.55. Quando da elaboração do Relatório de AIR (SEI nº 7949159), identificou-se como desvantagem da alternativa de prever os acordos de *roaming* dentre os compromissos de investimento o fato de ainda não estarem disponíveis dados detalhados sobre as áreas nas quais este tipo de projeto deveria ser implementado.

3.56. Não há dúvida quanto à existência de lacunas no atendimento a usuários dos serviços de telecomunicações que poderiam ser supridas com a obrigatoriedade de estabelecimento de acordos para atendimento de usuários visitantes, conforme diagnóstico constante da proposta de PERT 2022 (SEI nº 7964233). Tampouco questiona-se a aderência deste projeto às diretrizes de políticas públicas do setor de telecomunicações, conforme análise realizada no Relatório de AIR (SEI nº 7949159).

3.57. Porém, sugere-se acolher as contribuições para excluir os acordos de *roaming* do rol de projetos admitidos como compromissos de investimento, considerando que pode não haver tempo hábil para a identificação das áreas a serem atendidas por este projeto, e também para definição de sua precificação, até a formulação dos pedidos de adaptação.

3.58. Com a proposta de exclusão do inciso VII do art. 16, também serão necessários ajustes aos parágrafos do art. 17 do Regulamento de Adaptação, os quais fazem referência aos incisos do art. 16. O §3º do art. 17 não mais será objeto de alteração com a exclusão do inciso VII do art. 16, devendo ser mantida a redação original, dada pela Resolução nº 741, de 8 de fevereiro de 2021, a qual menciona apenas os incisos II e III do art. 16 do Regulamento de Adaptação.

56. Importante observar que o PERT 2022 destaca que " *vislumbra-se a necessidade de ampliação da obrigatoriedade de acordos de roaming, abrangendo localidades e rodovias, como ferramenta capaz de promover a efetividade das políticas de expansão da conectividade*. A relevância do projeto, na realidade, foi reconhecida pelo corpo técnico da Agência, que justificou a exclusão dos acordos de *roaming* do rol de projetos admitidos como compromissos de investimento na possibilidade de não haver tempo hábil para a identificação das áreas a serem atendidas por este projeto e a definição de sua precificação até a formulação dos pedidos de adaptação.

57. Pondera-se, apenas, que se avalie se a exclusão não implica em um eventual descompasso entre o PERT e o saldo decorrente da adaptação, bem como a necessidade de que os acordos de *roaming*, de relevância reconhecida no âmbito do PERT, seja atendido por alguma outra obrigação de atendimento, em outro instrumento, de forma a suprir as lacunas detectadas no âmbito daquele diagnóstico.

58. O corpo técnico registrou, ainda, a apresentação de contribuições no sentido de incluir disposição acerca da dispensa da prestadora adaptada assumir compromissos de investimento, quando ficasse comprovado que o saldo financeiro com a exploração da concessão até a data do requerimento fosse negativo. Essas manifestações foram amparadas na existência de procedimentos arbitrais em que as concessionárias pretendem o pagamento de indenização por supostos prejuízos sofridos durante a vigência dos contratos de concessão.

59. As contribuições quanto ao ponto não foram acolhidas pelo corpo técnico da Agência, que registrou que a " *assunção de compromissos de investimento é um dos requisitos para a adaptação das outorgas, em conformidade com o art. 144-A, II, da LGT, de modo que não estaria em consonância com a lei a previsão de dispensa de assumir compromissos de investimentos*" (item 3.60 do Informe nº 74/2022/PRRE/SPR).

60. Adequado o não acatamento das contribuições quanto ao ponto. Importante destacar que não é possível afirmar que o resultado dos processos arbitrais em curso poderão impactar no saldo do valor econômico associado à adaptação. De todo modo, na hipótese de existir alguma forma de impacto nos cálculos do saldo decorrente da adaptação, ela será analisada, tratando-se de uma excepcionalidade que não deve ser prevista na regulamentação. Seria o mesmo de prever, desde logo, ressalvas quanto a eventual ação judicial, o que não se afigura pertinente.

61. Registrou o corpo técnico, ainda, a apresentação de contribuições a respeito da necessidade de licença prévia para a instalação de infraestrutura:

3.61. Sugeriram prever no art. 16 do Regulamento de Adaptação a exigência de "licença prévia" por parte da Anatel para a instalação de infraestrutura de redes de telecomunicações decorrente dos compromissos assumidos para a adaptação", e os requisitos para expedição da referida licença, além da possibilidade de a Anatel delegar a "entidade sindical representativa da categoria econômica de instalação de redes de telecomunicações" a "aferição da qualificação jurídica, técnica e econômico-financeira" necessária para obter a licença para instalação de infraestrutura.

3.62. A licença prévia para instalação de infraestrutura teria como objetivo solucionar a questão da ocupação desordenada dos postes, conforme relatada na Consulta Pública nº 17/2022, que tratou da proposta de resolução conjunta entre a Anatel e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

3.63. O licenciamento de estações, e o compartilhamento de infraestrutura de suporte aos serviços de telecomunicações encontra-se regulamentado, em conformidade com o Regulamento Geral de Licenciamento, aprovado pela Resolução nº 719, de 10 de fevereiro de 2020, o Regulamento de Compartilhamento de Infraestrutura de Suporte à Prestação de Serviço de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 683, de 5 de outubro de 2017, e o Regulamento Conjunto para Compartilhamento de Infraestrutura entre os Setores de Energia

Elétrica, Telecomunicações e Petróleo, aprovado pela Resolução Conjunta nº 1, de 24 de novembro de 1999 (Aneel, Anatel e ANP).

