



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - SEDE  
COORDENAÇÃO DE PROCEDIMENTOS REGULATÓRIOS

SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2062

**PARECER n. 00710/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.040174/2018-78**

**INTERESSADOS: CONCESSIONÁRIAS DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO - STFC, USUÁRIOS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES**

**ASSUNTOS: Revisão dos Contratos de Concessão para a prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC, nas modalidades de serviço Local, Longa Distância Nacional - LDN e Longa Distância Internacional - LDI, bem como do Plano Geral de Metas de Universalização.**

**EMENTA:** Revisão dos Contratos de Concessão para a prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC, nas modalidades de serviço Local, Longa Distância Nacional - LDN e Longa Distância Internacional - LDI, bem como do Plano Geral de Metas de Universalização. Aspectos formais. Consulta Pública. Consulta Interna. Realização de AIR. Quanto ao mérito. Considerações da Procuradoria.

**1. RELATÓRIO**

1. Tratam os autos de revisão dos Contratos de Concessão para a prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC, nas modalidades de serviço Local, Longa Distância Nacional - LDN e Longa Distância Internacional - LDI, bem como do Plano Geral de Metas de Universalização, tendo sido encaminhados a esta Procuradoria por meio do Informe nº 110/2018/SEI/PRRE/SPR (SEI nº 3164984), datado de 06.09.2018.

2. Constam como Anexos ao referido expediente os seguintes documentos: (i) Análise de Impacto Regulatório (SEI nº 3168582), (ii) Minuta de texto para fins da Consulta Pública (SEI nº 3206439) e (iii) Minuta de Consulta Pública (SEI nº 3200692).

3. É o breve relato dos fatos. Passo a opinar.

**2. FUNDAMENTAÇÃO**

**2.1 Aspectos Formais.**

**a) Da Necessidade de Submissão da Proposta à Consulta Pública.**

4. A Consulta Pública, segundo o art. 40, inciso VII, do Regimento Interno da Agência, aprovado pela Resolução nº 612/2013, expressa decisão que submete proposta de ato normativo, documento ou assunto a críticas e sugestões do público em geral. Representa, dessa forma, mecanismo institucional importante de transparência e de legitimação das deliberações.

5. O fato de os administrados estarem submetidos às normas da Anatel não lhes retira o direito de serem ouvidos, participar, negociar e tentar fazer prevalecer seus interesses. É preciso que essa colaboração ocorra, entretanto, de forma institucionalizada e previamente estipulada, com o fito de garantir a transparência desse processo de abertura à sociedade, momento adequado para que os diversos atores econômicos e o Poder Público possam contrapor interesses, objetivos e políticas entre si.

6. O caso em tela trata da revisão dos contratos de concessão do STFC, sendo que a necessidade de realização de Consulta Pública decorre diretamente dos ditames contratuais. Assim é que dispõe a Cláusula 3.2 do Contrato de Concessão do STFC, com a redação dada pela Resolução nº 673, de 2016:

**Cláusula 3.2.** O presente Contrato poderá ser alterado em 30 de junho de 2011, em **30 de junho de 2017** e em 31 de dezembro de 2020 para estabelecer novos condicionamentos, novas metas para universalização e para qualidade, tendo em vista as condições vigentes à época, definindo-se, ainda, no caso de metas de universalização, os recursos complementares, nos termos do [art. 81](#) da Lei nº 9.472, de 1997.

§1º A Anatel, 24 (vinte e quatro) meses antes das alterações previstas nesta cláusula, fará publicar consulta pública com sua proposta de novos condicionamentos e de novas metas para qualidade e universalização do serviço, submetidas estas últimas à aprovação, por meio de Decreto, do Presidente da República nos termos do [art. 18](#) inciso III, da Lei nº 9.472, de 1997.

I - A Consulta Pública com as propostas de alterações previstas para 31 de dezembro de 2015 será publicada até 30 de junho de 2014.

§ 2º As alterações mencionadas na presente cláusula não excluem a possibilidade de revisão, a qualquer tempo, do presente Contrato em virtude da superveniência de fato relevante, a critério da Anatel.

§ 3º Cumpre à Anatel assegurar a proteção da situação econômica da Concessionária, nos

termos do Capítulo XIII deste Contrato.”

7. Observa-se do teor da Cláusula transcrita que está prevista uma nova revisão para 31 de dezembro de 2020, tendo a área técnica informado que, por este motivo, instalou o presente processo, com vistas à elaboração de estudos para avaliar a conveniência de revisar os termos desses contratos para o período de 2021-2025.

8. Feitas essas considerações, é de se concluir, portanto, pela real necessidade de submissão da proposta em tela ao procedimento de Consulta Pública, arrolado pelo art. 59 do Regimento Interno da Agência, *in verbis*:

**RI-Anatel**

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.

