



PARECER n. 00530/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.056574/2017-14

INTERESSADOS: ANATEL - SPR - SUPERINTENDÊNCIA DE PLANEJAMENTO E REGULAMENTAÇÃO E OUTROS

ASSUNTOS: Projeto Estratégico sobre reavaliação do regime e escopo dos serviços de telecomunicações.

EMENTA: 1. Projeto Estratégico sobre reavaliação do regime e escopo dos serviços de telecomunicações. 2. Proposta de Regulamento de Adaptação das Concessões do STFC para Autorizações do mesmo serviço. 3. Aspectos formais. Realização de Consulta Pública. Necessidade de apresentação de justificativas para eventual dispensa da Consulta Interna (art. 60, §2º - RIA). 4. Contribuições à Análise de Impacto Regulatório. 5. Comentários quanto à minuta de Regulamento de Adaptação. 6. Aspectos atinentes à proposta de Termo Único de Autorização de Serviços. 7. Metodologia de cálculo para o saldo da adaptação das concessões do STFC para autorizações do mesmo serviço. 8. Considerações da Procuradoria.

1. RELATÓRIO.

1. Cuida-se do Projeto Estratégico sobre reavaliação do regime e escopo dos serviços de telecomunicações, constante do item 1 da Agenda Regulatória para o Biênio de 2019-2020, aprovada por meio da Portaria nº 542, de 26 de março de 2019 (SEI nº 3964072), e alterada pela Portaria nº 278, de 6 de março de 2020 (SEI nº 5306659).

2. Após a realização da Consulta Pública nº 5, publicada no Diário Oficial da União de 11 de fevereiro de 2020, o corpo elaborou o Informe nº 65/2020/PRRE/SPR (SEI nº 5502248), no qual se relata o seguinte:

Informe nº 65/2020/PRRE/SPR

3.1. O presente processo tem por objeto a reavaliação do regime e escopo dos serviços de telecomunicações, conforme item 1 da Agenda Regulatória para o Biênio de 2019-2020, aprovada por meio da Portaria nº 542, de 26 de março de 2019 (SEI nº [3964072](#)), e alterada pela Portaria nº 278, de 6 de março de 2020 (SEI nº 5306659).

3.2. Por meio da Consulta Pública nº 5/2020, submeteram-se a comentários do público em geral os seguintes documentos:

a) Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) sobre proposta de Regulamento de Adaptação das Concessões do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) para Autorizações do mesmo serviço;

b) Regulamento de Adaptação das Concessões do STFC para Autorizações do mesmo serviço;

c) Termo de Autorização de Serviços, anexo à proposta de Regulamento de Adaptação das Concessões do STFC para Autorizações do mesmo serviço; e,

d) Metodologia de cálculo do saldo da Adaptação das Concessões do STFC para Autorizações do mesmo serviço.

3.3. O Conselho Diretor da Anatel determinou a submissão dos documentos à Consulta Pública pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a realização de Audiência Pública em Brasília/DF, e diálogos com a sociedade em Fortaleza/CE e Manaus/AM, nos termos do Acórdão nº 9, de 7 de fevereiro de 2020 (SEI nº [5209987](#)). Publicou-se a CP nº 5/2020 no Diário Oficial da União (DOU) em 11 de fevereiro de 2020 (SEI nº [5210013](#)).

3.4. Em 10 de março de 2020, o Conselho Diretor acatou pedido de prorrogação do prazo para apresentação de críticas e sugestões previsto na CP nº 5/2020, até o dia 30 de abril de 2020, e deferiu o requerimento de realização de evento de diálogo com a sociedade em São Paulo/SP, nos mesmos moldes dos que seriam realizados em Manaus/AM e Fortaleza/CE (Acórdão nº 82, de 10 de março de 2020, SEI nº [5319057](#)).

3.5. Em 11 de março de 2020, realizou-se Audiência Pública em Brasília/DF (Ata de Sessão Pública PRRE, SEI nº [5375257](#)).

3.6. Considerando-se os procedimentos e regras para fins de prevenção à infecção e à propagação do coronavírus (COVID-19) na Agência, aprovados pela Portaria nº 320, de 12 de março de 2020 (SEI nº 5331251), o Conselho Diretor decidiu determinar às Superintendências responsáveis que realizassem, em substituição aos eventos de diálogo com a sociedade, evento, por meio de videoconferência, a ser transmitido em tempo real pela Internet, para apresentação das propostas objeto da Consulta Pública nº 5/2020, e resposta a eventuais questionamentos encaminhados pela sociedade (Acórdão nº 103, de 26 de março de 2020, SEI nº [5382739](#)).

3.7. Em 22 de abril de 2020, realizou-se o evento por videoconferência, por meio do qual foram apresentados os documentos objeto da CP nº 5/2020, e respondidos os questionamentos encaminhados pela sociedade (Ata de Sessão Pública SEI [5485405](#)).

3.8. O Conselho Diretor denegou os pedidos de nova prorrogação do prazo para apresentar sugestões e contribuições à CP nº 5/2020, nos termos do Acórdão nº 196, de 28 de abril de 2020 (SEI nº [5490617](#)).

3.9. Por fim, durante o período de análise das contribuições recebidas na supracitada CP, foi publicado o Decreto nº 10.402, de 17 de junho de 2020, que dispõe sobre a adaptação do instrumento de concessão para autorização de serviço de telecomunicações, entre outros aspectos. Tal Decreto traz, no §1º de seu artigo 2º, o prazo de 6 (seis) meses para a Anatel regulamentar a referida adaptação, prorrogável uma vez, por meio de decisão fundamentada de seu Conselho Diretor.

3. O mencionado Informe, que contempla a análise das contribuições recebidas por força da Consulta Pública, foi acompanhado dos seguintes documentos: a) Anexo I - Planilha contendo a proposta de resposta às contribuições à CP nº 5/2020 (SEI nº 5693390); b) Anexo II - Minuta de Regulamento de Adaptação - com marcas de revisão (SEI nº 5693401); c) Anexo III - Minuta de Regulamento de Adaptação - sem marcas de revisão (SEI nº 5693415); d) Anexo IV - Minuta de Termo único de Autorização de serviços - com marcas de revisão (SEI nº 5693421); e) Anexo V - Minuta de Termo único de Autorização de serviços - com marcas de revisão (SEI nº 5693425); f) Anexo VI - Versão 3 do relatório de Análise de Impacto Regulatório, ajustada com base nas contribuições recebidas e acatadas (SEI nº 5693439); g) Anexo VII - Lista de localidades para manutenção do serviço adaptado (SEI nº 5734584).

4. Após, a área técnica propôs o envio da presente proposta a esta Procuradoria e, posteriormente, ao Conselho Diretor, para deliberação.

5. Este é, em breves linhas, o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1 Dos aspectos formais do procedimento em exame.

6. 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.

7. 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).

8. Com efeito, o artigo 1º da LGT estabelece que compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações. Tal organização "*inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências*" (é o que estabelece o parágrafo único do dispositivo).

9. Ademais, nos termos da LGT, compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações, e especialmente:

LGT

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;

(...)

10. Tratando-se de alteração de vigência de ato normativo a ser exarado no seio desta Agência, cumpre destacar os termos do art. 42 da LGT. Conforme tal dispositivo, "*as minutas de atos normativos serão submetidas à consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público na Biblioteca*".

11. De maneira a disciplinar esse artigo, o Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, definiu e firmou algumas especificações acerca do tema. Confira-se:

RIA

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.

12. Citem-se, ainda, os comandos contidos no art. 42 da LGT e no art. 37, inciso VIII do Regimento Interno da Anatel, *verbis*:

LGT

Art. 42. As minutas de atos normativos serão submetidas à consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público na Biblioteca.

RIA

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

[...]

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

[...]

13. 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.

14. 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.

15. 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.

16. 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*:

Regulamento da Anatel

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; (...)

Regimento Interno da Anatel

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.

(...)

17. 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.

18. 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.

19. 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.

20. 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).

21. 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. 42 da LGT c/c o art. 59 do Regimento Interno da Anatel.

22. Quanto à abertura da Consulta Pública nº 05, de 07 de fevereiro de 2020, foi juntado aos autos eletrônicos o Ato devidamente assinado pelo Presidente da Agência (SEI nº 5210013) formalizando sua abertura. Esse Ato foi publicado no Diário Oficial da União em 11 de fevereiro de 2020, Seção 1, Página 07, inicialmente, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, consoante certificado nos autos. Por meio do Acórdão nº 82, de 10 de março de 2020 (SEI nº 5319057), o Conselho Diretor acatou pedido de prorrogação do prazo para apresentação de críticas e sugestões previsto na Consulta Pública nº 5/2020, até o dia 30 de abril de 2020.

23. Ante o exposto, é de se concluir que a proposta foi efetivamente disponibilizada para contribuições da sociedade, restando cumprido o lapso temporal mínimo de dez dias fixado no art. 59, § 2º, do RI-Anatel.

24. No ponto, insta consignar que recentemente foi publicada a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das Agências Reguladoras, e, especificamente no que se refere ao procedimento de Consulta Pública, estabelece, *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.

25. Como salientado anteriormente, o período para contribuições relativas à Consulta Pública nº 05/2020 iniciou-se em 07 de fevereiro de 2020 e encerrou-se em 30 de abril de 2020, sendo evidente o atendimento ao interregno mínimo estabelecido no parágrafo segundo do dispositivo legal acima transcrito.

26. Consoante registrado no item 3.2 do Informe nº 65/2020/PRRE/SPR, por meio da Consulta Pública nº 05/2020, submeteram-se a comentários do público em geral os seguintes documentos: a) Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) sobre proposta de Regulamento de Adaptação das Concessões do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) para Autorizações do mesmo serviço; b) Regulamento de Adaptação das Concessões do STFC para Autorizações do mesmo serviço; c) Termo de Autorização de Serviços, anexo à proposta de Regulamento de Adaptação das Concessões do STFC para Autorizações do mesmo serviço; e, d) Metodologia de cálculo do saldo da Adaptação das Concessões do STFC para Autorizações do mesmo serviço. Dessa forma, atendido o requisito do art. 9º, §3º da Lei nº 13.848/2019.

27. Destaca-se que o posicionamento da Anatel 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 que deliberar em definitivo a respeito da matéria, nos termos do art. 9º, §5º da Lei Geral das Agências.

28. Recomenda-se que, além do Informe nº 65/2020/PRRE/SPR e os documentos anexos, sejam disponibilizados ao público o presente Parecer, bem como a Análise e o Acórdão proferidos no âmbito do Conselho Diretor.

29. No que se refere às contribuições à Consulta Pública nº 05/2020, a área técnica, no Informe nº 65/2020/PRRE/SPR, consignou o seguinte:

Informe nº 65/2020/PRRE/SPR

3.10. Apresentaram-se 143 (cento e quarenta e três) registros de contribuições à CP nº 5/2020 por meio do Sistema de Acompanhamento de Consulta Pública (SACP), de responsabilidade dos seguintes autores:

- a) prestadoras de serviços de telecomunicações - Sercomtel S/A Telecomunicações e Tim Celular S/A;
- b) consultoria/assessoria - Solintel Soluções Inteligentes em Telecomunicações;
- c) associações ou entidades representativas de categorias - Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas - Telcomp, Associação Nacional Dos Fabricantes De Veículos Automotores - Anfavea; e 5G Americas;

d) entidade representativa de direitos dos consumidores - Intervezes - Coletivo Brasil de Comunicação Social;

e) empresa que não atua como prestadora de serviços de telecomunicações - AGCO do Brasil Soluções Agrícolas Ltda;

f) cidadãos (que não indicaram ser representantes de pessoas jurídicas).

3.11. Dentre os 143 (cento e quarenta e três) registros no SACP, tem-se:

a) 51 (cinquenta e um) deles tiveram o campo "contribuição" em branco;

b) 34 (trinta e quatro) registros apresentados pelo Intervezes tiveram o campo "contribuição" preenchido apenas com a indicação de que o teor da proposta foi apresentado por meio de correspondência protocolada no Sistema Eletrônico de Informações (SEI); e

c) 58 (cinquenta e oito) registros contendo propostas relativas aos documentos objeto da CP nº 5/2020.

3.12. Protocolizaram no SEI correspondências contendo contribuições:

a) as prestadoras de serviços de telecomunicações - Algar Telecom S/A, Claro S/A, Oi S/A e Telemar Norte Leste S/A, Telefônica Brasil S/A e Tim Celular S/A

b) associações ou entidades representativas de categorias - TelComp - Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas;

c) entidade representativa de direitos dos consumidores - Intervezes - Coletivo Brasil de Comunicação Social,

d) Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (Seae/ME).

3.13. O teor das propostas apresentadas pela Telcomp e pela Tim Celular S/A por meio do SEI coincide com as contribuições por elas apresentadas por meio do SACP.

[...]

3.15. A análise de todas as contribuições recebidas e a sugestão de resposta para cada uma delas encontram-se na tabela constante do Anexo I a este Informe (SEI nº 5693390).

3.16. Em 2 de junho de 2020, decorridos 33 (trinta e três) dias do final do prazo para apresentar contribuições à CP nº 5/2020, a Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações - Abrint apresentou considerações quanto à proposta de Regulamento de Adaptação (correspondência SEI nº 5610457). A despeito da intempestividade da manifestação, as propostas apresentadas pela Abrint foram consideradas, em conjunto com as demais contribuições à CP nº 5/2020.

30. Como relatado, a área técnica anexou Relatório de Análise das Contribuições à Consulta Pública nº 05/2020 (SEI nº 5693390) ao Informe nº 65/2020/PRRE/SPR. Verifica-se, assim, 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.

31. Por fim, uma vez que acompanha o Informe nº 65/2020/PRRE/SPR a minuta de Regulamento de Adaptação das Concessões do STFC para Autorizações do mesmo serviço com marcas (SEI nº 5693421) e sem marcas (SEI nº 5693415) de revisão, assim como minuta de Termo de Autorização com marcas (SEI nº 5693421) e sem marcas (SEI nº 5693425) de revisão, já contendo as alterações realizadas após a Consulta Pública, bem como relatórios de análise das contribuições recebidas, consideram-se atendidos os requisitos formais necessários ao prosseguimento dos autos em epígrafe no tocante à Consulta Pública nº 05/2020.

32. Destaca-se, ainda, consoante registrado pelo corpo técnico da Agência, que, em 11 de março de 2020, realizou-se Audiência Pública em Brasília/ DF (Ata de Sessão Pública PRRE, SEI nº 5375257) a respeito do tema tratado nos autos. Muito embora tenha sido determinada a realização de diálogos com a sociedade em Fortaleza/CE e Manaus/AM, nos termos do Acórdão nº 9, de 7 de fevereiro de 2020 (SEI nº 5209987), considerando-se os procedimentos e regras para fins de prevenção à infecção e à propagação do coronavírus (COVID-19) na Agência, aprovados pela Portaria nº 320, de 12 de março de 2020 (SEI nº 5331251), o Conselho Diretor decidiu determinar às Superintendências responsáveis que realizassem, em substituição aos eventos de diálogo com a sociedade, evento, por meio de videoconferência, a ser transmitido em tempo real pela Internet, para apresentação das propostas objeto da Consulta Pública nº 5/2020, e resposta a eventuais questionamentos encaminhados pela sociedade (Acórdão nº 103, de 26 de março de 2020, SEI nº 5382739). Este evento foi realizado em 22 de abril de 2020 (Ata de Sessão Pública SEI nº 5485405).

33. Por fim, cumpre destacar que, no item 411 do Parecer nº 00587/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI nº 3232840), esta Procuradoria recomendou que fosse realizada a Consulta Interna ou apresentado motivos para a sua não realização, com o objetivo de atender ao art. 60 do RIA. Considerando que não há registro do cumprimento desta regra formal, reitera-se a recomendação nesta oportunidade, com o intuito de adequada instrução processual.

34. Ante o exposto, opina-se pela regularidade do procedimento em liça, que deve ser submetido à apreciação do Conselho Diretor, ponderando-se, apenas, a respeito da necessidade de serem declinadas as justificativas que amparem a eventual dispensa da Consulta Interna, nos termos do art; 60, §2º do Regimento Interno da Agência.

2.2 Contribuições ao Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR)

2.2.1. Tema 01 - Definição das áreas sem competição adequada para fins de continuidade do serviço adaptado

35. O primeiro tema tratado na AIR refere-se à definição das áreas sem competição adequada, e o nível de granularidade que se deve considerar, com o objetivo de se definir onde a oferta de STFC deve ser mantida, para que não haja o risco de retrocessos nas políticas de universalização do serviço atualmente prestado em regime público.