3.64. Assim, não foram acolhidas as contribuições para incluir dispositivos sobre a exigência de licença prévia para a instalação de infraestrutura em função dos compromissos de investimento a serem assumidos para adaptação das outorgas.

62. Dessa forma, considerando que a matéria encontra-se regulamentada no âmbito da Agência, consoante destacado pelo corpo técnico, tem-se que a rejeição das contribuições quanto ao ponto foi fundamentada, não sendo vislumbrados óbices jurídicos quanto ao ponto.

63. Por fim, destacou o corpo técnico que foram apresentadas manifestações para prever que os projetos de expansão de capacidade de *backhaul* também pudessem ser implementados em áreas nas quais se identifique baixa performance dos principais indicadores técnicos de qualidade de rede, e que os projetos de ampliação de capacidade de infraestrutura do SMP também pudessem ser implementados em áreas nas quais haja baixa performance dos principais indicadores técnicos de disponibilidade e qualidade de rede. A respeito, o corpo técnico assim pronunciou-se:

3.65. Foi proposta a inclusão de parágrafos ao art. 17 do Regulamento de Adaptação para prever que os projetos de expansão de capacidade de *backhaul* (inciso V do art. 16) também podem ser implementados em áreas nas quais se identifique baixa performance dos principais indicadores técnicos de qualidade de rede, e que os projetos de ampliação de capacidade de infraestrutura do SMP (inciso VI do art. 16) também podem ser implementados em áreas nas quais haja baixa performance dos principais indicadores técnicos de disponibilidade e qualidade de rede.

3.66. O §3º do art. 144-B da LGT previu que os compromissos de investimento priorizarão a implantação de infraestrutura de rede de alta capacidade de comunicação de dados em áreas sem competição adequada e a redução das desigualdades, nos termos da regulamentação da Agência. O art. 17 do Regulamento de Adaptação define as áreas consideradas sem competição adequada, para fins de implementação dos compromissos de investimento.

3.67. A alteração proposta ao art. 17 conforme CP nº 38/2022 teve como objetivo apenas adequar os parágrafos daquele dispositivo, os quais fazem menção aos projetos listados no art. 16 do Regulamento de Adaptação. Não é objeto da presente iniciativa rever a definição das áreas consideradas sem competição adequada que devem ter prioridade na implementação dos compromissos de investimento.

3.68. A definição das áreas sem competição adequada para fins de compromisso de investimento foi objeto do Relatório de AIR que fundamentou a proposta do Regulamento de Adaptação (SEI nº 4689894, versão 2 – out/2019), tendo sido escolhida como alternativa para tratar o problema a indicação dos municípios das Categorias 2, 3 e 4, conforme PGMC, nos quais os compromissos de investimento devem ser implementados prioritariamente.

3.69. Diferentemente do rol de projetos a serem admitidos como compromissos de investimento, não há indicação de que haja um problema com a definição das áreas sem competição adequada que justifique rever o disposto no Regulamento de Adaptação. Afasta-se, assim, a contribuição para incluir parágrafos ao art. 17, ampliando a definição das áreas que devem ser atendidas prioritariamente com compromissos de investimento.

64. Considerando que o corpo técnico consignou que o objetivo não rever a definição das áreas consideradas sem competição adequada que devem ter prioridade na implementação dos compromissos de investimento e, ainda, que não há indicação de que haja um problema com a definição das áreas sem competição adequada que justifique rever o disposto no Regulamento de Adaptação, não se vislumbram óbices quanto ao ponto.

65. Constata-se, assim, que a proposta, quanto à modificação do rol de projetos a serem admitidos como compromissos de investimento para fins de adaptação, encontra-se fundamentada pelo corpo técnico da Agência, que motivou as razões de acatamento ou não das contribuições apresentadas, não existindo óbices ao prosseguimento da proposta quanto ao ponto.

### **c) Do Termo Único de Autorização.**

66. Passa-se a manifestar-se acerca da análise realizada pelo corpo técnico quanto às contribuições recebidas quanto à operacionalização do Termo Único de Autorização, bem como a respeito da proposta de alteração regulamentar quanto ao ponto.

67. O corpo técnico registrou, no Informe nº 74/2022/PRRE/SPR, o seguinte:

3.71. As contribuições sobre operacionalização do Termo Único de Autorização apresentadas convergem sobre as dificuldades para a transferência das outorgas do grupo econômico para a concessionária, destacando que a manutenção desta regra pode configurar obstáculo para a adaptação das outorgas.

3.72. Parte das contribuições observou que a concentração das outorgas em uma única empresa do grupo econômico poderia envolver a realização de diversas reestruturações societárias, inclusive algumas recentemente implementadas, mediante aprovação da Anatel. Destacou-se que haveria, ainda, a *"necessidade de transferência de todos os recursos de rede, sistemas, estrutura de cadeia de suprimentos/logística, recursos humanos e financeiros, base de clientes, base de dados, base cadastros municipais/estaduais/federais, licenciamentos em geral"*.