9. Nesse ponto, importante consignar que o Regimento Interno da Agência, em seu art. 59, §3º (acima transcrito), contém disposição expressa sobre a necessidade de divulgação da Consulta Pública também na página da Agência na Internet e menciona, inclusive, a lista de documentos a serem divulgados, dentre outros elementos pertinentes. Dessa feita, esta Procuradoria recomenda que a divulgação da Consulta Pública na página da Agência na Internet seja acompanhada dos documentos listados no referido dispositivo, dentre outros elementos eventualmente pertinentes.

10. Cumpre apenas lembrar que a referida Consulta Pública, nos termos da Cláusula 3.2 dos Contratos de Concessão, deverá ser publicada 24 (vinte e quatro) meses antes da alteração prevista, ou seja, em 31 de dezembro de 2018.

11. Ante todo o exposto, opina-se pela necessidade de submissão da presente proposta à Consulta Pública, considerando o prazo disposto na Cláusula 3.2, § 1º, inciso I do Contrato de Concessão do STFC, com a redação dada pela Resolução nº 673/2016.

**b) Da Consulta Interna.**

12. Finalmente, cumpre realçar o disposto no art. 60 do RI-Anatel, aprovado pela Resolução nº 612/2013:

**RI-Anatel**

Art. 60. A Consulta Interna tem por finalidade submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante, a críticas e sugestões dos servidores da Agência.

§ 1º A Consulta Interna será realizada previamente ao encaminhamento da proposta de Consulta Pública ao Conselho Diretor, com prazo fixado pela autoridade competente, devendo ser juntada aos autos do processo a que se refere.

§ 2º A Consulta Interna poderá, justificadamente, ser dispensada quando a sua realização impedir ou retardar a deliberação de matéria urgente.

§ 3º A Consulta Interna poderá ser realizada independentemente de realização de Consulta Pública.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas e devidamente justificadas deverão ser consolidadas em documento próprio, anexado aos autos do processo administrativo, contendo as razões para sua adoção ou rejeição.

13. Verifica-se que a regra é a realização da Consulta Interna, sendo exceção a sua dispensa,

que poderá ocorrer quando demonstrado que sua realização poderá impedir ou retardar deliberação de matéria urgente. Nesse sentido, o Regimento Interno da Anatel recomenda, como regra, a realização de Consulta Interna, devendo sua dispensa, se o caso, ser devidamente motivada com base nas exceções constantes do Regimento Interno da Anatel.

14. Com efeito, no Informe nº 110/2018/SEI/PRRE/SPR, datado de 06.09.2018, mais especificamente em seus itens 3.11 a 3.13, a área técnica propôs a dispensa da realização de Consulta Interna, salientando que:

**Informe nº 110/2018/SEI/PRRE/SPR**

3.11. Ao tempo que estabelece o prazo de 31 de dezembro de 2020 para estabelecimento de novos condicionamentos e novas metas para universalização e qualidade, a Cláusula 3.2 dos Contratos de Concessão prevê que, havendo a alteração dos contratos, a consulta pública deverá ser publicada pela Anatel até 24 (vinte e quatro) meses antes da dada prevista, ou seja, até 31 de dezembro de 2018.

3.12. Vale lembrar que o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 596/2015 - TCU - Plenário, recomendou à Anatel (no item 9.3) que, nas próximas alterações dos contratos de concessão e quando da elaboração de novas propostas de alteração do PGMU, adote as medidas adequadas para evitar mudanças nos prazos estabelecidos nesses contratos, tendo em vista a importância da estabilidade das regras do serviço de telefonia fixa para os prestadores de STFC e para toda a sociedade.

**ACÓRDÃO Nº 596/2015 - TCU - PLENÁRIO**

9.3. recomendar à Anatel, com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.3.1. nas próximas alterações dos contratos de concessão, adote as medidas adequadas para evitar mudanças nos prazos estabelecidos nesses contratos, tendo em vista a importância da estabilidade das regras do serviço de telefonia fixa para os prestadores de STFC e para toda a sociedade;

9.3.2. quando da elaboração de novas propostas de alteração do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), adote as medidas adequadas para evitar mudanças nos prazos estabelecidos nos contratos, tendo em vista a importância da estabilidade das regras do serviço de telefonia fixa para os prestadores de STFC e para toda a sociedade;

3.13. Considerando o trâmite regimental inerente ao processo normativo e o exíguo prazo disponível para deliberação da presente matéria, propõe-se, com base no § 2º do art. 60 do Regimento Interno da Anatel, a não realização de consulta interna para não comprometer o prazo contratual estabelecido.