36. Nesse sentido, para que não ocorra o desatendimento da população após a adaptação das outorgas, a adaptação das outorgas será condicionada à garantia da continuidade do serviço nos locais sem competição adequada. As localidades que serão incluídas na obrigação de continuidade serão aquelas em que não haja competição adequada, mediante os critérios definidos pela Agência, que considerou mais adequada, para tanto, a utilização do estudo de varejo do PGMC.

Nesse sentido, a proposta apresentada pressupõe que a migração de regime deve ser associada a cláusulas que garantam a continuidade do serviço nos locais sem competição adequada, objetivando que a população não seja privada deste serviço público essencial.

37. O corpo técnico destacou a apresentação de uma contribuição apresentada pela Claro S.A. no sentido de que seria necessário esclarecer como seriam identificados os municípios/localidades sem competição adequada na prestação do STFC nas modalidades de Longa Distância Nacional (LDN) e Internacional (LDI). Assim dispôs o corpo técnico no Informe nº 65/2020/PRRE/SPR:

Informe nº 65/2020/PRRE/SPR

3.19. A Claro manifestou-se no sentido de concordar com a alternativa escolhida pela ANATEL para a definição das áreas sem competição adequada, para fins de manutenção do STFC, se consideradas as concessionárias na modalidade Local, "na medida em que considera os estudos de varejo realizados no âmbito do Plano Geral de Metas de Competição - PGMC, aprovado pela Resolução nº 600/2012 e alterado pela Resolução nº 694/2018, a respeito do mercado de "Serviço de Voz", isto é, STFC Local e SMP na dimensão geográfica municipal (cf. art. 2º, IV, do Anexo IV)." Argumentou, entretanto, que seria necessário esclarecer como serão identificados os municípios/localidades sem competição adequada na prestação do STFC nas modalidades de Longa Distância Nacional (LDN) e Internacional (LDI), visto que estas modalidades apresentam graus de competição distintos, invariavelmente maiores em relação à modalidade Local, reduzindo potencialmente a quantidade de municípios/localidades considerados não competitivos.

3.20. A análise realizada no Tema 01 do Relatório de AIR submetido à CP nº 5/2020 considera apenas a prestação do STFC na modalidade Local. A existência de competição no mercado de STFC considerou o estudo que fundamentou a revisão do Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), por meio da Resolução nº 694, de 17 de julho de 2018.

3.21. O estudo de mercado de varejo do Mercado de Voz então realizado para embasar a revisão do PGMC (documento SEI nº 1789980) considerou os acessos do STFC Local e do Serviço Móvel Pessoal (SMP)^[1], não tendo analisado o mercado do STFC nas modalidades LDN e LDI.

3.22. Identifica-se, então, a necessidade de dividir o Tema 01 da AIR em dois Subtemas, de modo a tratar as áreas sem competição adequada no STFC da modalidade Local no primeiro, e as áreas sem competição adequada no STFC nas modalidades LDN e LDI no segundo.

3.23. A existência de ampla e efetiva competição no STFC modalidade LDN foi recentemente reconhecida no processo nº 53500.000579/2018-73, o qual teve por objeto a implementação do regime de liberdade tarifária naquela modalidade, conforme art. 104 da LGT:

Art. 104. Transcorridos ao menos três anos da celebração do contrato, a Agência poderá, se existir ampla e efetiva competição entre as prestadoras do serviço, submeter a concessionária ao regime de liberdade tarifária.

§ 1º No regime a que se refere o caput, a concessionária poderá determinar suas próprias tarifas, devendo comunicá-las à Agência com antecedência de sete dias de sua vigência.

§ 2º Ocorrendo aumento arbitrário dos lucros ou práticas prejudiciais à competição, a Agência restabelecerá o regime tarifário anterior, sem prejuízo das sanções cabíveis.

3.24. E, considerando-se o reconhecimento da existência de ampla e efetiva competição entre as prestadoras do STFC na modalidade LDN, seja no mesmo serviço, por outros serviços de telecomunicações ou mesmo por aplicações *Over The Top* - OTT, foi editada a Resolução nº 724, de 27 de março de 2020, a qual aprovou a Norma para implantação e acompanhamento de liberdade tarifária no STFC destinado ao uso do público em geral, modalidade LDN.

3.25. Também com fundamento no art. 104 da LGT, a Anatel editou a Resolução nº 573, de 10 de outubro de 2011, a qual aprovou a Norma para Implantação e Acompanhamento de Liberdade Tarifária no STFC, Modalidade LDI.

3.26. Se a regulamentação da Agência reconheceu a existência de ampla e efetiva competição no STFC nas modalidades LDN e LDI, não há que se impor a manutenção da oferta destas modalidades do STFC após a adaptação da concessão. Isso porque o inciso I do art. 144-A da LGT condiciona a adaptação à 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.

3.27. Apesar de o Regulamento de Adaptação não impor a manutenção da oferta do STFC LDN e LDI, os termos de autorização para a prestação desse serviço estabelecem que a autorizada deve assegurar a prestação do serviço a todos os solicitantes e usuários na área de prestação (que, em geral, é nacional), de forma não discriminatória quanto às condições de acesso e fruição do serviço.

3.28. O Relatório de AIR atualizado, em anexo a este Informe (SEI nº [5693439](#)), contempla as alterações no Tema 01 acima descritas.

3.29. Serão apresentadas adiante neste Informe as alterações no Regulamento de Adaptação e na Minuta de Termo único de Autorização de serviços em decorrência das conclusões acima descritas para o Subtema 2 do Tema 01 do AIR.

38. Considerando que a AIR que amparou a proposta de Regulamento de Adaptação submetida à Consulta Pública somente observou os estudos que fundamentaram a revisão do PGMC, que, por sua vez, utilizaram-se dos acessos do STFC na modalidade Local e do Serviço Móvel Pessoal (SMP), foi realizada uma alteração no Relatório de AIR para a divisão do tema em dois subtemas: o primeiro

subtema tratou das áreas sem competição adequada no STFC na modalidade local e o segundo subtema passou a tratar das áreas sem competição adequada no STFC nas modalidades LDN e LDI.

39. Considerando, no entanto, que a Agência já estabeleceu regime de liberdade tarifária para a prestação do STFC nas modalidades LDN e LDI, concluiu-se que não haveria como exigir-se a prestação do STFC nestas modalidades após a adaptação.

40. De fato, o inciso I do art. 144-A da LGT estabelece, como um dos condicionantes para a adaptação, a manutenção da prestação do serviço adaptado e compromisso de cessão de capacidade que possibilite essa manutenção, nas áreas sem competição adequada. De fato, tendo sido reconhecida a existência de ampla e efetiva competição na prestação do STFC nas modalidades LDN e LDI, nos termos do art. 104 da LGT, não há que se falar em identificação de áreas sem competição adequada para fins de manutenção do serviço concedido, não sendo vislumbrados óbices jurídicos quanto ao ponto.

41. Por fim, é importante destacar que foi elaborada lista preliminar de localidades onde deverá ser mantido o serviço adaptado (SEI nº 5734584), atendendo-se aos critérios definidos pela Agência. Esta lista deverá ser atualizada no momento da assinatura do Termo de Autorização, inexistindo óbices jurídicos à proposta quanto ao ponto.

42. Reforça-se apenas o entendimento já apresentado no Parecer nº 00587/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU no sentido de que, apesar de a lista de municípios e localidades que estejam abrangidos pela obrigação de continuidade do serviço adaptado poder ser estabelecida de forma prévia, com a definição de uma lista exaustiva de localidades, não se afasta a necessidade de que a Agência exerça sua função fiscalizatória para verificar o efetivo cumprimento das obrigações assumidas.

2.2.2. Tema 02 - Definição das áreas sem competição adequada para fins de compromissos de investimento

43. O Tema 02 da AIR refere-se aos critérios para definição das áreas sem competição adequada para fins de compromissos de investimentos a serem executados com o saldo decorrente das desonerações oriundas da migração do regime público para o regime privado.

44. No tocante a este aspecto, o corpo técnico fundamentou a rejeição das contribuições que propunham a priorização das áreas sem competição adequada para fins de compromisso de investimento considerando-se o índice de produção agrícola por município, levantado pelo IBGE, bem como aquelas que propuseram a possibilidade de que municípios Categoria 1 (Competitivos) pudessem ser elegíveis para a imposição de compromissos de investimentos em razão da existência de periferias e localidades rurais de determinados municípios que ainda não detêm infraestrutura suficiente para a prestação dos serviços de telecomunicações. No Informe nº 65/2020/PRRE/SPR, apresenta-se o seguinte posicionamento:

Informe nº 65/2020/PRRE/SPR

3.34. As propostas de compromissos de investimento devem estar aderentes com as prioridades estabelecidas nos §§2º, 3º e 5º do art. 144-B da Lei nº 9.472, de 1997, no Decreto nº 9.612, de 17 de dezembro de 2018, no Decreto nº 10.402, de 17 de junho de 2020, com as diretrizes do Poder Executivo e com os Planos Estruturais das Redes de Telecomunicações aprovados pelo Conselho Diretor da Anatel, nos termos do art. 22, IX, da Lei nº 9.472, de 1997. De acordo com o §2º, do art. 9º do Decreto nº 9.612/2018, os compromissos de expansão dos serviços de telecomunicações priorizarão localidades com maior população potencialmente beneficiada, de acordo com critérios objetivos divulgados pela Anatel e observadas as metas fixadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Dessa forma, não há como adotar o critério de produção agrícola por município para se priorizar as áreas nas quais os compromissos de investimento devem ser realizados.

3.35. Quanto a se considerarem as localidades de municípios de Categoria 1, conforme descrito na AIR, estes municípios já contam com infraestrutura adequada para acesso à banda larga fixa (Serviço de Comunicação Multimídia - SCM) e móvel (Serviço Móvel Pessoal - SMP), conforme constou do AIR (SEI nº 4689894):

Banda Larga Fixa (SCM)

As situações que foram admitidas como sendo minimamente competitivas, e necessárias para a classificação junto à categoria 1, são aquelas pertinentes a localidades que atendem concomitantemente a três condições: (i) $HHI \leq 3.800$; (ii) o município tem de apresentar densidade de acessos em relação ao número de domicílios superior a 48,46%; e (iii) deve haver pelo menos 5 ofertantes de transporte com fibra óptica naquele município.

(...)

Banda Larga Móvel (SMP)

Nos municípios cujos mercados são caracterizados por uma maior intensidade competitiva e difusão do serviço, foram considerados como de categoria 1 aqueles que atenderem os critérios descritos a seguir: (i) $HHI \leq 3.800$; (ii) o município tem de apresentar densidade de acessos em relação a população superior a densidade nacional (> 123,64%); e (iii) deve haver pelo menos 3 prestadores de 3G ou 4G no município.

3.36. Como os compromissos de investimentos estão associados a metas de implantação de infraestrutura de telecomunicações, dada a existência de ao menos 5 (cinco) ofertantes de fibra ótica, e 3 (três) prestadoras com oferta de serviços de terceira e quarta geração (3G e 4G) com acesso nos municípios de Categoria 1, entende-se que estes não devem ser elegíveis para a imposição de compromissos de investimentos.

45. Os aspectos relativos aos critérios para priorização dos municípios para a implementação dos compromissos de investimento serão objeto de análise mais detida mais adiante, no âmbito do Tema 07 da AIR.

46. Em relação à contribuição apresentada pela Telcomp no sentido de que, na avaliação dos projetos concretos, deveriam ser feitas averiguações específicas, em cada local, para constatar a existência ou não de prestadores de serviços alternativos, antes de tomada de decisão pela Agência, o

corpo técnico explicitou que a minuta de Regulamento de Adaptação foi alterada para prever que os projetos de compromissos de investimento devem atender localidades e municípios nos quais a infraestrutura não exista ou não esteja em implementação.

47. Considera-se que a preocupação da Telcomp foi endereçada no art. 16 da proposta regulamentar, que estabelece:

Minuta de Regulamento

Art. 16. O valor econômico referido no art. 5º será integralmente revertido em compromissos de investimento, apresentados pela concessionária e aprovados pela Anatel, escolhidos dentre o seguinte rol de opções de projetos:

I - implantação e oferta de infraestrutura de transporte de alta capacidade (backhaul) com fibra óptica até a sede do município, nos municípios onde esta tecnologia ainda não estiver disponível;

II - implantação do SMP com oferta da tecnologia 4G ou superior em localidades que não sejam sede de município e onde ainda não estiverem disponíveis redes de acesso móvel em banda larga; e

III - implantação do SMP com oferta da tecnologia 4G ou superior em rodovias federais onde ainda não estiverem disponíveis redes de acesso móvel em banda larga.

§1º Os compromissos de investimento devem atender municípios e localidades nos quais a infraestrutura não exista ou não esteja em implementação.

§2º Somente serão admitidos projetos de compromissos de investimentos que apresentem Valor Presente Líquido (VPL) negativo, a ser apurado conforme metodologia de cálculo usualmente adotada pela Anatel.

§3º O montante dos compromissos referidos no caput deverá corresponder à somatória do Valor Presente Líquido (VPL) de cada projeto.

§4º O valor equivalente a, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da soma do VPL da totalidade dos compromissos de investimento a serem assumidos pela Prestadora Adaptada deverá ser atribuído a projetos localizados nas regiões Norte e Nordeste.

48. No tocante à contribuição apresentada pela Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE, o corpo técnico esclareceu o seguinte:

Informe nº 65/2020/PRRE/SPR

3.33. A SEAE defendeu que os saldos da adaptação devem ser aplicados em áreas geográficas "verdadeiramente" não econômicas, sem nenhuma forma de viabilidade de concorrência em um período de dois anos. Defendeu, ainda, que a escolha da alternativa C do tema 2 da AIR pela Anatel tem o potencial de distorcer a competição já que as localidades de municípios classificados como Categoria 2 consistem em áreas nas quais as condições de competição já são semelhantes ou suficientemente homogêneas e que não podem ser distinguidas de forma clara de outras áreas vizinhas nas quais as condições de competição não são apreciavelmente diferentes.

[...]

3.38. Para endereçar as preocupações da SEAE, a proposta foi alterada de forma a considerar que os compromissos de investimento somente poderão ser aceitos quando destinados a municípios onde aquela tecnologia (*backhaul* ou banda larga móvel) ainda não estiver disponível, e apenas para projetos que apresentarem VPL negativo.

3.39. O direcionamento dos investimentos para municípios ou localidades que efetivamente não possuam a infraestrutura proposta tem os objetivos de garantir que a competição não seja afetada, e que sejam atendidos os cidadãos que mais precisam, ou seja, aqueles que estão desconectados do mundo digital.

3.40. Por outro lado, a exigência de que o projeto apresente VPL negativo minimiza a preocupação com a possibilidade de realização de investimentos em áreas onde a competição poderia ter interesse de investir em prazo inferior a dois anos.

3.41. O setor de telecomunicações caracteriza-se por ser intensivo em investimentos, com perspectivas de retorno em médio e longo prazos. Assim, as condições impostas na proposta de regulamentação reduzem as chances de acontecer o efeito *crowding out*, mencionado pela SEAE, que caracteriza-se pela redução ou fuga de investimentos privados causadas pelo aumento do investimento público nos municípios e localidades selecionados.

49. O art. 16, incisos I, II e III, e o §1º da minuta de Regulamento de Adaptação, como visto, estabelece que os compromissos de investimento devem ser direcionados a municípios e localidades que não possuam a infraestrutura ou tecnologia disponível. A proposta, quanto ao ponto, consagra o acesso aos serviços de telecomunicações e as políticas públicas relativas à ampliação da banda larga, viabilizando o atendimento da população desassistida.

50. A exigência de que o projeto de compromissos de investimentos apresente VPL negativo, constante do art. 16, §2º da proposta regulamentar, de acordo com o corpo técnico, minimizaria as preocupações com a possibilidade de investimentos em áreas onde a competição poderia ter interesse de investir em prazo inferior a dois anos.

51. No Parecer nº 00587/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, esta Procuradoria já havia consignado o seu entendimento no sentido de que a Anatel possui importante papel no momento de definir os municípios e localidades que serão beneficiados com os investimentos que serão realizados a partir do valor econômico da adaptação, podendo ser priorizadas localidades com baixa atratividade econômica para as empresas, em uma lógica semelhante à prevista na Resolução nº 629, de 2013, no § 1º de seu art. 19 e no § 1º de seu art. 22, em relação aos projetos referentes aos compromissos adicionais assumidos em âmbito de TAC celebrado com a Anatel.