3.73. Observou-se que a *"consolidação das outorgas de operadores neutros com as detidas por outras empresas do grupo da concessionária de STFC, no limite, mina o princípio de neutralidade, que é a maior garantia ofertada aos seus clientes quanto à independência entre operações de atacado e de varejo."*

3.74. Foram apresentadas propostas para operacionalizar o Termo Único por meio da *"consolidação das outorgas do grupo econômico, de forma que todas as prestadoras, inclusive a concessionária, sejam signatárias do Termo Único, sendo cada qual responsável pela execução do(s) serviço(s) que lhe foram originalmente outorgados, e, sobre a Prestadora Adaptada, adicionalmente, irão recair as obrigações inerentes à adaptação do serviço concedido"*.

3.75. O tema da Operacionalização do Termo Único de Autorização foi incluído na CP por proposta do Conselheiro Artur Coimbra de Oliveira (Análise nº 10/2022/AC (SEI nº 8428193), por entender que haveria oportunidade de aprimorar as regras previstas no Regulamento de Adaptação, considerando que a transferência das outorgas para a prestadora adaptada poderia não ser compatível com o modelo de negócios de alguns grupos econômicos, inviabilizando a opção por adaptar suas outorgas.

3.76. É o que se observa do trecho abaixo transcrito da Análise nº 10/2022/AC (SEI nº 8428193):

[...]

3.77. Considerando o que o Conselheiro Artur Coimbra pontuou sobre o tema, bem como as contribuições apresentadas durante a CP, o Relatório de AIR do presente projeto foi revisto, para tratar a questão da operacionalização do Termo Único de Autorização, conforme documento anexo a este Informe (SEI nº 9066477).

3.78. Incluído como Tema 2 do Relatório de AIR, o estudo identificou como problema o risco de que a forma como a regulamentação da Agência previu a operacionalização do Termo único de Autorização de serviços, previsto na LGT, possa inviabilizar a adaptação das Concessões do STFC para o regime privado.

3.79. Dentre as alternativas analisadas, a escolhida foi aquela que prevê a consolidação das outorgas do grupo econômico em Termo único de Autorização de Serviços, sem que ocorra a transferência das outorgas para a Prestadora Adaptada, combinada com a restrição das outorgas que devem ser objeto de consolidação a apenas aquelas de interesse coletivo (alternativas "B" e "E" combinadas). Assim, as empresas do grupo econômico da concessionária que detenham outorga para prestação de serviços de telecomunicações de interesse coletivo passarão a ser signatárias do Termo único de Autorização de serviços, em caso de adaptação da concessão, sem a necessidade de transferência efetiva da autorização para a empresa detentora da concessão.

3.80. Para implementar essa opção, propõe-se a alteração dos seguintes artigos do Regulamento de Adaptação:

“Art. 4º.....

IV - adaptação das outorgas para prestação de serviços de telecomunicações de interesse coletivo do grupo da concessionária do STFC em termo único de serviços e vinculação a este termo das respectivas autorizações de uso de bloco de radiofrequências, nos termos do art. 33 e seguintes.”(NR)

(...)

Art. 5º O pedido de adaptação deverá conter:

(...)

III - documento firmado pelas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo pertencentes ao grupo da concessionária que demonstre a concordância com a ~~transferência~~ consolidação de suas outorgas ~~para a Prestadora Adaptada em Termo Único.~~

(...)

Art. 33. Aprovado o pedido de adaptação, a concessionária e as autorizadas que façam parte de seu grupo terão prazo de 60 (sessenta) dias para firmar o Termo único de Autorização de serviços que substituirá o Contrato de Concessão e todos os instrumentos de Autorizações de serviços de telecomunicações detidos pelo grupo de que a Concessionária de STFC faz parte.

3.81. Além disso, sugere-se dar nova redação ao modelo do Termo Único de Autorização constante do Anexo ao Regulamento de Adaptação, de modo a prever a assinatura do instrumento por todas as prestadoras de serviços de telecomunicações que façam parte do grupo econômico da concessionária que detenham autorização para prestação de serviços de telecomunicações de interesse coletivo.

68. O art. 33 do Regulamento de Adaptação, em atendimento ao disposto no inciso IV do art. 144-A da LGT, estabelece, de forma expressa, que o Termo Único de Autorização substituirá o Contrato de Concessão e todos os instrumentos de autorizações de serviços de telecomunicações detidos pelo Grupo econômico de que a concessionária faz parte. A previsão teve por objetivo dificultar que a concessionária, após a adaptação, renuncie apenas ao serviço adaptado, inclusive quanto à outorga do STFC em locais que entenda desfavoráveis.

69. Essa previsão trouxe preocupações quanto à forma de operacionalização deste Termo Único, até mesmo porque a previsão regulamentar possibilita a existência de cenários em que até mesmo outorgas de prestadoras coligadas tenham suas autorizações substituídas por este instrumento.