15. Diante disso, resta motivada, no entender desta Procuradoria, a dispensa da realização do procedimento em tela no presente caso, razão por que se considera cumprido o disposto no art. 60, § 2º, do RI-Anatel.

### **c) Da Análise de Impacto Regulatório**

16. Consta do art. 62 do RI-Anatel que *"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 Públicas e Interna, respectivamente"*, acrescentando seu parágrafo único que *"os atos de caráter normativo a que se refere o caput, salvo em situações expressamente justificadas, deverão ser precedidos de Análise de Impacto Regulatório"*.

17. Nos presentes autos, observa-se que a área técnica cumpriu tal aspecto formal, conforme se observa do documento SEI nº 3168582, razão pela qual reputa-se cumprido o parágrafo único do art. 62 do RI-Anatel.

## **2.2 Do Mérito.**

18. Primeiramente, cabe rememorar que o presente processo fora instaurado a fim de obedecer o disposto na Cláusula 3.2 dos Contratos de Concessão, que prevê uma nova revisão quinquenal em 31 de dezembro de 2020, devendo a Consulta Pública respectiva ser publicada em até 24 (vinte e quatro) meses antes de tais alterações (em 31.12.2018, portanto).

19. Conforme se extrai da conclusão do Informe nº 110/2018/SEI/PRRE/SPR (SEI nº 3164984), a área técnica propõe (i) manter as minutas de Contratos de Concessão do STFC, nas modalidades Local, Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI), aprovadas pela Resolução nº 678/2017 e (ii) manter a proposta de Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) prestado no regime público (PGMU), aprovada pela Anatel em dezembro de 2016, *"considerando que não foram observados elementos consistentes que justificassem o estabelecimento de novos condicionamentos e novas metas de universalização"*.

20. É de se esclarecer que a AIR, em sua Alternativa C, sugeriu a manutenção das minutas de Contratos de Concessão do STFC aprovadas pela Resolução nº 678/2017 e a proposta de PGMU aprovada pela Anatel em dezembro de 2016. Assim, aliás, motiva o documento acerca da opção escolhida:

**Alternativa C**

**Manter as minutas de Contratos de Concessão do STFC aprovadas pela Resolução nº 678/2017 e a proposta de PGMU aprovada pela Anatel em dezembro de 2016.**

Esta alternativa propõe a manutenção das minutas de Contratos de Concessão do STFC e PGMU aprovadas em dezembro de 2016, haja vista que o cenário que justificou tais propostas somente se acentuou desde então, justificando-se a escolha das mesmas alternativas daquele processo. Ademais, essas minutas já foram adequadas ao processo de

revisão regulamentar vigente, pois passaram por simplificações no texto do contrato, minimizando possibilidades de interpretações ambíguas ou oportunistas da regulamentação, resguardando a segurança jurídica do contrato, sem afetar direitos e deveres estabelecidos.

Além disso, houve alterações importantes nos contratos, como: a ampliação da possibilidade de uso do ônus contratual, com a inclusão dos custos de alteração na estrutura e valores do Plano Básico de Serviço; a simplificação do Plano de Seguros; a exclusão dos bens de Controladoras, Controladas e Coligadas (CCC) dentre os bens vinculados à concessão; e a desoneração das metas de universalização. Adicionalmente, as minutas incorporaram cláusula específica antecipando eventual adaptação do contrato ao regime privado, em virtude de lei ou de ato do Poder Concedente. Dessa forma, estão em sintonia com as proposições em andamento no Congresso Nacional, de atualização do marco regulatório das telecomunicações, como o PLC nº 79, de 2016, em trâmite no Senado Federal.

Ainda, quando ao PGMU, também não se vislumbra mudança de cenário que justifique a alteração das propostas anteriormente aprovadas pela Anatel para sugestão ao MCTIC, haja vista que essas trouxeram importantes mudanças em face da atual conjuntura do STFC, como: a flexibilização da meta de instalação do STFC individual; a exclusão das metas de distância e densidade para os TUP; a expansão da obrigatoriedade de TUP em locais cuja demanda do serviço coletivo é imprescindível; a exclusão da meta de PSM em área rural e maior clareza quanto ao atendimento das metas rurais por sistema de radiofrequência.

21. Acrescenta o corpo técnico na AIR que, no seu entender, *"esta alternativa previne o dispêndio de recursos, tanto públicos quanto privados (capital, pessoal, tempo), possibilitando que se mantenha o foco da Agência em outros projetos relevantes para o setor e que trarão impactos positivos para a sociedade como um todo, inclusive para as próprias Concessionárias do STFC, com a revisão das regulamentações sobre qualidade, direitos dos consumidores de serviços de telecomunicações, bens reversíveis, entre outros"*.