52. Além de não competitivas, as localidades que devem ser beneficiadas com os projetos decorrentes dos compromissos de investimento devem ser aquelas não atrativas economicamente, como já explicitado por este órgão de consultoria. Dessa forma, não se vislumbram óbices à proposta quanto a este ponto, sobretudo diante do critério do VPL negativo adotado.

2.2.3. Tema 03 - Obrigações de continuidade do serviço adaptado

53. Considerando a inexistência de competição adequada no mercado de voz em determinadas localidades, imperiosa a fixação de obrigações de continuidade para que estas regiões não sofram interrupção abrupta no serviço prestado, deixando a população sem atendimento, razão pela qual foram estabelecidas as obrigações de continuidade do serviço adaptado.

54. Nesse sentido, propôs-se que as atuais concessionárias de STFC que optem pela adaptação de suas outorgas possam atender às obrigações relativas à continuidade do serviço não apenas mediante a prestação do STFC em regime privado, mas também mediante a oferta de serviço de voz substituto, como o Serviço Móvel Pessoal - SMP. No ponto, registra-se, inicialmente, que para fins da manutenção do serviço adaptado, prevista no art. 144-A, inciso I, da LGT, o Decreto nº 10.402/2020, em seu art. 4º, §1º, expressamente prevê que "*a Anatel poderá admitir o atendimento por meio de outros serviços com funcionalidades equivalentes*", o que demonstra a juridicidade da possibilidade de manutenção do serviço adaptado por meio do SMP.

55. Ademais, o corpo técnico registrou que algumas contribuições apresentaram preocupações com o aumento de preços aos consumidores pela possibilidade de utilização de satélite para a prestação do STFC ou no caso de oferta de serviços de voz substitutos.

56. A respeito destas preocupações, o corpo técnico assim registrou:

Informe nº 65/2020/PRRE/SPR

3.43. O art. 14 da minuta de Regulamento de Adaptação obriga que a prestadora adaptada mantenha a oferta comercial de Plano de Serviços, equivalente em valor e cesta de itens, ao Plano Básico de Serviços, considerando os prazos de instalação, nos termos do PGMU, e a oferta comercial equivalente ao Acesso Individual Classe Especial - AICE, também nos termos do PGMU. Ainda que a prestadora opte por utilizar satélite para ofertar o STFC, as obrigações acima referidas deverão ser cumpridas. Assim, não se observa o risco de aumento de custo indicado na contribuição.

3.44. A oferta de SMP em substituição ao STFC tampouco apresenta risco de aumento de custo aos consumidores, dada a pluralidade de planos de serviços ofertados no SMP, inclusive aqueles na modalidade de pagamento pré-pago, os quais prescindem de pagamento de assinatura mensal. Há que se salientar ainda, que por força de regulamentação da Anatel, os preços do SMP devem ser isonômicos dentro de uma área local, que coincide com as Áreas de Registro ou com mesmo Código Nacional - CN. Esta obrigação permite que os preços praticados nos municípios competitivos de uma Área de Registro sejam também praticados nos municípios daquela Área com menor grau de competição. De qualquer forma, a minuta de Regulamento de Adaptação foi alterada para se prever que a prestadora adaptada que optar pela oferta de serviço de voz substituto ao STFC deverá manter plano de serviço que assegure aos consumidores condições de preço compatíveis ou mais vantajosas do que aquelas do Plano Básico de Serviços.

57. Considerando que o corpo técnico não vislumbrou riscos de aumento de preços aos consumidores, entende-se que o não acatamento das contribuições quanto ao ponto foram devidamente justificadas.

2.2.4. Tema 04 - Transferência parcial do Termo de Autorização de Serviços

58. O art. 144-A da LGT, incluído pela Lei nº 13.879/19, previu expressamente, em seu parágrafo quinto, a possibilidade de transferência total ou parcial do Termo de Autorização. Verifique-se o teor do mencionado dispositivo legal:

LGT

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:

[...]

§ 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.

59. Dessa forma, ficam superadas as discussões relativas à própria possibilidade de transferência parcial do Termo de Autorização, sendo necessário que a regulamentação da Agência apresente os requisitos para essa operação, preservando-se, no entanto, a prestação do serviço.

60. A transferência das autorizações de serviço no âmbito do setor de telecomunicações obedece aos termos do Regulamento Geral de Outorgas, aprovado pela Resolução nº 720, de 10 de fevereiro de 2020, que estabelece:

Resolução nº 720, de 2020

Art. 14. A transferência da autorização para exploração de serviços de telecomunicações depende de prévia anuência da Anatel e poderá se dar a qualquer tempo, a título oneroso, de forma integral ou parcial.

§ 1º No caso descrito no [art. 136](#), § 2º, da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, deverá ser observado o prazo de 3 (três) anos, contado da entrada em operação do serviço, para efetivação da transferência da outorga.

§ 2º O pedido de transferência deve ser formulado pela primitiva autorizada, cabendo à sua sucessora aquiescer ao mesmo e atender ao disposto no [art. 7º](#) deste Regulamento.

§ 3º Verificado o atendimento ao estabelecido na regulamentação e não tendo sido identificado potencial prejuízo à concorrência, a Anatel aprovará a transferência, que será formalizada mediante ato de transferência, cabendo, se for o caso, a assinatura de novo Termo de autorização.

§ 4º Sendo caso de transferência parcial, com sua aprovação pela Agência, considera-se

realizada, pela autorizada primitiva, a notificação de desinteresse em relação aos serviços objeto da transferência aprovada.

§ 5º Na hipótese dos [§§ 3º e 4º](#) deste artigo, concomitantemente à expedição de ato de transferência, será(ão):

I - expedido Ato de autorização à sucessora que não detenha previamente autorização ou cuja autorização não possibilite a exploração dos serviços correspondentes, contemplando a notificação de interesse na exploração desses serviços; e,

II - incluídos, no rol de serviços notificados da sucessora que já detenha a autorização de serviços necessária, os serviços objeto da transferência, mantidas todas as demais condições inalteradas.

Art. 15. No caso de transferência da autorização para exploração de serviços de telecomunicações, total ou parcial, na forma do [art. 14](#) deste Regulamento, a autorização de uso de radiofrequências associada, se houver, será transferida à sucessora, sem ônus, pelo prazo remanescente do antigo instrumento de outorga.

Parágrafo único. Quando à autorização de uso de radiofrequências estiverem associadas obrigações ou compromissos, a sucessora deve apresentar declaração firmada por seu representante legal, sub-rogando-se nas obrigações e compromissos da primitiva autorizada.

Art. 16. Na hipótese de transferência da autorização de serviço de telecomunicações, total ou parcial, para empresa que já detenha autorização que contemple notificação para o mesmo serviço notificado pela primitiva autorizada, deverá ser realizada, sem ônus, a consolidação das outorgas daquele serviço no mesmo ato que aprovar a transferência, desde que não seja vedado pela regulamentação específica.

61. Com o objetivo de regular especificamente a transferência, total ou parcial, do Termo Único de Autorização de serviços, a minuta de Regulamento de Adaptação apresentou, ainda, condicionantes para a efetivação da operação, prevendo, em seu art. 37, o seguinte:

Informe nº 65/2020/PRRE/SPR

Art. 37. A Anatel poderá autorizar a transferência do Termo único de Autorização de serviços, total ou parcialmente, observado o interesse público, condicionada:

I - ao cumprimento, pela nova Prestadora, das condições e requisitos exigidos para a expedição da outorga;

II - à assunção, pela nova Prestadora, das obrigações e dos compromissos previstos no Termo único de Autorização de serviços relativamente ao(s) serviço(s) e/ou área geográfica objeto da transferência;

III - à apresentação, pela nova Prestadora, de garantias relacionadas ao cumprimento das obrigações e compromissos assumidos.

Parágrafo único. Na análise da transferência a Anatel observará a existência de condicionamentos decorrentes de Editais de Licitação ou da regulamentação.

62. Dessa maneira, a transferência parcial do Termo de Autorização depende de prévia aprovação pela Agência, oportunidade em que a Agência analisará o pleito da prestadora, com base nas premissas constantes do Regulamento de Adaptação, condicionando-o ao cumprimento, pela nova Prestadora, das condições e requisitos exigidos para a expedição da outorga, à assunção, pela nova Prestadora, das obrigações e dos compromissos previstos no Termo único de Autorização de serviços relativamente ao(s) serviço(s) e/ou área geográfica objeto da transferência e à apresentação, pela nova Prestadora, de garantias relacionadas ao cumprimento das obrigações e compromissos assumidos.

63. Dessa forma, além do cumprimento dos condicionamentos regulamentares gerais atinentes à outorga do serviço de telecomunicações, devem também ser atendidos aqueles relativos às obrigações e compromissos decorrentes da adaptação da outorga.

64. Considerando a previsão do art. 144-A, §5º da LGT, que expressamente possibilita a transferência parcial, esta Procuradoria reitera a preocupação externada no Parecer nº 00587/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, no sentido da necessidade de evitar-se que a possibilidade de transferência parcial seja utilizada como uma forma de burlar a impossibilidade de renúncia parcial do Termo de Autorização.

65. Não obstante, a proposta regulamentar condiciona a transferência parcial do Termo de Autorização à apresentação, pela Prestadora que assumirá a outorga, de garantias relacionadas ao cumprimento das obrigações e compromissos assumidos, o que parece assegurar o objetivo maior do Termo Único de Autorização, qual seja, a manutenção das obrigações assumidas.

2.2.5. Tema 05 - Garantias a serem apresentadas para a continuidade do serviço adaptado e para os compromissos de investimento assumidos

66. A respeito das garantias exigidas para assegurar a continuidade do serviço adaptado e para os compromissos de investimento assumidos, o corpo técnico registrou a apresentação de manifestações no sentido de que esta exigência deveria ser excluída, por tratar-se de obrigação extremamente onerosa e de pouca utilidade prática. Algumas contribuições questionaram, ainda, a exigência de que a garantia corresponda a 100% (cem por cento) do valor dos compromissos de investimentos e obrigações, bem como o seu prazo de vigência.

67. A apresentação de garantias que assegurem o fiel cumprimento das obrigações de continuidade e dos compromissos de investimentos assumidos, no entanto, encontra-se expressamente prevista no art. 144-A da LGT, que determina:

LGT

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:

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)

[...]

68. Da mesma forma, o Decreto nº 10.402, de 17 de junho de 2020 estabelece, quanto às garantias:

Decreto nº 10.402/2020

Art. 4º A Anatel avaliará a solicitação de adaptação, considerados os seguintes critérios:

[...]

IV - apresentação pela solicitante de garantias que assegurem o fiel cumprimento das obrigações assumidas.

[...]

§ 3º As garantias previstas no inciso IV do **caput** deverão possibilitar a sua execução por terceiro beneficiado, selecionado conforme especificação no instrumento de garantia ou mediante procedimento simplificado de seleção realizado pela Anatel, de forma a assegurar o cumprimento das obrigações a elas associadas.

69. Não há que se falar em exclusão da exigência, não apenas por ser uma condição legal expressa para a adaptação do instrumento de concessão para autorização, mas, também, porque a apresentação de garantias atinentes à manutenção da prestação do serviço adaptado e à execução dos compromissos de investimentos assumidos é extremamente importante para que se confira maior segurança à adaptação. Não se trata, assim, de obrigação que seria "*extremamente onerosa*" e muito menos de "*pouca utilidade prática*".

70. A apresentação de garantias objetiva o fiel cumprimento do pactuado com o Poder Público e, na hipótese de inexecução de alguma das obrigações inerentes ao processo de adaptação, evitar prejuízo ao Erário e à própria população que seria beneficiada pelos compromissos de investimento, bem como pela manutenção do serviço de telecomunicações após a adaptação das outorgas.

71. Ademais, tem-se que a exigência de garantias que cubram o valor integral das obrigações assumidas tem o objetivo de garantir integralmente a manutenção do serviço adaptado e a execução dos compromissos de investimentos, inclusive na hipótese de necessidade de serem imputados a um terceiro agente. Trata-se de medida salutar em prol da efetividade das obrigações assumidas, minimizando eventuais riscos, tendo sido devidamente fundamentada na AIR realizada.

72. O corpo técnico registrou, ainda, que, considerando que o art. 16 foi alterado para "*estabelecer que o montante dos compromissos de investimento corresponderá à soma do VPL de cada projeto*", também foi alterada a minuta regulamentar para constar que o valor das garantias deve corresponder à integralidade do valor de aquisição de bens de capital (CAPEX) e não do VPL, já que "*o que garante a implantação do compromisso é a implantação da infraestrutura e não o resultado econômico da sua operação*". Não são vislumbrados óbices à mencionada operação, já que a garantia deve considerar o valor da infraestrutura a ser implantada, ou seja, a ser investido.

73. Importante destacar, ainda, que a proposta foi alterada para reduzir o prazo de vigência mínimo das garantias para 12 (doze) meses após o prazo previsto para o término das obrigações de manutenção das ofertas de voz e compromissos de investimento assumidos, afastando-se o prazo de 24 (vinte e quatro) meses antes previsto. No ponto, salienta-se que o prazo mínimo da garantia busca possibilitar que a Agência tenha tempo hábil para, após o término das obrigações, atestar seu o efetivo cumprimento e, em caso de descumprimento, executá-las.

74. Considerando o vulto das obrigações que serão assumidas e que poderá abranger todas as concessionárias, apenas recomenda-se que seja ponderado se o prazo de 12 (doze) meses será suficiente para que a Agência implemente todas as medidas necessárias à verificação de cumprimento desses compromissos, o que poderá abranger inclusive eventuais discussões com a prestadora fruto do contraditório. Isso porque, caso a Agência somente finalize os trabalhos para o atesto de cumprimento das obrigações após os 12 (doze) meses, poderá ver-se desprovida de mecanismos para afastar os prejuízos decorrentes do inadimplemento.

75. Cumpre asseverar, no entanto, a necessidade de que a Anatel estipule desde já acerca da atualização das garantias, bem como acerca do índice aplicável para tanto, evitando-se discussões futuras quanto ao ponto.

2.2.6. Tema 06 - Tipos de compromissos de investimento a serem assumidos no processo de adaptação

76. No tocante ao Tema 06 da AIR, considerou-se adequada a utilização do Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações - PERT, aprovado pelo Conselho Diretor da Anatel em 14 de junho de 2019, por meio do Acórdão nº 309/2019, como norteador na definição dos compromissos de investimentos decorrentes do processo de adaptação.

77. No ponto, o corpo técnico registrou o não acatamento da contribuição que pretendia a adoção de critério de produção agrícola por município para se priorizar as áreas nas quais os compromissos de investimento devam ser realizados, eis que as propostas devem estar aderentes com as prioridades estabelecidas nos §§2º, 3º e 5º do art. 144-B da Lei nº 9.472, de 1997, no Decreto nº 9.612, de 17 de dezembro de 2018, no Decreto nº 10.402, de 17 de junho de 2020, com as diretrizes do Poder Executivo e com os Planos Estruturais das Redes de Telecomunicações aprovados pelo Conselho Diretor da Anatel, nos termos do art. 22, IX, da Lei nº 9.472, de 1997.

78. No tocante às preocupações relativas aos aspectos concorrenciais em decorrência da implementação da infraestrutura objeto dos compromissos de investimento, o corpo técnico expôs o seguinte:

Informe nº 65/2020/PRRE/SPR

3.56. A minuta de Regulamento de Adaptação considera os possíveis impactos na competição decorrentes da implantação de infraestrutura associada aos compromissos de

investimento. A minuta prevê a obrigatoriedade de compartilhamento com os prestadores de serviços de telecomunicações de interesse coletivo da infraestrutura de rede implantada com vistas ao atendimento dos compromissos de implantação e oferta de infraestrutura de transporte de alta capacidade (backhaul). A minuta de Regulamento de Adaptação prevê, ainda, que, após a implantação da infraestrutura, a prestadora adaptada será considerada detentora de Poder de Mercado Significativo (PMS) no mercado de transporte de dados de alta capacidade nos municípios atendidos, aplicando-se a ela as obrigações previstas no PGMC.

79. Prossegue o corpo técnico analisando as contribuições apresentadas no tocante à destinação dos recursos dos compromissos de investimento:

Informe nº 65/2020/PRRE/SPR

3.57. Sugeriu-se que os recursos dos compromissos de investimento fossem destinados integralmente a projetos de rede de transporte de alta capacidade, particularmente de fibra ótica, ou, caso se admita projetos de implantação do SMP, que estes sejam realizados apenas em localidades que não sejam sede de município e que não disponham de oferta do SMP, independentemente da tecnologia. Por fim, ponderou-se que, se a implantação de SMP nas tecnologias 3G e 4G se mantenha dentre os compromissos admitidos, deve-se assegurar o direito de todas as demais prestadoras de SMP ao atendimento de seus usuários na condição de Usuários Visitantes nas redes instaladas (obrigação de *roaming*).