70. Após o debate promovido no âmbito da Consulta Pública, o corpo técnico atualizou o relatório de AIR e, após a análise das alternativas regulatórias possíveis, optou pela que prevê a consolidação das outorgas do grupo econômico em Termo único de Autorização de Serviços, sem a transferência das outorgas para a Prestadora Adaptada, combinada com a restrição das outorgas que devem ser objeto de consolidação a apenas aquelas de interesse coletivo (alternativas "B" e "E" combinadas). As demais empresas do grupo econômico que tenham suas outorgas consolidadas passariam, outrossim, a serem signatárias do Termo Único.

71. A adoção das alternativas regulatórias em questão foram fundamentadas pelo corpo técnico da Agência no âmbito do Relatório de AIR, não sendo, a princípio, vislumbrados óbices de natureza jurídica ao ponto, desde que as obrigações da Prestadora Adaptada e das demais autorizadas que serão signatárias do Termo estejam devidamente delineadas, já que não mais ocorrerá a transferência das outorgas para a prestadora adaptada, como previsto na atual redação do inciso III do art. 5º da proposta, e observadas as considerações adiante expostas.

72. Ademais, **a inclusão das demais prestadoras que integrem o grupo econômico da concessionária como signatárias do Termo Único não pode afastar a premissa de que o instrumento em questão visa obstar prejuízos à prestação do STFC, conforme previsto no art. 144-A da LGT, que, em seu inciso IV, expressamente consigna que a adaptação englobaria as outorgas detidas pelo grupo empresarial da concessionária.** No ponto, tem-se que a proposta parece assegurar o objetivo do Termo Único (manutenção e cumprimento das obrigações assumidas), embora sejam necessários alguns esclarecimentos.

73. Vale lembrar que o art. 6º do Decreto n 10.402/2020 estabelece que o Termo Único deve apresentar, dentre outros elementos, o seguinte:

Art. 6º O termo único a que se refere o inciso IV do caput do art. 144-A da Lei nº 9.472, de 1997, será definido pela Anatel e deverá conter, entre outros elementos:

I - a relação dos serviços de telecomunicações de interesse coletivo a serem prestados;

II - as regras para a manutenção da prestação do serviço adaptado e o compromisso de cessão de capacidade que possibilite tal manutenção nas áreas sem competição adequada;

III - os compromissos de investimento mencionados no art. 3º, incluídos metas e cronograma de implantação;

IV - as regras de apresentação, renovação e recuperação de garantias financeiras referentes aos investimentos a serem realizados;

V - as condições para o atesto do cumprimento das metas estabelecidas;

VI - os critérios para a transferência do termo único entre prestadores de serviços de telecomunicações, em parte ou no todo, assegurada a manutenção da prestação do serviço adaptado nas áreas sem competição adequada; e

VII - as sanções aplicáveis nas hipóteses de não cumprimento e de demora no cumprimento das obrigações nele previstas.

Parágrafo único. Os termos de autorização de uso de radiofrequências detidos pelo grupo econômico da concessionária ficarão vinculados ao termo único a que se refere o **caput**.

74. Nesse sentido, passa-se à tecer considerações acerca da minuta de alteração regulamentar apresentada quanto ao tema.

75. De início, observa-se que a minuta de Termo Único promoveu a separação, em Títulos distintos, das outorgas e obrigações referentes a cada uma das prestadoras que compõem o grupo econômico da prestadora adaptada, mas, deixando claro, no item 10.1.1 da minuta, que "*a presente Autorização somente se extinguir-se à em sua totalidade*", reforçando, com isso, tratar-se de um único termo e que, muito embora exista uma separação quanto às obrigações de cada uma das envolvidas, considerar-se-ia uma única autorização.

76. Considerando essa premissa, deve ser esclarecido o que ocorrerá, por exemplo, em uma situação hipotética em que uma prestadora autorizada detenha uma outorga de SCM que, por responsabilidade exclusiva daquela pessoa jurídica, deva ser extinta por caducidade. Isso porque, nessa situação, ainda que a concessionária não tenha concorrido para essa situação, terá suas outorgas, inclusive o serviço adaptado, extinto.

77. Caso se entenda que as autorizações são independentes, não mais uma, deve-se deixar claro que as autorizações de que tratam este Termo Único somente se extinguiriam em sua totalidade, ressalvando-se, eventualmente, a possibilidade de que a Anatel reconheça hipóteses em que isso não ocorreria, como no caso de caducidade de uma das outorgas. Não obstante, deve-se ter o cuidado de não deixar margem para burlas ao objetivo buscado pelo instrumento único, principalmente no que se refere à manutenção da prestação do serviço adaptado e aos compromissos a ele relacionados, nos termos do art. 144-A da LGT .