22. No entender desta Procuradoria, não há óbices à proposição do corpo técnico, de manter as minutas de Contratos de Concessão do STFC, nas modalidades Local, Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI), aprovadas pela Resolução nº 678/2017 e de manter a proposta de Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) prestado no regime público (PGMU), aprovada pela Anatel em dezembro de 2016.

23. No entanto, é importante que conste nos autos os delineamentos do atual cenário justifica a manutenção contratual e normativa. Em que pesem as considerações dispostas na AIR, acima transcritas, de que *"o cenário que justificou tais propostas somente se acentuou desde então, justificando-se a escolha das mesmas alternativas daquele processo"*, reputa-se pertinente que conste nos autos, tão somente para fins de instrução processual, explicações acerca contexto fático atual, que justificariam a proposição constante do Informe nº 110/2018/SEI/PRRE/SPR, para que fique clara a motivação da proposição da área especializada, possibilitando, assim, que a sociedade tenha acesso às informações necessárias para participar da Consulta Pública sobre a matéria em riste.

### **3. CONCLUSÃO**

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

#### **Quanto aos aspectos formais**

a) pela real necessidade de submissão da proposta em tela ao procedimento de Consulta Pública, arrolado pelo art. 59 do Regimento Interno da Agência;

b) pela observação de que o Regimento Interno da Agência, em seu art. 59, §3º, contém disposição expressa sobre a necessidade de divulgação da Consulta Pública também na página da Agência na Internet e menciona, inclusive, a lista de documentos a serem divulgados, dentre outros elementos pertinentes, recomendando-se, pois, que a divulgação da Consulta Pública na página da Agência na Internet seja acompanhada dos documentos listados no referido dispositivo, dentre outros elementos eventualmente pertinentes;

c) pelo alerta de que a referida Consulta Pública, nos termos da Cláusula 3.2 dos Contratos de Concessão, deverá ser publicada 24 (vinte e quatro) meses antes da alteração prevista, ou seja, em 31 de dezembro de 2018;

d) pela motivação da dispensa da realização do procedimento em tela no presente caso, razão por que se considera cumprido o disposto no art. 60, § 2º, do RI-Anatel;

e) pelo cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 62 do RI-Anatel;

#### **Quanto ao mérito**

f) pela inexistência óbices à proposição do corpo técnico, de manter as minutas de Contratos de Concessão do STFC, nas modalidades Local, Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI), aprovadas pela Resolução nº 678/2017 e de manter a proposta de Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) prestado no regime público (PGMU), aprovada pela Anatel em dezembro de 2016;

g) pelo entendimento de que conste nos autos os delineamentos do atual cenário justifica a manutenção contratual e normativa, uma vez que, em que pesem as considerações dispostas na AIR de que *"o cenário que justificou tais propostas somente se acentuou desde então, justificando-se a escolha das mesmas alternativas daquele processo"*, reputa-se pertinente que conste nos autos, tão somente para fins de instrução processual, explicações acerca contexto fático atual, que justificariam a proposição constante do Informe nº 110/2018/SEI/PRRE/SPR, para que fique clara a motivação

da proposição da área especializada, possibilitando, assim, que a sociedade tenha acesso às informações necessárias para participar da Consulta Pública sobre a matéria em riste.

À consideração superior.

Brasília, 18 de setembro de 2018.

MARINA GEORGIA DE OLIVEIRA E NASCIMENTO  
Procuradora Federal  
Coordenadora de Procedimentos Regulatórios  
Mat. Siape nº 1585369

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500040174201878 e da chave de acesso a8de5207

---

Documento assinado eletronicamente por MARINA GEORGIA DE OLIVEIRA E NASCIMENTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 169754808 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARINA GEORGIA DE OLIVEIRA E NASCIMENTO. Data e Hora: 18-09-2018 14:47. Número de Série: 3844484525735917769. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2377

---

**DESPACHO n. 01699/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.040174/2018-78**

**INTERESSADOS: CONCESSIONÁRIAS DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO - STFC,  
USUÁRIOS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES**

**ASSUNTOS: OUTORGA E RECURSOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES**

1. Aprovo o **Parecer nº 710/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU**.
2. Na oportunidade, registro que o item "d" do parágrafo 24 se refere ao procedimento de Consulta Interna, conforme a Fundamentação apresentada no próprio Parecer nº 710/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
3. Restituam-se os autos à origem.

Brasília, 18 de setembro de 2018.

IGOR GUIMARÃES PEREIRA  
PROCURADOR-GERAL  
SUBSTITUTO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500040174201878 e da chave de acesso a8de5207

---

Documento assinado eletronicamente por IGOR GUIMARAES PEREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 171761523 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IGOR GUIMARAES PEREIRA. Data e Hora: 19-09-2018 17:37. Número de Série: 4239120642836377665. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---