3.58. Acata-se, em parte, a contribuição, para se incluir no Regulamento de Adaptação artigo que obrigue a Prestadora adaptada que optar por implementar o compromisso de investimento de implantação de redes móveis a atender os Usuários visitantes de outras Autorizadas do SMP, com voz e dados, por meio da tecnologia existente, exceto onde essa(s) Autorizada(s) já disponha(m) de prestação do SMP, respeitado o padrão de tecnologia. Ressalta-se que tal prática tem sido adotada de maneira recorrente pela Anatel nos compromissos de abrangência relacionados ao SMP, previstos nos Editais de Licitação de Autorização de uso de Radiofrequências desde 2007, tendo constado desde então em ao menos quatro Editais referentes a faixas de radiofrequências associadas ao 3G e ao 4G. Ainda, previsão similar está em discussão no âmbito do processo que discute proposta do chamado "Edital 5G".

80. Dessa forma, o art. 24 da minuta regulamentar passou a prever que a prestadora que optar por implementar os compromissos de investimento mediante projetos de implantação do SMP com oferta da tecnologia 4G ou superior em localidades que não sejam sede de município e onde ainda não estiverem disponíveis redes de acesso móvel em banda larga (inciso II do art. 16) ou de implantação do SMP com oferta da tecnologia 4G ou superior em rodovias federais onde ainda não estiverem disponíveis redes de acesso móvel em banda larga (inciso III do art. 16) é obrigada a atender os usuários visitantes de outras Autorizadas do SMP, com voz e dados, por meio da tecnologia existente, exceto onde estas já disponham de prestação do SMP, respeitado o padrão de tecnologia.

81. Não são vislumbrados óbices jurídicos à proposta quanto a este ponto.

82. Por fim, o corpo técnico informa a alteração da proposta regulamentar para adequá-la ao art. 144-B, §5º, da LGT, que determina:

LGT

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.

[...]

§ 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.

83. O Decreto nº 10.402/2020, por sua vez, estabelece, em seu art. 7º, §2º, que, na definição de compromissos de investimento, a Anatel deverá zelar pela incorporação da oferta de serviços de telecomunicações que contemple tecnologias assistiva.

84. Ante a previsão legal, o corpo técnico fez consignar na proposta de Regulamento de Adaptação que os "*compromissos de investimento deverão incorporar a oferta subsidiada de tecnologias assistivas para acessibilidade de pessoas com deficiência, na forma de acesso gratuito, sem desconto da franquia de dados, à Central de Intermediação da Comunicação - CIC estabelecida no Regulamento Geral de Acessibilidade - RGA*" (art. 20 da minuta).

85. A proposta, nesse aspecto, objetiva dar concretude à previsão legal no sentido de assegurar a acessibilidade para as prestadoras com deficiência. Não obstante, algumas ponderações são necessárias quanto ao ponto.

86. A proposta, ao estipular que seja dado acesso gratuito, sem desconto na franquia de dados, à Central de Intermediação da Comunicação - CIC, acaba por incorporar uma modalidade específica de oferta subsidiada de tecnologias assistivas para acessibilidade de pessoas com deficiência, nos termos do art. 144-B, §5º, da LGT.

87. Sobre o ponto, tem-se que, nos termos do art. 16, §2º, do Regulamento Geral de Acessibilidade em Serviços de Telecomunicações de interesse coletivo - RGA, aprovado pela Resolução nº 667, de 30 de maio de 2016, o acesso à CIC já é gratuito, sendo lícita, no entanto, a cobrança dos serviços de telecomunicações que lhe dão suporte. Observe-se o teor do mencionado dispositivo regulamentar:

Regulamento Geral de Acessibilidade

Art. 16. A existência, o código de acesso e a funcionalidade da CIC devem ser divulgados de forma clara e em formato acessível.

[...]

§ 2º O acesso à CIC bem como a intermediação prestada são gratuitos, podendo ser cobrados os serviços de telecomunicações que lhe dão suporte, de acordo com a regulamentação específica.

88. Considerando que o acesso à CIC é gratuito, por força do RGA - não sendo, por óbvio, possível a utilização dos compromissos de investimento para arcar com seus eventuais custos -, extrai-se que a proposta de Regulamento de Adaptação, quanto ao ponto, apenas autoriza a utilização dos valores dos compromissos de investimento para cobrir os custos dos serviços de telecomunicações que lhe dão suporte, isentando o usuário de desconto da franquia de dados.

89. Do ponto de vista formal, entende-se que a regulamentação proposta está aderente ao dispositivo legal. Recomenda-se apenas, do ponto de vista material, que se reflita a respeito da suficiência ou adequação da escolha dessa modalidade específica de oferta subsidiada de tecnologias assistivas para acessibilidade de pessoas com deficiência.

2.2.7. Tema 07 - Critérios para priorização dos municípios nos compromissos de investimento a serem assumidos no processo de adaptação

90. À época da realização do primeiro Relatório de Análise de Impacto Regulatório, entendeu-se necessário o estabelecimento de critérios de priorização para os investimentos, tendo em vista a limitação dos recursos oriundos da adaptação e a quantidade de projetos que necessitam ser executados é bastante ampla.

91. Consoante os estudos apresentados na AIR, tais critérios de priorização devem ser capazes de maximizar o interesse público no atendimento às necessidades de investimentos relacionadas à ampliação do acesso aos serviços de telecomunicações e minimizar os conflitos de interesse entre os diversos atores envolvidos. A opção regulatória considerada mais adequada foi priorizar a escolha dos municípios para os compromissos de investimento com base no estudo do IPEA.

92. Não obstante, adveio o Decreto nº 9.612, de 17 de dezembro de 2018, que, dispondo sobre políticas públicas de telecomunicações, previu critérios para priorização das localidades a serem atendidas como resultado do emprego de recursos advindos de compromissos de expansão dos serviços de telecomunicações:

Decreto nº 9.612/2018

Art. 9º Os compromissos de expansão dos serviços de telecomunicações fixados pela Anatel em função da celebração de termos de ajustamento de conduta, de outorga onerosa de autorização de uso de radiofrequência e de atos regulatórios em geral serão direcionados para as seguintes iniciativas:

I - expansão das redes de transporte de telecomunicações de alta capacidade, com prioridade para:

a) cidades, vilas, áreas urbanas isoladas e aglomerados rurais que ainda não disponham dessa infraestrutura; e

b) localidades com projetos aprovados de implantação de cidades inteligentes;

II - aumento da cobertura de redes de acesso móvel, em banda larga, priorizado o atendimento de cidades, vilas, áreas urbanas isoladas, aglomerados rurais e rodovias federais que não disponham desse tipo de infraestrutura; e

III - ampliação da abrangência de redes de acesso em banda larga fixa, com prioridade para setores censitários, conforme classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, sem oferta de acesso à internet por meio desse tipo de infraestrutura.

§ 1º O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações estabelecerá metas para os compromissos de expansão dos serviços de telecomunicações de que trata o caput de forma a orientar as ações da Anatel e acompanhará a sua execução.

§ 2º Os compromissos de expansão dos serviços de telecomunicações priorizarão localidades com maior população potencialmente beneficiada, de acordo com critérios objetivos divulgados pela Anatel e observadas as metas fixadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, conforme o disposto no § 1º.

§ 3º Na fixação dos compromissos de que trata o caput a Anatel considerará localidades identificadas como relevantes por outras políticas públicas federais.

§ 4º A Anatel, na fixação dos compromissos relacionados ao inciso III do caput, priorizará a cobertura de setores censitários com escolas públicas.

§ 5º A Anatel poderá fixar compromissos de expansão dos serviços de telecomunicações em outras localidades, desde que se demonstre a conveniência e a relevância para a expansão do acesso à internet em banda larga.

§ 6º Os compromissos de expansão dos serviços de telecomunicações de que trata o caput não serão redundantes em relação a compromissos já assumidos em decorrência de outras ações regulatórias da Anatel ou de outras iniciativas federais, estaduais ou municipais.

§ 7º Os compromissos de expansão dos serviços de telecomunicações de que trata o caput serão fixados e atribuídos por meio de ferramentas técnicas e procedimentais que permitam a máxima aproximação dos custos estimados aos parâmetros de mercado.

§ 8º Os compromissos de expansão dos serviços de telecomunicações a que se refere o caput serão detalhados quando de sua atribuição e serão estabelecidos, entre outros aspectos, os níveis de serviço e o padrão tecnológico a ser adotado.

§ 9º A Anatel publicará informações sobre a implantação da infraestrutura decorrentes dos compromissos de expansão dos serviços de telecomunicações e sobre a sua operação, em seu relatório anual, nos termos do disposto no art. 19, caput, inciso XXVIII, da Lei nº 9.472, de 1997.

93. Ressalta-se, ainda, que, nos termos do art. 144-B, §2º, da LGT, o valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização será revertido em compromissos de investimento, priorizados conforme diretrizes do Poder Executivo.

94. Dessa forma, o corpo técnico explicitou que, por força do Decreto nº 9.612/2018, serão priorizadas as localidades com maior população potencialmente beneficiada, quando da escolha das áreas que serão atendidas pela implantação de infraestrutura decorrente dos compromissos de

investimentos.

95. Nesse sentido, considerando as premissas estabelecidas no art. 144-B da LGT, bem como no art. 9º do Decreto nº 9.612/2019, a priorização de localidades com maior população potencialmente beneficiada, quando da escolha das áreas que serão atendidas pela implantação de infraestrutura decorrente dos compromissos de investimentos na proposta é juridicamente adequada.

96. Oportuno destacar que a priorização de localidades com maior população a ser beneficiada com os compromissos de investimentos, além de estar de acordo com as diretrizes estabelecidas no Decreto editado pelo Poder Executivo, já foi uma possibilidade reconhecida pelo Tribunal de Contas da União.

97. De fato, no âmbito de proposta de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, foi realizada a priorização de localidades com maior população beneficiada, tendo recebido a chancela do TCU, consoante demonstrado no Parecer nº 00072/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, *verbis*:

Parecer nº 00072/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU

163. Consta-se, inicialmente, que a questão relativa à escolha das localidades em que deverá ocorrer a execução dos compromissos adicionais pactuados em TAC foi amplamente abordada no Acórdão TCU nº 2121/2017-Plenário, tendo a Corte de Contas concluído que não havia irregularidade, por si só, na possibilidade de a Agência optar, na busca pela otimização dos recursos destinados aos compromissos adicionais, pela priorização de cidades com maior concentração populacional em detrimento de municípios de menor porte, longínquos e com baixa densidade demográfica. Confira-se, nesse sentido, o seguinte trecho do voto condutor da referida decisão, no qual se examinou possíveis ilegalidades nos critérios de definição do fator de redução de desigualdades sociais e regionais atribuído aos municípios brasileiros pelo Ato nº 50.004, de 05/01/2016, do Conselho Diretor da Anatel:

[...]

165. Mostra-se evidente, no projeto de compromissos adicionais ora analisado, que houve a opção de se implantar banda larga com acesso de alta velocidade (tecnologia FTTH), predominantemente, em centros urbanos com Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) mais elevados, mas que, por abrigarem grupos populacionais de maior densidade, inclusive nas classes com renda mais baixa, apresentarão, em tese, maiores demandas por esse serviço de telecomunicação.

166. Observa-se que o Plenário do Tribunal de Contas da União, no acórdão prolatado, reconheceu a possibilidade de o interesse público ser atendido por meio de projetos de infraestrutura em municípios que possibilitem alcançar um maior número de usuários, ainda que sejam municípios maiores e economicamente mais relevantes.

167. Segundo o TCU, “os efeitos esperados no desenvolvimento socioeconômico de um município só serão observados se houver efetivo consumo”, a revelar plausibilidade na eventual escolha de municípios com maior população. De qualquer forma, o referido Acórdão da Corte de Contas foi exposto ao indicar que a decisão sobre os critérios de escolha dos municípios que receberão os investimentos é discricionária e que “julgar se seria mais conveniente ao interesse público atender um pequeno e distante município na região amazônica ou a periferia de uma grande ou média cidade brasileira, cujas condições sociais podem ser semelhantes, se encontra na seara de mérito do gestor público”.

168. O importante, então, é que a Agência explicita de forma detalhada a fundamentação na escolha dos Municípios. Afinal, segundo o princípio da deferência administrativa, o que se revela necessário é que, além do cumprimento das diretrizes e regras normativas, haja racionalidade e plausibilidade na explicação dada pelo gestor público para sua escolha, não cabendo a agentes externos adentrar no mérito administrativo.

98. A priorização de localidades mais populosas e com maior potencial de ser beneficiada com os investimentos relativos aos compromissos de investimento objetiva a maximização do interesse público, reduzindo desigualdades sociais, em consonância com o art. 5º da LGT. O proveito econômico, assim, justifica a diretriz pública adotada.

2.3 Da Minuta de Regulamento de Adaptação das Concessões do STFC para Autorizações do Mesmo Serviço.

2.3.1. Artigo 1º - Abrangência e Objetivo.

99. O Título I da minuta de Regulamento em análise trata das Disposições Gerais. Em seu Capítulo I, ao tratar da Abrangência e Objetivo da futura norma, o **artigo 1º** assim preconiza:

Minuta de Regulamento

Art. 1º Este Regulamento disciplina as condições de adaptação dos instrumentos de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC para o regime de autorização, nos termos do art. 144-A da Lei nº 9.472, de 1997, observado o disposto no Decreto nº 10.402, de 17 de junho de 2020 e na legislação aplicável.

100. O Decreto nº 10.402, de 2020, trata da adaptação do instrumento de concessão para autorização de serviço de telecomunicações e sobre a prorrogação e a transferência de autorização de radiofrequências, de outorgas de serviços de telecomunicações e de direitos de exploração de satélites.

101. Referido Decreto dispõe sobre as regras da adaptação do instrumento de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC para o regime de autorização, nos termos do disposto no Título III-A do Livro III da Lei nº 9.472, de 1997, bem como sobre as regras de prorrogação e transferência de autorizações de radiofrequências entre prestadoras de serviços de telecomunicações e de outorgas de serviços de telecomunicações (art. 1º).

102. Assim, faz todo sentido a remissão do art. 1º da proposta regulamentar ao Decreto mencionado.

2.3.2. Artigo 2º- Definições.

103. No que pertine ao **artigo 2º**, optou-se por definir apenas o termo "prestadora adaptada", excluindo-se o conceito de Valor Presente dos Investimentos (CAPEX), sob o argumento de que se trata de expressão bem reconhecida no âmbito da Agência. Nesse sentido, não se vislumbram óbices de cunho jurídico à redação proposta.

2.3.3. Artigo 3º - Prazo para apresentação do pedido de adaptação.

104. O **artigo 3º** da minuta normativa trata do prazo para apresentação do pedido de adaptação pela concessionária, nos seguintes termos:

Minuta de Regulamento

Art. 3º O pedido de adaptação deverá ser apresentado pela concessionária no prazo máximo de 6 (seis) meses da publicação do Acórdão do Conselho Diretor que aprovar a Metodologia e os valores econômicos associados à adaptação, individualizados por concessionária.

105. Sobre o ponto, o corpo especializado assim se manifestou:

Informe nº 65/2020/PRRE/SPR

3.73. Apresentaram-se contribuições para (a) ampliar o prazo para solicitar adaptação, (b) para facultar a apresentação do pedido até o final da vigência do contrato de concessão, (c) a qualquer tempo, ou (d) que a contagem do prazo se dê a partir da aprovação do Regulamento de Continuidade (RCON), ou da revisão dos contratos de concessão, o que ocorrer por último.

374. Acatam-se parcialmente as contribuições, para prever que o prazo de 6 (seis) meses deve ser contado da publicação do Acórdão do Conselho Diretor que aprovar a Metodologia e os valores econômicos associados à adaptação, individualizados por concessionária. Esta alteração decorre do reconhecimento de que, uma vez aprovados os valores, a concessionária deverá avaliar as condições para a adaptação, reunir a documentação necessária para comprovar o atendimento dos requisitos legais e regulamentares, e, considerando-se o valor que será calculado para o saldo da adaptação, formular as propostas de compromissos de investimentos.