78. Alguns outros esclarecimentos que decorrem da mencionada segregação são necessários.

79. Inicialmente, oportuno destacar que, ao indicar a legislação aplicável à Autorização a que se refere o Termo Único, o item 2.1 da minuta faz referência à regulamentação aplicável aos serviços indicados no item 1.1. Não obstante, considerando a separação das outorgas originais detidas por cada uma das prestadoras do grupo econômico da concessionária, que podem deter outorga para outros serviços não detidos pela concessionária (e portanto não indicados no item 1.1), sugere-se um ajuste redacional no mencionado item 2.1:

#### **Proposta da Procuradoria**

2.1. Regem a presente Autorização, sem prejuízo das demais normas integrantes do ordenamento jurídico brasileiro, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, em especial seus artigos 126 a 130, a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, o Decreto nº 10.402, de 17 de junho, de 2020, o Decreto nº 6.523, de 31 de julho de 2008, o Decreto nº 2.617, de 5 de junho de 1998, ou outros que venham a substituí-los, e o(s) regulamento(s) aplicáveis à prestação do(s) serviço(s) indicado(s) ~~no item 1.1~~  **neste Termo de Autorização.**

80. Importante destacar, ainda, que o item 1.5 da minuta de Termo de Autorização estabelece que os Termos de Autorização de Radiofrequências passam a ser associados ao Termo Único, "*podendo a radiofrequência ser utilizada em quaisquer serviços autorizados por este Termo, observada a regulamentação específica de cada faixa de radiofrequências*". A previsão é replicada nos Títulos referentes às demais prestadoras que integram o grupo econômico (item X.5 e Y.5).

81. Da forma em que esta disposição encontra-se redigida, parece que as autorizações de uso de radiofrequência que, até então eram detidas pelas prestadoras, poderiam ser utilizadas por quaisquer serviços autorizados pelo Termo Único. Não obstante, considerando que não mais ocorrerá a transferência das outorgas detidas pelas demais prestadoras à concessionária, não se vislumbra, ao menos a princípio, a possibilidade de associação de faixa de radiofrequências detidas por determinada pessoa jurídica, a serviços prestados por prestadoras distintas, a teor do art. 27, inciso III, bem como do art. 51 do Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências, aprovado pela Resolução nº 671, de 03 de novembro de 2016.

82. Desse modo, esta Procuradoria entende que este aspecto deve ser esclarecido pelo corpo técnico da Agência e, caso confirmado que a autorização de uso de radiofrequências será associada apenas aos serviços detidos por cada uma das prestadoras, sugere-se um ajuste redacional do item em questão, nos seguintes moldes, a título exemplificativo:

#### **Proposta da Procuradoria**

1.5. Os Termos de Autorização de Uso de Radiofrequências nº XX, YY, ZZ, passam a ser associados ao presente Termo único de Autorização de serviços, podendo a radiofrequência ser utilizada em quaisquer serviços autorizados ~~por este Termo~~  **à prestadora XX**, observada a regulamentação específica de cada faixa de radiofrequências.

83. Ressalta-se que a minuta consigna que, em cada um dos capítulos destinados às autorizadas pertencentes ao grupo econômico da então concessionária, serão reproduzidas as mesmas cláusulas do Termo de Autorização de Serviço atualmente detido pela autorizada ou, na ausência de Termo, as disposições constantes do Ato de Autorização.

84. No ponto, destaca-se que o Regulamento Geral de Outorgas, aprovado pela Resolução nº 720, de 10 de fevereiro de 2020, em seu art. 10, estabelece que, quando a autorização de serviço ou de uso de radiofrequências envolver o estabelecimento de obrigações e/ou compromissos específicos, a vigência do Ato de autorização estará condicionada à assinatura de Termo próprio.

85. Na hipótese em exame, entretanto, as obrigações e compromissos específicos da prestadora adaptada constam de forma expressa do Termo Único de Autorização, nos moldes previstos no art. 6º do Decreto nº 10.402, de 17 de junho de 2020. Assim, entende-se pertinente que eventuais condições ou compromissos específicos, bem como eventuais garantias relativas a cada uma das outorgas sejam previstas no próprio Termo Único de Autorização.

86. Considerando que uma das alternativas regulatórias tidas por preferenciais é a de promover a consolidação, no Termo Único de Autorização, apenas das outorgas de interesse coletivo, e, por outro lado, tendo em vista que as prestadoras envolvidas podem, eventualmente, explorar serviços de interesse restrito mediante a utilização de radiofrequências que passarão a ser associadas aos serviços que integrarão o Termo Único, esta Procuradoria recomenda que se esclareça como será tratada essa situação, evitando-se dúvidas a respeito do tema.

87. No item 4.121 da Análise nº 10/2022/AC, o Conselheiro Relator levantou mais uma preocupação, qual seja, "*a necessidade de tratar a hipótese de prestadoras de serviços de telecomunicações que façam parte do grupo empresarial de mais de uma concessionária simultaneamente. Neste caso, a regra atual não especifica qual Termo Único absorveria as autorizações. No ponto, entendendo conveniente haver expresso no Regulamento um critério objetivo, de modo a evitar posterior debate*". Não obstante,

esse aspecto não parece ter sido endereçado na proposta apresentada, o que deve ser objeto de esclarecimento.

88. Por fim, apenas aponta-se a existência de um equívoco de digitação nos itens 10.2.1 e 10.2.2 ao fazerem referência ao item 10.2 da minuta.