3.75. Ainda que as discussões relacionadas ao RCON e à revisão dos Contratos de Concessão e PGMU sejam relevantes para a Concessionária avaliar as opções e exercer ou não seu direito de solicitar a adaptação para o regime privado, não se faz necessária a vinculação no presente regulamento. Isto porque todas estas discussões já estão em curso e em fase semelhante ao presente processo (itens 5 e 8, respectivamente) e, assim, serão concluídas de maneira muito próxima.

106. Considera-se que a proposta de redação ao art. 3º da minuta normativa fora devidamente motivada, conferindo às interessadas a previsibilidade necessária para a avaliação acerca de eventual decisão sobre adaptação.

2.3.4. Artigo 5º - Do pedido de adaptação.

107. O **artigo 5º** da minuta de Regulamento enumera o que deve constar do pedido de adaptação. Vejamos:

Minuta de Regulamento

Art. 5º O pedido de adaptação deverá conter:

I - proposta de compromissos de investimentos, alinhada com as prioridades estabelecidas nos §§2º, 3º e 5º do art. 144-B da Lei nº 9.472, de 1997, no Decreto nº 9.612, de 17 de dezembro de 2018, no Decreto nº 10.402, de 17 de junho de 2020, com as demais diretrizes do Poder Executivo, e com o Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações - PERT, conforme art. 16;

II - cronograma de implantação dos compromissos a serem assumidos; e

III - documento firmado pelas prestadoras de serviços de telecomunicações pertencentes ao grupo econômico da concessionária que demonstre a concordância com a transferência de suas outorgas para a Prestadora Adaptada.

Parágrafo único. O valor dos compromissos de investimentos deve ser equivalente ao valor econômico da adaptação, calculado conforme parágrafo único do art. 16.

108. Assim enumera o art. 144-B da LGT:

LGT

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. [\(Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019\)](#)

109. Já o Decreto nº 9.612, de 2018, trata das políticas públicas de telecomunicações e dos objetivos a serem por ela almejados, enquanto o Decreto nº 10.402, de 2020, trata da adaptação da concessão para autorização de serviço de telecomunicações e sobre a prorrogação e a transferência de autorização de radiofrequências, de outorgas de serviços de telecomunicações e de direitos de exploração de satélites. Destarte, não se vislumbram óbices a que o artigo em tela passe a fazer referência a tais documentos normativos (cf. inciso I do art. 5º da minuta regulamentar).

110. Com relação à previsão constante do inciso II do art. 5º da proposta em análise, que incluiu, dentre os documentos a serem apresentados pela interessada quando da solicitação de adaptação, documento firmado pelas prestadoras de serviços de telecomunicações pertencentes ao grupo econômico da concessionária que demonstre a concordância com a transferência de suas outorgas para a Prestadora Adaptada, também não se visualizam impedimentos de cunho jurídico.

111. Ainda quanto ao artigo 5º, alerta-se para a necessidade de se proceder a um ajuste redacional, uma vez que seu parágrafo único faz referência ao parágrafo único do art. 16, que, no entanto, após passar por alterações, passou a contar com vários parágrafos.

2.3.5. Artigos 7º a 11 - Procedimento do pedido de adaptação.

112. Os **artigos 7º a 11** da proposta em tela assim pontuam:

Minuta de Regulamento

Art. 7º O pedido de adaptação será analisado, em até 120 (cento e vinte) dias, por uma Comissão formada pelas Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação (SOR), Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR), Superintendência de Competição (SCP) e Superintendência de Controle de Obrigações (SCO).

§1º Recebido o pedido de adaptação, a Comissão submeterá a proposta de compromissos de investimento, apresentada pela concessionária, à Consulta Pública, pelo prazo de 30 (trinta) dias.

§2º Durante o período de análise, a Comissão poderá requisitar documentos e informações, assim como requerer que a concessionária promova ajustes em sua proposta, considerando o disposto na regulamentação, e as contribuições recebidas durante a Consulta Pública.

§3º O prazo de análise do pedido pela Comissão poderá ser prorrogado uma única vez, por igual período.

Art. 8º A Comissão avaliará os pedidos de adaptação com base nos seguintes critérios:

I - atendimento, pela concessionária, dos requisitos legais e regulamentares para a adaptação;

II - equivalência entre o valor econômico associado à adaptação, conforme definido no §1º do art. 144-B, da Lei nº 9.472, de 1997, e os compromissos de investimento; e

III - simetria das propostas de compromissos de investimento com as prioridades estabelecidas nos §§2º, 3º e 5º do art. 144-B da Lei nº 9.472, de 1997, com as políticas públicas de telecomunicações e demais diretrizes do Poder Executivo e com os Planos Estruturais das Redes de Telecomunicações aprovados pelo Conselho Diretor da Anatel, nos termos do art. 22, IX, da Lei nº 9.472, de 1997.

Art. 9º A Procuradoria Federal Especializada junto à Agência manifestar-se-á sobre a proposta a ser encaminhada pela Comissão, no prazo de 60 (sessenta) dias.

Art. 10. A concessionária poderá desistir da adaptação a qualquer tempo antes da assinatura do Termo único de Autorização.

§ 1º A não assinatura do Termo único de Autorização no prazo estabelecido será considerada como desistência da concessionária.

§ 2º Não cabe retratação do pedido de desistência, ou apresentação de novo pedido de adaptação.

Art. 11. Após a adaptação, a manutenção da outorga está condicionada ao atendimento, pela Prestadora Adaptada, do disposto nos incisos I a III do art. 4º, além das demais condições estabelecidas nos artigos 132 e 133 da Lei Geral de Telecomunicações - Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

113. Inicialmente, cabe destacar que, quanto aos artigos 8º e 11 da proposta, informa o corpo especializado a inexistência de ajustes estruturais quanto ao mérito.

114. Especificamente quanto ao art. 7º da proposta, foram acatadas contribuições no sentido de se consignar o prazo de 120 (cento e vinte) dias para que a Comissão a que se refere o preceito analise o pedido de adaptação, o qual será submetido à Consulta Pública pelo prazo de 30 (trinta) dias. No ponto, assim se manifestou o corpo especializado:

Informe nº 65/2020/PRRE/SPR

3.88. Apresentaram-se contribuições para se prever no art. 7º prazo para que a Comissão analise o pedido de adaptação, ou ainda, prever prazo máximo de tramitação do pedido de adaptação.

3.89. Entende-se por acatar parcialmente as contribuições, para se prever no caput do art. 7º o prazo de 120 (cento e vinte) dias para que a Comissão avalie o pedido de adaptação, bem como a possibilidade de que este seja prorrogado, uma única vez, por igual período (§3º, a ser incluído). Aqui, não se inova, mas tão somente inclui-se regra já prevista em outras regulamentações da Agência com teor semelhante, como o Regulamento de

celebração e acompanhamento de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta - RTAC, aprovado por meio da Resolução nº 629, de 16 de dezembro de 2013 (§1º de seu art. 9º).

3.90. Propõe-se, ainda, a inclusão de §1º no art. 7º para prever que, uma vez recebido o pedido de adaptação, a Comissão submeterá a proposta de compromissos de investimento, apresentada pela concessionária, à Consulta Pública, pelo prazo de 30 (trinta) dias. Esta proposta atende às contribuições que apresentaram preocupações quanto à possibilidade de as concessionárias proporem compromissos de investimentos em municípios ou localidades já servidos por infraestrutura de telecomunicações. Uma vez submetidas as propostas de compromissos à Consulta Pública, toda a sociedade poderá apresentar críticas e sugestões aos projetos, assegurando-se que atendem às diretrizes previstas na Lei e no Regulamento de Adaptação.

3.91. Sugere-se que a Consulta Pública seja aprovada pela Comissão que avaliará o pedido, considerando-se que as sugestões e críticas da sociedade subsidiarão a análise do pedido de adaptação pela Comissão. De modo a não comprometer o prazo de análise do pedido, sugere-se prever que a Consulta Pública tenha prazo de 30 (trinta) dias.

3.92. Sobre tal Consulta Pública, considerando o prazo para avaliação da proposta pela Comissão, bem como o teor do que será submetido ao crivo da sociedade (tão somente a proposta de compromissos de investimento apresentados pela Concessionária interessada na adaptação, sem qualquer análise de mérito), entende-se que a realização desta Consulta Pública poderia prescindir da análise prévia pela Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel, que será instada a se manifestar quando do término da instrução do pedido de adaptação pela Comissão e previamente a seu encaminhamento para o Conselho Diretor.

3.93. Entretanto, como tal questão está disciplinada por meio da Portaria nº 642, de 26 julho de 2013, emitida pelo Procurador Geral em linha à sua competência prevista no art. 39, §1º, do Regimento Interno da Anatel, entende-se que a Procuradoria deve se manifestar sobre esta possibilidade de dispensa de sua oitiva prévia à realização da Consulta Pública em questão, cabendo ao Conselho Diretor a manifestação final sobre a questão, uma vez que a presente regulamentação aqui editada terá o mesmo nível, em termos de hierarquia de normas, que o Regimento Interno da Agência. (grifou-se)

115. Não se vislumbram empecilhos ao estabelecimento de prazo para a análise do pedido de adaptação pela Comissão e nem para a duração da Consulta Pública atinente à proposta de compromisso de investimento. Cabe apenas alertar para que tal prazo seja condizente com a complexidade da análise que deverá ser efetivada pela Agência por ocasião de sua manifestação quanto ao pedido de adaptação.

116. Quanto ao momento de encaminhamento da proposta a esta Procuradoria, para análise e manifestação, propõe-se que este Órgão Jurídico apenas se manifeste ao final da instrução do pedido de adaptação pela Comissão, e antes de seu envio ao Conselho Diretor. Quanto ao ponto, vale pontuar que a presente Consulta Pública não parece se limitar à colheita de informações da sociedade; na realidade, parece se tratar de verdadeira análise quanto à formatação de relevantes projetos atinentes a relevantes compromissos decorrentes do processo de adaptação das outorgas, e que certamente embutirá importantes questões e discussões jurídicas. Nesse aspecto, opina-se pelo encaminhamento dos autos para análise e manifestação desta Especializada também em momento prévio à sua submissão à Consulta Pública, nos moldes como atualmente se daria.

117. No que pertine ao art. 9º da proposta, que consigna prazo para manifestação desta Procuradoria sobre a proposta a ser encaminhada pela Comissão, no prazo de 60 (sessenta) dias. Não se vislumbram impedimentos à providência, que, como bem salientou o corpo especializado, já fora internalizada em outros regulamentos da Agência, como, por exemplo, consta do art. 9º, § 2º, da Resolução nº 629, de 2013.

2.3.6. Artigo 12 - Valor econômico da adaptação.

118. O **artigo 12** da proposta de Regulamento trata do valor econômico associado à adaptação da concessão para autorização, nos seguintes termos:

Minuta de Regulamento

Art. 12. O valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização deve incluir as seguintes fontes de saldo:

I - Desonerações relativas ao Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), se houver, inclusive os já definidos pelo Conselho Diretor em processo(s) específico(s).

II - Desonerações relativas às demais alterações dos contratos de concessão para prestação do STFC, inclusive as já realizadas em processo(s) específico(s), se houver.

III - Desonerações relativas à migração do regime de concessão para o regime de autorização na prestação do STFC, incluindo o ônus da reversibilidade dos bens.

§ 1º O cálculo do valor econômico referido no caput deve considerar, sempre que possível, estimativas de receitas, despesas e investimentos disponíveis no Modelo de Custos desenvolvido pela Anatel.

§ 2º O cálculo do valor econômico referido no caput deve ser calculado considerando o Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC) do setor de telecomunicações aprovado pela Anatel.

§ 3º A Anatel elaborará memória de cálculo, individualizada por concessionária, contendo todos os parâmetros considerados na apuração do valor econômico decorrente da adaptação da outorga.

§ 4º 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.

§ 5º O Acórdão a que se refere o parágrafo anterior aprovará também os valores

econômicos associados à adaptação, individualizados por concessionária, bem como os valores das garantias previstas no inciso III do art. 4º.

119. Ressalta-se que o art. 5º do Decreto nº 10.402, de 2020, já indica critérios que devem ser obedecidos pela Agência no momento do cálculo do valor econômico associado à concessão:

Decreto nº 10.402, de 2020

Art. 5º O cálculo do valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização prevista no [art. 144-A da Lei nº 9.472, de 1997](#), será determinado pela Anatel, com indicação da metodologia e dos respectivos critérios de valoração.

§ 1º O valor econômico será obtido pela diferença entre o valor esperado da exploração do serviço adaptado em regime de autorização e o valor da exploração desse serviço em regime de concessão, calculados a partir da adaptação.

§ 2º Para efeito do cálculo do valor econômico, serão considerados bens reversíveis, se houver, os ativos essenciais e efetivamente empregados na prestação do serviço concedido, até a adaptação.

§ 3º Os bens reversíveis, incluídos os ativos vinculados às áreas de negócio de atacado, utilizados para a prestação de outros serviços de telecomunicações sob exploração em regime privado, serão valorados na proporção de seu uso para o serviço concedido, até a adaptação.

§ 4º Entre as desonerações relativas às demais alterações dos contratos de concessão, inclui-se o ônus da concessão, nos termos do contrato de concessão vigente.

§ 5º A Anatel elaborará memória de cálculo, individualizada por concessionária, que conterá todos os parâmetros considerados na apuração do valor econômico decorrente da adaptação da modalidade de concessão para a autorização.

120. Uma vez que o § 4º do art. 5º do Decreto em tela cita especificamente que, dentre as desonerações relativas às demais alterações dos contratos de concessão, inclui-se o ônus da concessão, nos termos do contrato de concessão vigente, recomenda-se que tal ponto conste também expressamente do texto do art. 12 da minuta de Regulamento de Adaptação.

121. Por fim, observa-se que a metodologia para o cálculo do valor econômico associado à adaptação da concessão para autorização será aprovado por Acórdão do Conselho Diretor, que também aprovará os valores econômicos associados à adaptação individualizados por concessionária, o que, no momento oportuno, também passará pelo crivo de avaliação do TCU.

2.3.7. Artigos 13 a 15 - Obrigações de manutenção do STFC.

122. O **artigo 13** da minuta regulamentar assim dispõe:

Minuta de Regulamento

TÍTULO III

DAS OBRIGAÇÕES DE MANUTENÇÃO DO STFC

Art. 13. A adaptação do instrumento de concessão na modalidade Local para autorização está condicionada à manutenção da oferta do STFC e ao cumprimento do compromisso de cessão de capacidade que possibilite essa manutenção, até 31 de dezembro de 2025, nas áreas sem competição adequada.

§1º As áreas sem competição adequada, previstas no caput, são:

I - municípios nos quais os mercados de varejo para os serviços de voz são considerados pouco competitivos ou não competitivos, conforme previsto no Plano Geral de Metas de Competição - PGMC; e

II - localidades pertencentes a municípios nos quais os mercados de varejo para os serviços de voz são considerados competitivos ou potencialmente competitivos, conforme previsto no Plano Geral de Metas de Competição - PGMC, atendidas apenas por STFC pela concessionária no momento do pedido de adaptação.

§2º Os municípios e localidades sem competição adequada, referidos no §1º, constarão do Termo único de Autorização.

§3º Admite-se a oferta de serviço de voz substituto ao STFC, conforme análise de mercados de varejo do PGMC, para fins de manutenção da oferta do STFC nos termos do caput, a qualquer tempo a partir da adaptação.

§4º Para fins de adaptação do instrumento de concessão nas modalidades Longa Distância Nacional e Longa Distância Internacional, não há áreas sem competição adequada.

123. Observa-se que o teor do art. 13 da minuta regulamentar, que trata da manutenção da oferta do STFC e ao compromisso de cessão de capacidade que possibilite essa manutenção como um dos condicionamentos para a adaptação da concessão para autorização é decorrente do mandamento insculpido no art. 144-A, inciso I, da LGT, *verbis*:

LGT

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; [\(Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019\)](#)

(...)

124. Ainda sobre o dispositivo em comento, ressaltou o corpo técnico que seu caput fora alterado para *"prever que as obrigações de manutenção da oferta do STFC e de compromisso de cessão de capacidade que possibilite mantê-la aplicam-se somente às concessionárias do STFC Local. Isso porque, com a divisão do Tema 01 da AIR em dois subtemas, identificou-se a inexistência de áreas sem*

competição adequada no STFC modalidades LDN e LDI".