#### **d) Outros aspectos do Regulamento de Adaptação**

89. Por fim, o corpo técnico registrou a apresentação de contribuições que objetivavam a alteração de artigos do Regulamento de Adaptação que não foram objeto da Consulta Pública nº 38/2022, assim destacando, no Informe nº 74/2022/PRRE/SPR:

3.84. O escopo da revisão do Regulamento de Adaptação foi definido na atualização da Agenda Regulatória 2021-2022, quando se identificou a necessidade de rever o rol dos projetos admitidos como compromissos de investimento para fins de adaptação, considerando a aprovação do PGMU V, e a realização do Edital de Licitação do 5G.

3.85. A presente iniciativa não tem por objeto uma ampla revisão do Regulamento de Adaptação, que foi recentemente aprovado, e ainda está pendente de aplicação por completo, considerando-se que não houve a aprovação da metodologia e dos valores econômicos associados à adaptação, individualizados por concessionária (art. 3º do Regulamento de Adaptação).

3.86. Sugere-se, assim, não acolher as contribuições que propõem alterações ao Regulamento de Adaptação que não estejam relacionadas com a definição do rol de projetos admitidos como compromissos, ou com a operacionalização do Termo Único de Autorização.

3.87. Dentre as contribuições fora do escopo da CP nº 38/2022, destacam-se as contribuições para alterar o art. 12 do Regulamento de Adaptação para incluir como fonte de saldo, ou para prever a possibilidade de se rever o valor econômico da adaptação, considerando eventuais decisões judiciais, arbitrais ou de caráter administrativo favoráveis às concessionárias.

3.88. O Regulamento de Adaptação prevê as fontes de saldo para cálculo do valor econômico da adaptação, e que os detalhes da metodologia a ser utilizada para o cálculo do valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização constarão de Manual específico aprovado por Acórdão do Conselho Diretor (art. 12, §4º, do Regulamento de Adaptação).

3.89. A existência de procedimentos de arbitragem em curso, propostos pelas concessionárias em face da União, tendo como objeto questões relacionadas com os contratos de concessão, é de conhecimento da Anatel e, se for o caso, os impactos de eventuais decisões poderão ser considerados quando da aprovação da metodologia para cálculo do valor econômico da adaptação.

90. De fato, a iniciativa regulamentar teve o seu escopo definido na Agenda Regulatória da Anatel para o biênio 2021-2022, em que se previu a *"reavaliação do rol de projetos a serem admitidos para cumprir o requisito de assunção de compromissos de investimento pelas concessionárias que pretenderem a adaptação de suas outorgas"*. Ao deliberar sobre a alteração regulamentar objeto da proposta, o Conselho Diretor da Agência entendeu que seria oportuno obter contribuições acerca da operacionalização do Termo Único de Autorização, sem pretender reabrir discussões de mérito relacionadas ao Regulamento de Adaptação.

91. Assim, o escopo da reavaliação debatida nestes autos foi devidamente delineado no âmbito da Consulta Pública nº 38/2022, qual seja, alteração do rol de projetos que podem ser assumidos como compromissos de investimento para fins de adaptação e operacionalização do Termo Único de Autorização. Não se vislumbram óbices jurídicos, portanto, à rejeição de contribuições que sejam alheias a estes aspectos.

92. Especificamente a respeito das contribuições que objetivavam incluir como fontes de saldo ou prever a possibilidade de revisão do valor econômico da adaptação, considerando eventuais decisões judiciais, arbitrais ou de caráter administrativo favoráveis às concessionárias, também não há óbices jurídicos à sua rejeição.

93. O Regulamento de Adaptação não necessita conter esta previsão. Se for o caso, e a depender do desfecho de eventuais decisões judiciais e dos procedimentos arbitrais que se encontram em curso e que prevejam tal possibilidade, o valor econômico da adaptação poderá, eventualmente, ser alterado, sem que esta previsão deva ser incluída na norma regulamentar.

### **3. CONCLUSÃO.**

94. Diante do exposto, esta Procuradoria Federal Especializada órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União, opina:

#### **Dos aspectos formais.**

- a) Consideram-se atendidos todos os requisitos formais necessários ao prosseguimento dos autos em epígrafe;
- b) Outrossim, cumpre destacar a aplicabilidade do § 5º do art. 9º da Lei nº 13.848/2019 no que se refere aos atos normativos, devendo tal disposição ser cumprida após deliberação final da proposta pelo Conselho Diretor;

#### **Análise dos principais temas objeto das contribuições à CP nº 38/2022**

##### **Relatório de Análise de Impacto Regulatório.**

c) O corpo técnico analisou as considerações apresentadas pela Secretaria de Acompanhamento Econômico, Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia, apresentando esclarecimentos e destacando que as preocupações apontadas estariam devidamente mapeadas no presente processo regulamentar e demais processos estabelecidos pela Agência;

##### **Definição dos compromissos de investimento a serem assumidos no processo de adaptação.**

d) A exclusão dos acordos de *roaming* do rol de projetos admitidos como compromissos de investimento foi fundamentada na possibilidade de não haver tempo hábil para a identificação das áreas a serem atendidas por este projeto e a definição de sua precificação até a formulação dos pedidos de adaptação. No ponto, pondera-se, apenas, que se avalie se a exclusão não implica em um eventual descompasso entre o PERT e o saldo decorrente da adaptação, bem como a necessidade de que os acordos de *roaming*, de relevância reconhecida no âmbito do PERT, seja atendido por alguma outra obrigação de atendimento, em outro instrumento, de forma a suprir as lacunas detectadas no âmbito daquele diagnóstico;

e) A proposta, quanto à modificação do rol de projetos a serem admitidos como compromissos de investimento para fins de adaptação, no mais, encontra-se fundamentada pelo corpo técnico da Agência, que motivou as razões de acatamento ou não das contribuições apresentadas, não existindo óbices ao prosseguimento da proposta quanto ao ponto;