125. Quanto aos municípios considerados sem competição adequada, conforme consta do § 1º do art. 13 da minuta regulamentar, a área técnica motivou a proposta em comento, afirmando que *"a identificação dos municípios e localidades sem competição adequada tem por base o estudo do mercado de varejo de voz, que fundamentou a revisão do PGMU",* reforçando ainda que *"qualquer manifestação sobre tal categorização deveria sim ser realizada durante a construção da atual versão do PGMU, que foi aprovado após sua submissão à Consulta Pública, conforme se observa nos autos do Processo nº 53500.207215/2015-70".*

126. O **artigo 14** da minuta, a seu turno, assevera que:

Minuta de Regulamento

Art. 14. Nas áreas sem competição adequada, definidas no art. 13, já atendidas pela concessionária à época da adaptação, a Prestadora Adaptada deverá manter:

I - a oferta comercial de Plano de Serviços, ao menos equivalente em valor e cesta de itens, ao Plano Básico de Serviços, ou mais benéfico ao consumidor, considerando os prazos de instalação, nos termos do PGMU;

II - a oferta comercial ao menos equivalente ao Acesso Individual Classe Especial - AICE, nos termos do PGMU, ou mais benéfico ao consumidor.

Parágrafo Único. A Prestadora Adaptada que optar pela oferta de serviço de voz substituto ao STFC deverá manter plano de serviço que assegure aos consumidores condições de preço compatíveis ou mais vantajosas do que aquelas do Plano Básico de Serviços.

127. O caput do art. 14 reflete o disposto no § 1º do art. 144-A da LGT, segundo o qual, *"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".*

128. No ponto, quanto ao dispositivo em comento, observa-se que a prestadora adaptada, nas áreas sem competição adequada já atendidas pela concessionária à época da adaptação, deverá manter (i) a oferta comercial de Plano de Serviços, ao menos equivalente em valor e cesta de itens, ao Plano Básico de Serviços, ou mais benéfico ao consumidor, considerando os prazos de instalação, nos termos do PGMU; e (ii) a oferta comercial ao menos equivalente ao Acesso Individual Classe Especial - AICE, nos termos do PGMU, ou mais benéfico ao consumidor.

129. Assim, ao que parece, do texto proposto para o art. 14 da minuta de Regulamento, a obrigação da prestadora adaptada de manutenção do serviço não abrangeria os acessos coletivos (obrigações de manutenção de TUP), destinando-se apenas aos acessos individuais. Esta Procuradoria reputa interessante que tal ponto seja esclarecido pela área especializada, para fins de instrução processual.

130. Quanto ao parágrafo único, tem-se a previsão de oferta obrigatória com condições de preço compatíveis ou até melhores do que as do Plano Básico de Serviços por parte da prestadora adaptada que optar pela oferta de serviço de voz substituto ao STFC, assegurando, assim, os direitos dos consumidores. Em que pese a constatação do corpo especializado segundo a qual *"a oferta de SMP em substituição ao STFC não apresenta risco de aumento para os consumidores",* reputa-se salutar em que tal garantia conste expressamente do texto da minuta.

131. No termos do **artigo 15** da minuta regulamentar, *"a Prestadora Adaptada deverá cumprir as regras dos Telefones de Uso Público, dispostas no PGMU e no Regulamento do Telefone de Uso Público do STFC, até 31 de dezembro de 2025, independentemente da categoria do município para o mercado de varejo para os serviços de voz".* Segundo o corpo especializado, a proposta visa deixar claro que as obrigações relacionadas aos acessos coletivos do STFC aplica-se a todos os municípios brasileiros, independentemente do nível de competição, não recaindo apenas sobre as concessionárias de STFC na modalidade Local que adaptarem a sua outorga para autorização, mas também para as concessionárias LDN e LDI que assim optarem.

2.3.8. Artigos 16 a 24 - Compromissos de investimento.

132. O **artigo 16** da proposta assim enuncia:

Minuta de Regulamento

Art. 16. O valor econômico referido no art. 5º será integralmente revertido em compromissos de investimento, apresentados pela concessionária e aprovados pela Anatel, escolhidos dentre o seguinte rol de opções de projetos:

I - implantação e oferta de infraestrutura de transporte de alta capacidade (backhaul) com fibra óptica até a sede do município, nos municípios onde esta tecnologia ainda não estiver disponível;

II - implantação do SMP com oferta da tecnologia 4G ou superior em localidades que não sejam sede de município e onde ainda não estiverem disponíveis redes de acesso móvel em banda larga; e

III - implantação do SMP com oferta da tecnologia 4G ou superior em rodovias federais onde ainda não estiverem disponíveis redes de acesso móvel em banda larga.

§1º Os compromissos de investimento devem atender municípios e localidades nos quais a infraestrutura não exista ou não esteja em implementação.

§2º Somente serão admitidos projetos de compromissos de investimentos que apresentem Valor Presente Líquido (VPL) negativo, a ser apurado conforme metodologia de cálculo usualmente adotada pela Anatel.

§3º O montante dos compromissos referidos no caput deverá corresponder à somatória do Valor Presente Líquido (VPL) de cada projeto.

§4º O valor equivalente a, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da soma do VPL da totalidade dos compromissos de investimento a serem assumidos pela Prestadora Adaptada deverá ser atribuído a projetos localizados nas regiões Norte e Nordeste.

133. O art. 16 da proposta regulamentar, como se vê, trata das opções de projetos que serão realizados a título de compromissos de investimentos. A área técnica destacou que tais opções estariam em consonância com o PERT e demais políticas públicas definidas pelo Poder Executivo Federal:

Informe nº 65/2020/PRRE/SPR

3.128. O art. 16 detalha as opções de projetos a serem consideradas para fins de compromissos de investimentos. Apresentaram-se contribuições para ampliar o rol de opções, prever projetos de implantação de FTTH e FTTC, e também para reduzi-lo, prevendo que o único projeto a ser aceito como compromisso de investimento seja o de implantação e oferta de infraestrutura de transporte de alta capacidade (*backhaul*) com fibra óptica até a sede do município, nos municípios onde esta tecnologia ainda não estiver disponível.

3.129. A premissa utilizada para definir os projetos elencados no art. 16 foi a aderência ao PERT e seus projetos, assim como definições em instrumentos de política pública do Executivo Federal. O objetivo da proposta é de selecionar adequadamente os compromissos de investimento necessários para a aprovação do processo de adaptação do instrumento de concessão do STFC para autorização de forma a alcançar os objetivos traçados pelas atuais políticas públicas de ampliação do acesso aos serviços de banda larga em alta velocidade. Sendo assim, foi sugerida no Tema 6 da AIR utilizar os recursos em uma combinação dos projetos definidos no PERT e, assim, devem ser preservados os tipos de compromissos elencados nos referidos instrumentos.

3.130. Sugeriu-se que os projetos de infraestrutura de transporte de alta capacidade (*backhaul*) pudessem ser implementados com fibra óptica, ou outra tecnologia compatível.

3.131. A opção pela implantação de rede de transporte em fibra óptica considera o diagnóstico constante do PERT. Conforme consta do PERT, 98% (noventa e oito por cento) dos acessos de banda larga fixa (SCM) no Brasil estão instalados nos municípios atendidos com *backhaul* de fibra óptica. Nos municípios com *backhaul* de fibra óptica, a densidade do SCM é de 50% (cinquenta por cento) dos domicílios, enquanto no conjunto de municípios sem *backhaul* de fibra, a densidade média é de 11% (onze por cento) dos domicílios. Foram consideradas, ainda, as características de entrega de alta capacidade, com menores perdas na transmissão, maior imunidade a interferências, garantindo uma maior qualidade e segurança do sinal. Por suas características, as redes com fibra óptica são largamente utilizadas em projetos de médio e longo prazos de infraestrutura de redes de telecomunicações.

3.132. Já a opção pela implantação de rede móvel na tecnologia 4G deu-se pela possibilidade de cobertura de amplas áreas com banda larga móvel, com um investimento menor do que aquele que seria demandado para a implementação de redes fixas. Esse tipo de investimento proporciona o atendimento de cidadãos em localidades rurais até então não servidas pelas redes móveis.

3.133. Em consonância com o disposto no art. 9º do Decreto 9.612/2018, propõe-se excluir do art. 16 do Regulamento de Adaptação a possibilidade de implantação do SMP com oferta da tecnologia 4G ou superior em municípios com menos de 30 (trinta) mil habitantes, nos municípios onde esta tecnologia ainda não estiver disponível. Isso porque os municípios com menos de 30 mil habitantes já possuem cobertura móvel com, pelo menos, tecnologia 3G. Isto, ainda, alinha-se ao §5º do art. 7º do Decreto nº 10.402, de 17 de junho de 2020, o qual prevê que, "*dentre os compromissos a serem alcançados, deverão constar o atendimento com infraestrutura de transporte de alta capacidade para os Municípios não dotados dessa infraestrutura e o aumento da cobertura da rede móvel nas rodovias federais e em localidades sem atendimento*". Também nesta linha, foi acrescido novo inciso para incluir compromisso relacionado à cobertura de rodovias federais.

3.134. Conforme mencionado no item que tratou do Tema 02 da AIR, propõe-se alterar o art. 16 para prever que os compromissos de investimento somente poderão ser aceitos quando destinados a municípios onde aquela tecnologia (*backhaul* ou banda larga móvel) ainda não esteja disponível, e apenas para projetos que apresentarem VPL negativo.

3.135. Ademais, sugere-se a incorporação do §2º e a alteração do §3º de forma a promover a utilização do VPL como parâmetro para a definição dos compromissos de investimento. Como já visto neste informe, essa metodologia é usual na Agência, principalmente por considerar as principais variáveis econômicas da operação dos serviços. A metodologia foi utilizada, por exemplo, na definição dos compromissos de abrangência dos editais de licitação de radiofrequência e nos compromissos adicionais dos Termos de Ajustamento de Condição - TAC. Assim, o que se propõe é a reversão do valor econômico da adaptação em novos investimentos em banda larga.

134. Especificamente quanto ao § 4º do art. 16 da minuta regulamentar, observa-se que o dispositivo está em consonância com o art. 7º, § 5º, do Decreto nº 10.402, de 2020, senão vejamos:

Decreto nº 10.402, de 2020

Art. 7º. *Omissis.*

(...)

§ 5º Dentre os compromissos a serem alcançados, deverão constar o atendimento com infraestrutura de transporte de alta capacidade para os Municípios não dotados dessa infraestrutura e o aumento da cobertura da rede móvel nas rodovias federais e em localidades sem atendimento.

§ 6º O mínimo de cinquenta por cento das metas indicadas no § 5º deverá ser cumprido nas regiões Norte e Nordeste.

135. O **artigo 17** da proposta regulamentar estabelece quais deverão ser consideradas áreas sem competição adequada para fins de priorização dos compromissos de investimento:

Minuta de Regulamento

Art. 17. Para fins de priorização dos compromissos de investimento, são consideradas áreas sem competição adequada os municípios cujos mercados de varejo correspondentes aos compromissos de investimento forem considerados pouco competitivos ou não competitivos, conforme previsto no Plano Geral de Metas de Competição - PGMC.

§1º Para os projetos arrolados no inciso I do art. 16 deve ser considerada a categoria prevista para o mercado de varejo de Serviço de Comunicação Multimídia - SCM, conforme previsto no Anexo IV do Plano Geral de Metas de Competição - PGMC.

§2º Para os projetos arrolados nos incisos II e III do art. 16 deve ser considerada a categoria prevista para o mercado de varejo de Serviço Móvel Pessoal - SMP, conforme previsto no Anexo IV do Plano Geral de Metas de Competição - PGMC.

§3º As localidades não atendidas por SMP em municípios nos quais os mercados de varejo do SMP forem considerados potencialmente competitivos, conforme previsto no Plano Geral de Metas de Competição - PGMC, podem ser consideradas para os projetos arrolados nos incisos II e III do art. 16.

136. Conforme preconiza o corpo especializado, referido dispositivo foi ajustado *"apenas para deixar claro que, para o compromisso de backhaul, deve ser considerada a categoria prevista para o mercado de varejo de Serviço de Comunicação Multimídia - SCM"*, bem como que, *"para o compromisso de expansão de rede móvel em localidades ou rodovias federais deve ser considerada a categoria prevista para o mercado de varejo do Serviço Móvel Pessoal - SMP"*.

137. Quanto ao **artigo 19** da proposta regulamentar, reputa-se salutar a previsão de que o termo inicial para o cumprimento das metas e cronogramas de implantação dos compromissos de investimentos é a assinatura do Termo único.

138. Já o **artigo 20** conta com a seguinte proposta de redação:

Minuta de Regulamento

Art. 20. Os compromissos de investimento deverão incorporar a oferta subsidiada de tecnologias assistivas para acessibilidade de pessoas com deficiência, na forma de acesso gratuito, sem desconto da franquia de dados, à Central de Intermediação da Comunicação - CIC estabelecida no Regulamento Geral de Acessibilidade - RGA.

139. Cumpre notar, no ponto, o disposto no art. 144-B, § 5º, da LGT, que remete o detalhamento do tema atinente aos compromissos de ofertas subsidiadas de tecnologias assistivas para acessibilidade de pessoas com deficiência à regulamentação da Agência:

LGT

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. [\(Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019\)](#)

(...)

§ 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. [\(Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019\)](#)

140. No ponto, remete-se ao que fora externado neste Opinativo nos parágrafos 82 a 88, que tratam do assunto.

141. O **artigo 21** da minuta regulamentar dispõe acerca do critério de escolha para a hipótese de apresentação dos mesmos compromissos de abrangência por requerentes distintas, caso em que terá preferência aquela proposta de menor valor:

Minuta de Regulamento

Art. 21. Em caso de apresentação dos mesmos compromissos de investimento por requerentes distintas, terá preferência aquela cujo valor for menor, devendo a requerente não selecionada apresentar outros compromissos em substituição.

142. Sobre o ponto, assevera o corpo técnico que a referida comparação deve levar em conta o projeto que tenha o VPL menos negativo possível. Isso porque, nos termos do art. 16, § 3º, da proposta regulamentar, o valor dos compromissos de investimentos corresponde à somatória do Valor Presente Líquido (VPL) de cada projeto. Nesse sentido, a fim de deixar ainda mais claro tal entendimento, recomenda-se a avaliação da seguinte redação ao dispositivo:

Proposta da PFE

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 presente Regulamento, devendo a requerente não selecionada apresentar outros compromissos em substituição.

O **artigo 22** da proposta normativa permite que a prestadora adaptada contrate terceiros para construção e operação da infraestrutura:

Minuta de Regulamento

Art. 22. Para atendimento aos compromissos de investimento, a Prestadora Adaptada poderá contratar com terceiro a construção e operação da infraestrutura.

§ 1º Em qualquer caso, a Prestadora Adaptada continuará sempre responsável perante a Agência e os usuários.

§ 2º As relações entre prestadoras e terceiros serão regidas pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e a Agência.

143. Tal fórmula não é desconhecida do setor de telecomunicações, conforme se observa, a título exemplificativo, do teor do art. 94, inciso II, e § 2º, da LGT. Assim, não se vislumbram óbices de cunho jurídico ao preceito proposto.

144. O **artigo 23** da proposta regulamentar assim enuncia:

Minuta de Regulamento

Art. 23. A infraestrutura de rede implantada com vistas ao atendimento dos compromissos de implantação e oferta de infraestrutura de transporte de alta capacidade (backhaul) com fibra óptica até a sede do município, previstos no Inciso I do art. 16, deverá ser compartilhada entre os prestadores de serviços de telecomunicações de interesse coletivo.

§1º Após a implantação da infraestrutura referida no caput, a Prestadora Adaptada será considerada PMS nos mercados de transporte de dados de alta capacidade e de Interconexão de Dados nos municípios atendidos, aplicando-se a ela as obrigações previstas no PGMC.

§2º A condição prevista no parágrafo anterior poderá ser revista quando da reavaliação periódica dos Mercados Relevantes e das Medidas Regulatórias assimétricas previstos no PGMC, nos termos do §3º do art. 10 do Decreto nº 9.612, de 17 de dezembro de 2018.

145. Quanto ao dispositivo, cabe salientar que se trata de cumprimento do disposto no art. 10 do Decreto nº 9.612, de 2018, que determina o compartilhamento dessa infraestrutura, ao dispor que *"as redes de transporte e as redes metropolitanas implantadas a partir dos compromissos de que trata o art. 9º estarão sujeitas a compartilhamento a partir da sua entrada em operação, conforme regulamentação da Anatel"*.

146. De acordo com o §3º do art. 10 do Decreto citado, *"a regulamentação da Anatel poderá desobrigar o compartilhamento a que se refere o caput, se verificada a existência de competição adequada no respectivo mercado relevante"*. Entende-se que tal aspecto deverá ser verificado por ocasião da reavaliação periódica do PGMC, o que torna relevante o disposto no §2º do art. 23 da minuta regulamentar.

147. O disposto no **artigo 24** da minuta regulamentar preconiza que *"a Prestadora Adaptada que optar por implementar os compromissos de investimentos descritos no art. 16, incisos II, e III é obrigada a atender os Usuários visitantes de outras Autorizadas do SMP, com voz e dados, por meio da tecnologia existente, exceto onde esta(s) Autorizada(s) já disponha(m) de prestação do SMP, respeitado o padrão de tecnologia"*.

148. O corpo especializado, no Informe nº 65/2020/PRRE/SPR, assim justifica a proposta, demonstrando a plausibilidade do dispositivo no sentido de endereçar preocupações de ordem concorrencial por meio de instrumentos de democratização no uso das redes implementadas em decorrência dos compromissos assumidos em função da adaptação:

Informe nº 65/2020/PRRE/SPR

3.58. Acata-se, em parte, a contribuição, para se incluir no Regulamento de Adaptação artigo que obrigue a Prestadora adaptada que optar por implementar o compromisso de investimento de implantação de redes móveis a atender os Usuários visitantes de outras Autorizadas do SMP, com voz e dados, por meio da tecnologia existente, exceto onde essa(s) Autorizada(s) já disponha(m) de prestação do SMP, respeitado o padrão de tecnologia. Ressalta-se que tal prática tem sido adotada de maneira recorrente pela Anatel nos compromissos de abrangência relacionados ao SMP, previstos nos Editais de Licitação de Autorização de uso de Radiofrequências desde 2007, tendo constado desde então em ao menos quatro Editais referentes a faixas de radiofrequências associadas ao 3G e ao 4G. Ainda, previsão similar está em discussão no âmbito do processo que discute proposta do chamado "Edital 5G".

2.3.9. Artigos 25 a 32 - Garantias.

149. Nos **artigos 25 a 32** da minuta de Regulamento, a proposta trata da apresentação das garantias associadas à execução das obrigações:

Minuta de Regulamento

Art. 25. O cumprimento das obrigações de manutenção da oferta do STFC e dos compromissos de investimento assumidos pela requerente, constantes dos incisos I e II, do art. 4º, devem ser assegurados por garantia(s) associada(s) à execução das obrigações.

Art. 26. Serão aceitos como garantia:

I - seguro-garantia com previsão de cumprimento da obrigação in natura, nos termos do art. 13, I, da Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013;

II - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;

III - fiança bancária;

IV - alienação fiduciária de bens imóveis.

Parágrafo único. A oneração dos bens considerados, antes da adaptação, reversíveis quando destinados a garantir ou a possibilitar a contratação de garantias para a adaptação dependerá de prévia aprovação da Agência.

Art. 27. O instrumento de garantia deve ser emitido em favor da requerente e deve indicar a ANATEL como beneficiária/segurada.

§1º A garantia deve ser passível de execução por terceiro beneficiado, e deve seguir padrões e normas específicas da Lei nº 10.406, de 2002 (Código Civil), e da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), quando for o caso.

§2º A Anatel fará a seleção do terceiro responsável por executar a garantia por meio de procedimento simplificado, aplicando-se, no que couber, o Regulamento de Licitação para Concessão, Permissão e Autorização de Serviço de Telecomunicações e de Uso de Radiofrequência.

Art. 28. As garantias devem corresponder ao valor integral de aquisição de bens de capital (CAPEX) dos compromissos de investimento e das obrigações de manutenção da oferta do STFC assumidos.

Parágrafo único. As garantias devem ter prazo de vigência de, no mínimo, 12 (doze) meses após o prazo previsto para o término das obrigações de manutenção das ofertas de voz e compromissos de investimento assumidos pela requerente.

Art. 29. A Anatel promoverá o atesto do cumprimento dos compromissos e obrigações assumidos, observando-se as condições e prazos previstos no Termo único de Autorização de serviços.

§1º Após o atesto da Anatel, o resgate da(s) garantia(s) se dará mediante:

I - Substituição por outra(s) de valor correspondente ao restante devido; ou

II - Devolução, por meio de recibo.

§2º O atesto da Anatel não prejudica eventuais sanções por descumprimento no todo ou em parte dos compromissos e obrigações assumidos.

Art. 30. O descumprimento, ainda que parcial, dos compromissos e obrigações constantes do Termo único de Autorização de serviços, poderá implicar a execução das garantias em poder da Anatel, sem prejuízo das sanções cabíveis, independentemente de extinção da Autorização.

Art. 31. Os custos de implantação dos compromissos de investimento, da obrigação de manutenção da oferta de STFC e da apresentação das garantias serão suportados pela requerente.

Art. 32. As garantias apresentadas deverão ter seu conteúdo e requisitos avaliados e aprovados pela Anatel antes da assinatura do Termo único de Autorização de serviços.

150. Cumpre notar que a própria LGT, em seu art. 144-A, inciso III, condiciona a adaptação da concessão para autorização à apresentação de garantia que assegure o fiel cumprimento das obrigações dispostas em seus incisos I e II (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; e assunção, pela requerente, de compromissos de investimento, conforme o art. 144-B). Destarte, a redação proposta no art. 27, *caput*, da minuta regulamentar obedece tal preceito.

151. O art. 26 da minuta normativa enumera as modalidades de garantias que poderão ser aceitas: (a) seguro-garantia com previsão de cumprimento da obrigação in natura, (b) caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, (c) fiança bancária e (d) alienação fiduciária de bens imóveis.

152. Ademais, o § 3º do art. 144-A da LGT destaca que a garantia prevista no inciso III deverá possibilitar sua execução por terceiro beneficiado, de forma a assegurar o cumprimento das obrigações a ela associadas. Nesse sentido, o disposto no art. 27, § 1º, da minuta regulamentar encontra-se em consonância com a referida norma legal.

153. Nos termos do artigo 28 da minuta regulamentar, *"as garantias devem corresponder ao valor integral de aquisição de bens de capital (CAPEX) dos compromissos de investimento e das obrigações de manutenção da oferta do STFC assumidos"*. Nesse ponto, vale salientar a justificativa adotada pelo corpo técnico para a redação em tela:

Informe nº 65/2020/PRRE/SPR

3.163. Considerando-se a alteração proposta na forma de valoração dos compromissos de investimentos, a qual deve considerar o VPL dos projetos, sugere-se prever expressamente no art. 26 [renumerado para art. 28] que o valor das garantias deve corresponder ao valor integral de aquisição de bens de capital (CAPEX) dos compromissos de investimento e das obrigações de oferta. Na minuta do Regulamento de Adaptação submetida à CP nº 5/2020, o art. 2º, inciso II, dispunha que o Valor Presente dos investimentos (CAPEX) correspondia ao valor presente líquido dos investimentos a serem realizados pela Prestadora Adaptada em decorrência dos compromissos assumidos no processo de adaptação de Concessão do STFC. Uma vez que se propõe a exclusão deste inciso e a adoção, no art. 16, §3º, da definição de que o montante dos compromissos de investimento deverá corresponder à somatória do Valor Presente Líquido (VPL) de cada projeto, **este artigo deve prever expressamente a correspondência entre o valor das garantias e o valor do CAPEX dos compromissos de investimento e obrigações de manutenção da oferta, já que o que garante a implantação do compromisso é a implantação da infraestrutura e não o resultado econômico da sua operação.** (grifou-se)

154. Seu parágrafo único aduz que *"as garantias devem ter prazo de vigência de, no mínimo, 12 (doze) meses após o prazo previsto para o término das obrigações de manutenção das ofertas de voz e compromissos de investimento assumidos pela requerente"*. Sobre tal aspecto, a área técnica acatou contribuições para redução do prazo de vigência mínimo das garantias para 12 (doze) meses após o prazo previsto para o fim das obrigações de manutenção de ofertas de voz e compromissos de investimento assumidos pela prestadora. Para o corpo especializado, *"o prazo de 12 (doze) meses deve ser suficiente para que a Anatel implemente as medidas necessárias para verificar o cumprimento dos compromissos"*.

155. Embora a definição de tal prazo não seja necessariamente uma questão jurídica, sugere-se aqui uma reflexão acerca de sua suficiência. Uma vez que a verificação do cumprimento dos compromissos pode envolver uma séria de providências complexas por parte da Agência, inclusive com fiscalização *in loco*, com eventuais discussões decorrentes do contraditório, para que só então e se for o caso a Agência execute as garantias, indaga-se se tal prazo não seria curto para tal finalidade.

156. Por fim, quanto ao tema atinente às garantias, esta Procuradoria recomenda que conste expressamente da minuta regulamentar acerca da atualização das garantias, bem como o índice aplicável para essa finalidade, a fim de se evitarem controvérsias futuras sobre tal matéria.

2.3.10 - Termo Único de Autorização de Serviços.

157. Os **artigos 33 a 37** da minuta tratam do Termo Único de Autorização de Serviços, nos seguintes termos:

Minuta de Regulamento

Art. 33. Aprovado o pedido de adaptação, a concessionária terá 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.

Parágrafo único. Como condição para assinatura do Termo único de Autorização, a concessionária deverá apresentar, em até 5 (cinco) dias úteis antes da referida assinatura, as garantias previstas no art. 25.

Art. 34. O Termo único de Autorização de serviços a que se refere o inciso IV do art. 4º será celebrado conforme minuta do Anexo a este Regulamento, contendo, dentre outros:

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

II – regras para a oferta do serviço adaptado, e o compromisso de cessão de capacidade que possibilite tal manutenção nas áreas sem competição adequada;

III – compromissos de investimento, contendo metas e cronograma de implantação;

IV – regras de apresentação, renovação e recuperação de garantias exigidas para a adaptação;

V – regras para o atesto do cumprimento das metas estabelecidas;

VI – 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 – sanções aplicáveis ao caso de não cumprimento, total ou parcial, das obrigações assumidas em decorrência da adaptação.

Parágrafo único. Os Termos de Autorização de uso de faixas de radiofrequências detidos pelo Grupo da requerente ficarão associados ao Termo único de Autorização de serviços previsto no caput deste artigo, mantidos os prazos e obrigações neles previstos.

Art. 35. As Áreas de Prestação de cada serviço de telecomunicações que integram o Termo único de Autorização de serviços serão idênticas às áreas de prestação de cada instrumento de outorga substituído.

Art. 36. A Anatel providenciará a publicação do extrato do Termo único de Autorização de serviços no Diário Oficial da União - DOU, no prazo de 5 (cinco) dias úteis da assinatura.

Art. 37. A Anatel poderá autorizar a transferência do Termo único de Autorização de serviços, total ou parcialmente, observado o interesse público, condicionada:

I – ao cumprimento, pela nova Prestadora, das condições e requisitos exigidos para a expedição da outorga;

II – à assunção, pela nova Prestadora, das obrigações e dos compromissos previstos no Termo único de Autorização de serviços relativamente ao(s) serviço(s) e/ou área geográfica objeto da transferência;

III – à apresentação, pela nova Prestadora, de garantias relacionadas ao cumprimento das obrigações e compromissos assumidos.

Parágrafo único. Na análise da transferência a Anatel observará a existência de condicionamentos decorrentes de Editais de Licitação ou da regulamentação.

158. Após a aprovação do pedido de adaptação, a prestadora terá o prazo de 60 (sessenta) dias para firmar o Termo Único de Autorização em substituição ao Contrato de Concessão e todos os instrumentos de Autorizações de serviços de telecomunicações detidos pelo Grupo de que a Concessionária de STFC faz parte, devendo apresentar, em até 5 (cinco) dias úteis antes da assinatura desse termo, as garantias de execução dos compromissos de investimento (cf. art. 33 da minuta de Regulamento).

159. Já o art. 34 da proposta enumera o que deverá constar do Termo Único, pontuando em seu parágrafo único que os Termos de Autorização de uso de faixas de radiofrequências detidos pelo Grupo da requerente ficarão associados ao Termo único, mantidos os prazos e obrigações neles previstos.

160. O art. 36 da minuta determina a publicação do extrato do Termo Único no Diário Oficial da União no prazo de 5 (cinco) dias úteis constados de sua assinatura, enquanto o art. 37 da proposta permite que a Anatel transfira o Termo Único total ou parcialmente, observada a necessidade de cumprimento, pela nova Prestadora, das condições e requisitos exigidos para a expedição da outorga e de apresentação, pela nova Prestadora, de garantias relacionadas ao cumprimento das obrigações e compromissos assumidos, competindo à Anatel, ao analisar tal transferência, a existência de condicionamentos decorrentes de certames licitatórios ou de obrigações regulamentares.

161. Quanto à proposta de art. 37 da minuta, cabe observar que o art. 144-A, §5º da LGT permite expressamente a transferência parcial. Registra-se apenas a preocupação desta Procuradoria já constante do Parecer nº 00587/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, no sentido da necessidade de evitar-se que a possibilidade de transferência parcial seja utilizada como uma forma de burlar a impossibilidade de renúncia parcial do Termo de Autorização.

162. De todo modo, como já fora salientado linhas acima, a proposta regulamentar parece assegurar o objetivo do Termo Único (manutenção e cumprimento das obrigações assumidas), uma vez que a proposta regulamentar condiciona a transferência parcial do Termo de Autorização à apresentação, pela Prestadora que assumirá a outorga, de garantias relacionadas ao cumprimento das obrigações e compromissos assumidos.

2.3.11 - Artigos 38 a 40 - Acompanhamento das obrigações assumidas em decorrência da adaptação.

163. Os **artigos 38 a 40** da minuta de Regulamento discorrem sobre o acompanhamento das obrigações assumidas em razão da adaptação:

Minuta de Regulamento

Art. 38. A Anatel elaborará Manual de Acompanhamento e Fiscalização em razão das obrigações assumidas em decorrência da adaptação, que deverá constar anexo ao Termo único de Autorização de serviços.

Art. 39. No exercício das fiscalizações previstas para atestar o cumprimento dos compromissos de investimento assumidos pela Prestadora Adaptada, a Anatel poderá se utilizar dos diferentes mecanismos de obtenção de informações previstos na regulamentação.

Art. 40. O atesto do cumprimento dos compromissos de investimento decorrentes da adaptação deverá ser publicado no endereço eletrônico da Anatel na Internet.

164. Quanto ao Manual de Acompanhamento e Fiscalização de que trata o art. 38 da proposta, o corpo técnico pontuou que não seria o caso de prever sua submissão ao procedimento de Consulta Pública, uma vez que não deteria natureza regulamentar. É certo que a proposta de submissão ao procedimento acerca do documento emana cunho discricionário, mas seria possível, do ponto de vista jurídico, caso assim entenda o corpo técnico, optar pela sua realização, considerando-o como documento relevante.

165. Outro ponto importante consiste no prazo para a elaboração do Manual em comento. Uma vez que deverá constar como anexo ao Termo Único, deverá ser aprovado pelo Conselho Diretor antes de sua assinatura. Nesse sentido, recomenda-se que a área técnica reflita acerca da consignação de prazo compatível para a elaboração de tal Manual.

2.3.12 - Sanções.

166. Por fim, quanto ao **artigo 41**, que trata das sanções, fica preconizado que serão aplicadas à prestadora adaptada as sanções previstas na regulamentação vigente por ocasião da infração e, na sua ausência, aquelas previstas no Termo de Autorização.

167. Nesse ponto, recomenda-se que se avalie a seguinte redação ao artigo em tela:

Proposta da PFE

Art. 41. O descumprimento de disposições legais, regulamentares, e contratuais, assim como de condições ou de compromissos associados à autorização, sujeita a Prestadora Adaptada às sanções previstas na regulamentação e na legislação.

2.4 Quanto à minuta de Termo de Autorização de Serviços (SEI nºs 5693421 e 5693425).

168. A previsão de um termo único é decorrência do disposto no inciso IV do art. 144-A da LGT, que possibilita à Agência autorizar, mediante solicitação da concessionária, a adaptação do instrumento de concessão, condicionada à 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:

LGT

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.** [\(Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019\)](#)

(grifou-se)

169. O Capítulo I da minuta de Termo Único trata dos serviços autorizados e da área de prestação. No item 1.1 da minuta de Termo, prevê-se a junção dos serviços que serão prestados pela prestadora adaptada, enquanto o item 1.4 referenda que o Termo Único enumerará o contrato de concessão e todos os termos de autorização detidos pelo grupo econômico e que serão substituídos pelo Termo Único. Assim é que, conforme aduz a área técnica, *"serão transferidas para a concessionária todas as outorgas para prestar serviços de telecomunicações de interesse coletivo detidas pelo grupo econômico do qual ela faz parte"*.