#### Do Termo Único de Autorização.

f) A inclusão das demais prestadoras que integrem o grupo econômico da concessionária como signatárias do Termo Único não pode afastar a premissa de que o instrumento em questão visa obstar prejuízos à prestação do STFC, conforme previsto no art. 144-A da LGT, que, em seu inciso IV, expressamente consigna que a adaptação englobaria as outorgas detidas pelo grupo empresarial da concessionária, bem como no art. 33 do Regulamento de Adaptação. No ponto, tem-se que a proposta parece assegurar o objetivo do Termo Único (manutenção e cumprimento das obrigações assumidas), embora sejam necessários alguns esclarecimentos;

g) A minuta de Termo Único promoveu a separação, em Títulos distintos, das outorgas e obrigações referentes a cada uma das prestadoras que compõem o grupo econômico da prestadora adaptada, mas, deixando claro, no item 10.1.1 da minuta, que *"a presente Autorização somente se extinguir-se-á em sua totalidade"*, reforçando, com isso, tratar-se de um único termo e que, muito embora exista uma separação quanto às obrigações de cada uma das envolvidas, considerar-se-ia uma única autorização;

g.1) Considerando essa premissa, deve ser esclarecido o que ocorrerá, por exemplo, em uma situação hipotética em que uma prestadora autorizada detenha uma outorga de SCM que, por responsabilidade exclusiva daquela pessoa jurídica, deva ser extinta por caducidade. Isso porque, nessa situação, ainda que a concessionária não tenha concorrido para essa situação, terá suas outorgas, inclusive o serviço adaptado, extinto;

g.2) Caso se entenda que as autorizações são independentes, não mais uma, deve-se deixar claro que as autorizações de que tratam este Termo Único somente se extinguiriam em sua totalidade, ressalvando-se, eventualmente, a possibilidade de que a Anatel reconheça hipóteses em que isso não ocorreria, como no caso de caducidade de uma das outorgas. Não obstante, deve-se ter o cuidado de não deixar margem para burlas ao objetivo buscado pelo instrumento único, principalmente no que se refere à manutenção da prestação do serviço adaptado e aos compromissos a ele relacionados, nos termos do art. 144-A da LGT ;

h) Ao indicar a legislação aplicável à Autorização a que se refere o Termo Único, o item 2.1 da minuta faz referência à regulamentação aplicável aos serviços indicados no item 1.1. Não obstante, considerando a separação das outorgas originais detidas por cada uma das prestadoras do grupo econômico da concessionária, que podem deter outorga para outros serviços não detidos pela concessionária (e portanto não indicados no item 1.1), sugere-se um ajuste redacional no mencionado item 2.1:

#### Proposta da Procuradoria

2.1. Regem a presente Autorização, sem prejuízo das demais normas integrantes do ordenamento jurídico brasileiro, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, em especial seus artigos 126 a 130, a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, o Decreto nº 10.402, de 17 de junho, de 2020, o Decreto nº 6.523, de 31 de julho de 2008, o Decreto nº 2.617, de 5 de junho de 1998, ou outros que venham a substituí-los, e o(s) regulamento(s) aplicáveis à prestação do(s) serviço(s) indicado(s) ~~no item 1.1~~  **neste Termo de Autorização.**

i) O item 1.5 da minuta de Termo de Autorização estabelece que os Termos de Autorização de Radiofrequências passam a ser associados ao Termo Único, *"podendo a radiofrequência ser utilizada em quaisquer serviços autorizados por este Termo, observada a regulamentação específica de cada faixa de radiofrequências"*. A previsão é replicada nos Títulos referentes às demais prestadoras que integram o grupo econômico (item X.5 e Y.5);

j) Da forma em que esta disposição encontra-se redigida, parece que as autorizações de uso de radiofrequência que, até então eram detidas pelas prestadoras, poderiam ser utilizadas por quaisquer serviços autorizados pelo Termo Único. Não obstante, considerando que não mais ocorrerá a transferência das outorgas detidas pelas demais prestadoras à concessionária, não se vislumbra, ao menos a princípio, a possibilidade de associação de faixa de radiofrequências detidas por determinada pessoa jurídica, a serviços prestados por prestadoras distintas, a teor do art. 27, inciso III, bem como do art. 51 do Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências, aprovado pela Resolução nº 671, de 03 de novembro de 2016;

k) Desse modo, esta Procuradoria entende que este aspecto deve ser esclarecido pelo corpo técnico da Agência e, caso confirmado que a autorização de uso de radiofrequências será associada apenas aos serviços detidos por cada uma das prestadoras, sugere-se um ajuste redacional do item em questão, nos seguintes moldes, a título exemplificativo:

#### Proposta da Procuradoria

1.5. Os Termos de Autorização de Uso de Radiofrequências nº XX, YY, ZZ, passam a ser associados ao presente Termo único de Autorização de serviços, podendo a radiofrequência ser utilizada em quaisquer serviços autorizados ~~por este Termo~~  **à prestadora XX**, observada a regulamentação específica de cada faixa de radiofrequências.

l) Ressalta-se que a minuta consigna que, em cada um dos capítulos destinados às autorizadas pertencentes ao grupo econômico da então concessionária, serão reproduzidas as mesmas cláusulas do Termo de Autorização de Serviço atualmente detido pela autorizada ou, na ausência de Termo, as disposições constantes do Ato de Autorização. Considerando que as obrigações e compromissos específicos da prestadora adaptada constam de forma expressa do Termo Único de Autorização, nos moldes previstos no art. 6º do Decreto nº 10.402, de 17 de junho de 2020, entende-se pertinente que eventuais condições ou compromissos específicos a cada uma das outorgas sejam previstas no próprio Termo Único de Autorização;

m) Considerando que uma das alternativas regulatórias tidas por preferenciais é a de promover a consolidação, no Termo Único de Autorização, apenas das outorgas de interesse coletivo, e, por outro lado, tendo em vista que as prestadoras envolvidas podem, eventualmente, explorar serviços de interesse restrito mediante a utilização de radiofrequências que passarão a ser associadas aos serviços que integrarão o Termo Único, esta Procuradoria recomenda que se esclareça como será tratada essa

situação, evitando-se dúvidas a respeito do tema;

n) No item 4.121 da Análise nº 10/2022/AC, o Conselheiro Relator levantou mais uma preocupação, qual seja, " a necessidade de tratar a hipótese de prestadoras de serviços de telecomunicações que façam parte do grupo empresarial de mais de uma concessionária simultaneamente. Neste caso, a regra atual não especifica qual Termo Único absorveria as autorizações. No ponto, entendo conveniente haver expresso no Regulamento um critério objetivo, de modo a evitar posterior debate". Não obstante, esse aspecto não parece ter sido endereçado na proposta apresentada, o que deve ser objeto de esclarecimento;

o) Por fim, apenas aponta-se a existência de um equívoco de digitação nos itens 10.2.1 e 10.2.2 ao fazerem referência ao item 10.2 da minuta.

#### Outros aspectos do Regulamento de Adaptação

p) O escopo da reavaliação debatida nestes autos foi devidamente delineado no âmbito da Consulta Pública nº 38/2022, qual seja, alteração do rol de projetos que podem ser assumidos como compromissos de investimento para fins de adaptação e operacionalização do Termo Único de Autorização. Não se vislumbram óbices jurídicos, portanto, à rejeição de contribuições que sejam alheias a estes aspectos.

À consideração superior.

Brasília, 13 de outubro de 2022.

*(assinado eletronicamente)*

PATRICIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI  
Procuradora Federal

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500004848202257 e da chave de acesso 93332613



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 998805222 e chave de acesso 93332613 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 13-10-2022 14:26. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 998805222 e chave de acesso 93332613 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 13-10-2022 14:26. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES  
COORDENAÇÃO DE PROCEDIMENTOS REGULATÓRIOS  
SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2062

---

**DESPACHO n. 02462/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.004848/2022-57**

**INTERESSADO: CONSELHO DIRETOR DA ANATEL - CD**

**ASSUNTO: Reavaliação pontual do Regulamento de Adaptação das Concessões do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC para Autorizações do mesmo serviço, aprovado pela Resolução nº 741, de 8 de fevereiro de 2021.**

1. De acordo com o Parecer nº 00526/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
2. Encaminhem-se os autos para análise e aprovação do Procurador-Geral.

Brasília, 13 de outubro de 2022.

*(assinado eletronicamente)*

LUCIANA CHAVES FREIRE FÉLIX

Procuradora Federal

Coordenadora de Procedimentos Regulatórios Substituta

Matricula Siape nº 1.585.078

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500004848202257 e da chave de acesso 93332613

---



Documento assinado eletronicamente por LUCIANA CHAVES FREIRE FÉLIX, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1011504739 e chave de acesso 93332613 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCIANA CHAVES FREIRE FÉLIX, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 13-10-2022 14:42. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL  
SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2377

---

**DESPACHO n. 02463/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.004848/2022-57**

**INTERESSADO: CONSELHO DIRETOR DA ANATEL - CD**

**ASSUNTOS: CONCESSÃO / PERMISSÃO / AUTORIZAÇÃO**

1. Aprovo o **Parecer nº 526/2022//PFE-ANATEL/PGF/AGU**.
2. Restituam-se os autos à Superintendência de Planejamento e Regulação - SPR/Anatel

Brasília, 13 de outubro de 2022.

*(assinado eletronicamente)*

**CÁSSIO CAVALCANTE ANDRADE**

Procurador-Geral

Advogado da União

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500004848202257 e da chave de acesso 93332613

---



Documento assinado eletronicamente por CASSIO CAVALCANTE ANDRADE, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1011524857 e chave de acesso 93332613 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CASSIO CAVALCANTE ANDRADE, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 13-10-2022 15:28. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---