170. Conforme se observa do inciso IV do art. 144-A da LGT, não é possível, como pretenderam algumas contribuições à Consulta Pública nº 5/2020, que apenas a concessão do STFC conste como objeto do Termo Único. Com efeito, o dispositivo citado condiciona a adaptação da concessão para autorização à adaptação de todas as outorgas para prestação de serviços de telecomunicações detidas pelo grupo empresarial. Tais contribuições, portanto, não possuem guarida no texto legislativo.

171. Por consequência, as autorizações de radiofrequência associadas às outorgas adaptadas também devem constar do Termo Único, como bem destacou o corpo especializado no item 1.5 do Termo Único.

172. Já o Capítulo II trata da legislação aplicável ao Termo único, aduzindo que *"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, e o(s) regulamento(s) aplicáveis à prestação do(s) serviço(s) indicado(s) no item 1.1"*.

173. Os direitos e deveres da Autorizada constam do Capítulo III do Termo Único, ao passo que, no Capítulo IV, constam as obrigações e compromissos específicos da Autorizada.

174. Quanto às garantias de cumprimento dos compromissos, a proposta de Termo Único trata nos seus itens 5.1 e seguintes (Capítulo V). Sobre o ponto, vale salientar que muitos aspectos foram tratados quando da análise de proposta de Regulamento de Adaptação, que também se ocupa do tema, reiterando-se, apenas, a necessidade de reflexão quanto à suficiência do prazo de vigência das garantias após o prazo previsto para o fim das obrigações e compromissos, estipulado no item 5.1 da minuta em 12 (doze) meses.

175. O Capítulo VI trata das prerrogativas da Agência, nos seguintes termos:

Minuta de Termo Único

DAS PRERROGATIVAS DA ANATEL

6.1. A ANATEL poderá, a qualquer tempo, impor condicionamentos à prestação dos serviços de telecomunicações, nos termos do art. 128 da Lei nº 9.472, de 1997, dentre os quais a instituição de regras específicas para uso e compartilhamento de redes, bem como a adoção de medidas assimétricas em mercados de atacado e varejo.

6.2. A ANATEL poderá determinar que a AUTORIZADA cesse imediatamente as transmissões de qualquer estação de telecomunicações que esteja causando interferência prejudicial nos serviços de telecomunicações regularmente instalados, até que seja eliminada a causa da interferência.

176. Não se vislumbram, no que se refere ao Capítulo acima mencionado, óbices de cunho jurídico.

177. Quanto ao Capítulo VII, que trata da transferência da autorização, permite-se a transferência da autorização objeto do Termo Único, obedecida a regulamentação. Nesse ponto, cumpre destacar o teor do art. 37 da minuta de Regulamento de Adaptação, que preconiza:

Minuta de Regulamento

Art. 37. A Anatel poderá autorizar a transferência do Termo único de Autorização de serviços, total ou parcialmente, observado o interesse público, condicionada:

I - ao cumprimento, pela nova Prestadora, das condições e requisitos exigidos para a expedição da outorga;

II - à assunção, pela nova Prestadora, das obrigações e dos compromissos previstos no Termo único de Autorização de serviços relativamente ao(s) serviço(s) e/ou área geográfica objeto da transferência;

III - à apresentação, pela nova Prestadora, de garantias relacionadas ao cumprimento das obrigações e compromissos assumidos.

Parágrafo único. Na análise da transferência a Anatel observará a existência de condicionamentos decorrentes de Editais de Licitação ou da regulamentação.

178. É importante destacar a relevância do teor do preceito regulamentar proposto, que visa complementar o teor da norma contratual proposta no item 7.1 da minuta de Termo Único. De todo modo, remete-se o ponto ao que já fora ponderado nos parágrafos 58 a 65 do presente Opinativo.

179. O Capítulo VII da minuta de Termo Único discorre sobre a fiscalização da Agência, asseverando em seu item 8.1 que *"a Autorizada sujeita-se à permanente fiscalização da ANATEL, observadas as disposições legais e regulamentares pertinentes, devendo, quando lhe for exigido, prestar contas da gestão, permitindo o livre acesso aos seus recursos técnicos e registros contábeis"*.

180. Segundo asseverou o corpo especializado, optou-se por excluir menção expressa às disposições de proteção aos direitos dos consumidores, para que não permanesse dúvida de que a Autorizada estaria sujeita a toda regulamentação pertinente. Não se vislumbra óbice a redação proposta, ressaltando-se, ainda que se tenha optado pela exclusão, a submissão da Autorizada também às normas de proteção ao consumidor.

181. O Capítulo IX trata das sanções, pontuando em seu item 9.1 que *"o descumprimento de disposições legais e regulamentares, bem como de condições ou de compromissos associados à autorização, sujeita a AUTORIZADA às sanções previstas na legislação e regulamentação"*. Quanto ao ponto, recomenda-se, na esteira do que fora sugerido no que pertine redação do art. 42 da Minuta de Regulamento de Adaptação, a análise da seguinte redação ao item em tela:

Proposta da PFE

9.1. O descumprimento de disposições legais, regulamentares e contratuais, bem como de condições ou de compromissos associados à autorização, sujeita a AUTORIZADA às sanções previstas na legislação e regulamentação.

182. O Capítulo X, a seu turno, dispõe acerca das formas de extinção da autorização e, conseqüentemente, do Termo Único. Vale salientar o teor do item 10.1.1 da proposta de Termo Único, segundo o qual *"a presente autorização somente extinguir-se-á em sua totalidade"*. Trata-se de previsão relevante, partilhando esta Procuradoria do seguinte entendimento exposto pelo corpo especializado:

Informe nº 65/2020/PRRE/SPR

3.217. O Capítulo X do Termo único trata de suas formas de extinção. Apresentaram-se contribuições para prever a possibilidade de extinção parcial de seu objeto, inclusive por renúncia de apenas parte das autorizações de que trata o Termo único. Como ressaltado acima, não se admite a extinção parcial do Termo único de serviços. Este é o objetivo da adaptação das outorgas em Termo único, isto é, garantir que a prestadora adaptada não apresente renúncia de parte de suas autorizações, para se desincumbir das obrigações de manutenção do serviço adaptado.

183. Os Capítulos XI e XII tratam, respectivamente, da vigência e eficácia do Termo único, bem como do foro de eleição para solução de controvérsias decorrentes da outorga, dispensando maiores comentários.

184. Por fim, deverão constar como Anexos ao Termo único, conforme teor da proposta em análise, lista dos municípios e localidades onde deverá ser mantida a oferta de STFC ou serviço de telecomunicações substituto, bem como Manual de Acompanhamento de Fiscalização. Cumpre anotar que tais assuntos já foram tratados por ocasião da análise da proposta de Regulamento de Adaptação.

2.5 Quanto à metodologia de cálculo para o saldo da adaptação das concessões do STFC para autorizações do mesmo serviço.

185. No ponto, área técnica informou que:

Informe nº 65/2020/PRRE/SPR

3.219. Encontra-se em trâmite na Anatel a contratação internacional especializada referente à "Prestação de Serviços de Consultoria de Apoio à substituição da concessão do STFC" (processo nº 53500.052761/2019-91), cujo objeto está relacionado à adaptação da modalidade de outorga de serviço de telecomunicações de concessão para autorização, nos termos da alteração à LGT promovida pela Lei nº 13.879, de 3 de outubro de 2019.

3.220. O objetivo de se contratar a consultoria é obter suporte para: (i) a identificação e inventariamento patrimonial dos bens reversíveis; (ii) a atualização do valor econômico associado à substituição da concessão do STFC e; (iii) ao atesto dos mecanismos de alocação de custos dos modelos vigentes.

3.221. As propostas de encaminhamento quanto ao art. 12 do Regulamento de Adaptação e à Metodologia de cálculo do saldo da Adaptação das Concessões do STFC para Autorizações do mesmo serviço, juntamente com as respostas às contribuições relativas a estes temas, serão incluídas neste processo quando da entrega do trabalho objeto de consultoria a ser contratada para auxílio desta área técnica.

186. Destarte, quanto ao ponto, entende-se que os encaminhamentos propostos pela área técnica estão adequados, sendo que, em relação ao mérito, dada a inexistência de elementos concretos nos autos, este órgão jurídico não pode emitir juízo, senão quando presentes os resultados efetivos do trabalho da consultoria que será contratada para auxiliar o corpo técnico da Agência.

3. CONCLUSÃO.

187. Por todo o exposto, esta Procuradoria Federal Especializada, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia Geral da União - AGU, opina:

Dos aspectos formais

188. Pela regularidade formal do procedimento em análise, que deve ser submetido à apreciação do Conselho Diretor, ponderando-se, apenas, a respeito da necessidade de serem declinadas as justificativas que amparem a eventual dispensa da Consulta Interna, nos termos do art; 60, §2º do Regimento Interno da Agência;

Contribuições ao Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR)

Tema 01 - Definição das áreas sem competição adequada para fins de continuidade do serviço adaptado

189. O primeiro tema tratado na AIR refere-se à definição das áreas sem competição adequada, e o nível de granularidade que se deve considerar, com o objetivo de se definir onde a oferta de STFC deve ser mantida, para que não haja o risco de retrocessos nas políticas de universalização do serviço atualmente prestado em regime público;

190. Considerando que a AIR que amparou a proposta de Regulamento de Adaptação submetida à Consulta Pública somente observou os estudos que fundamentaram a revisão do PGMC, que, por sua vez, utilizaram-se dos acessos do STFC Local e do SMP, foi realizada uma alteração no Relatório de AIR para a divisão do tema em dois subtemas: o primeiro subtema tratou das áreas sem competição adequada no STFC na modalidade local e o segundo subtema passou a tratar das áreas sem competição adequada no STFC nas modalidades LDN e LDI.

191. Tendo sido reconhecida a existência de ampla e efetiva competição na prestação do STFC nas modalidades LDN e LDI, nos termos do art. 104 da LGT, não há que se falar em identificação de áreas sem competição adequada para fins de manutenção do serviço concedido, não sendo vislumbrados óbices jurídicos quanto ao ponto;

192. Foi elaborada lista preliminar de localidades onde deverá ser mantido o serviço adaptado (SEI nº 5734584), atendendo-se aos critérios definidos pela Agência. Esta lista deverá ser atualizada no momento da assinatura do Termo de Autorização, inexistindo óbices jurídicos à proposta quanto ao ponto;

193. No ponto, apenas reforça-se o entendimento já apresentado no Parecer nº 00587/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU no sentido de que, apesar da lista de municípios e localidades que estejam abrangidos pela obrigação de continuidade do serviço adaptado poder ser estabelecida de forma prévia, com a definição de uma lista exaustiva de localidades, não se afasta a necessidade de que a Agência exerça sua função fiscalizatória para verificar o efetivo cumprimento das obrigações assumidas;

Tema 02 - Definição das áreas sem competição adequada para fins de compromissos de investimento

194. O corpo técnico fundamentou a rejeição das contribuições que propunham a priorização das áreas sem competição adequada para fins de compromisso de investimento considerando-se o índice de produção agrícola por município, levantado pelo IBGE, bem como aquelas que propuseram a possibilidade de que municípios Categoria 1 (Competitivos) pudessem ser elegíveis para a imposição de compromissos de investimentos;

195. Em decorrência das contribuições apresentadas, o corpo técnico explicitou que o art. 16 da minuta de Regulamento de Adaptação foi aprimorada para prever que os projetos de compromissos de investimento devem atender localidades e municípios nos quais a infraestrutura não exista ou não esteja em implementação;

196. O art. 16, incisos I, II e III e o §1º da minuta de Regulamento de Adaptação estabelece que os compromissos de investimento devem ser direcionados a municípios e localidades que não possuam a infraestrutura ou tecnologia disponível. A proposta, quanto ao ponto, consagra o acesso aos serviços de telecomunicações e as políticas públicas relativas à ampliação da banda larga, viabilizando o atendimento da população desassistida;

197. A exigência de que o projeto de compromissos de investimentos apresente VPL negativo, constante do art. 16, §2º da proposta regulamentar, de acordo com o corpo técnico, minimizaria as preocupações com a possibilidade de investimentos em áreas onde a competição poderia ter interesse de investir em prazo inferior a dois anos;

198. No Parecer nº 00587/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, esta Procuradoria já havia consignado o seu entendimento no sentido de que a Anatel possui importante papel no momento de definir os municípios e localidades que serão beneficiados com os investimentos que serão realizados a partir do valor econômico da adaptação, podendo ser priorizadas localidades com baixa atratividade econômica para as empresas;

199. Além de não competitivas, as localidades que devem ser beneficiadas com os projetos decorrentes dos compromissos de investimento devem ser aquelas não atrativas economicamente, como já explicitado por este órgão de consultoria. Dessa forma, não se vislumbram óbices à proposta quanto a este ponto, sobretudo diante do critério do VPL negativo adotado;

Tema 03 - Obrigações de continuidade do serviço adaptado

200. Quanto às obrigações de continuidade do serviço adaptado, propôs-se que as atuais concessionárias de STFC que optem pela adaptação de suas outorgas possam atender às obrigações relativas à continuidade do serviço não apenas mediante a prestação do STFC em regime privado, mas também mediante a oferta de serviço de voz substituto, como o Serviço Móvel Pessoal – SMP. Registra-se que, para fins da manutenção do serviço adaptado, prevista no art. 144-A, inciso I, da LGT, o Decreto nº 10.402/2020, em seu art. 4º, §1º, expressamente prevê que "*a Anatel poderá admitir o atendimento por meio de outros serviços com funcionalidades equivalentes*"; o que demonstra a juridicidade da possibilidade de manutenção do serviço adaptado por meio do SMP;

201. No ponto, o corpo técnico apresentou fundamentos que afastariam preocupações com o aumento de preços aos consumidores em razão da possibilidade de utilização de satélite para a prestação do STF ou no caso de oferta de serviços de voz substitutos, justificando o não acatamento de tais contribuições;

Tema 04 - Transferência parcial do Termo de Autorização de Serviços

202. O art. 144-A da LGT, incluído pela Lei nº 13.879/19, previu expressamente, em seu parágrafo quinto, a possibilidade de transferência total ou parcial do Termo de Autorização, conforme regulamentação da Agência, desde que preservada a prestação do serviço;

203. A transferência das autorizações de serviço no âmbito do setor de telecomunicações obedece aos termos do Regulamento Geral de Outorgas, aprovado pela Resolução nº 720, de 10 de fevereiro de 2020, que apresenta os pressupostos para esta operação em seus arts. 14 a 16;

204. Com o objetivo de regular especificamente a transferência, total ou parcial, do Termo Único de Autorização de serviços, a minuta de Regulamento de Adaptação apresentou, ainda, condicionantes para a efetivação da operação. Assim, a transferência parcial do Termo de Autorização depende de prévia aprovação pela Agência, oportunidade em que a Agência analisará o pleito da prestadora, condicionando-o ao cumprimento, pela nova Prestadora, das condições e requisitos exigidos para a expedição da outorga, à assunção, pela nova Prestadora, das obrigações e dos compromissos previstos no Termo Único de Autorização de serviços relativamente ao(s) serviço(s) e/ou área geográfica objeto da transferência e à apresentação, pela nova Prestadora, de garantias relacionadas ao cumprimento das obrigações e compromissos assumidos;

205. Dessa forma, além do cumprimento dos condicionamentos regulamentares gerais atinentes à outorga do serviço de telecomunicações, devem também ser atendidos aqueles relativos às obrigações e compromissos decorrentes da adaptação da outorga;

206. Considerando a previsão do art. 144-A, §5º da LGT, que expressamente possibilita a transferência parcial, esta Procuradoria reitera a preocupação externada no Parecer nº 00587/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, no sentido da necessidade de evitar-se que a possibilidade de transferência parcial seja utilizada como uma forma de burlar a impossibilidade de renúncia parcial do Termo de Autorização. Não obstante, a proposta regulamentar condiciona a transferência parcial do Termo de Autorização à apresentação, pela Prestadora que assumirá a outorga, de garantias relacionadas ao cumprimento das obrigações e compromissos assumidos, o que parece assegurar o objetivo maior do Termo Único de Autorização, qual seja, a manutenção das obrigações assumidas;

Tema 05 - Garantias a serem apresentadas para a continuidade do serviço adaptado e para os compromissos de investimento assumidos

207. A apresentação de garantias que assegurem o fiel cumprimento das obrigações de continuidade e dos compromissos de investimentos assumidos encontra-se prevista no art. 144-A da LGT, bem como no art. 4º, inciso IV e §3º do Decreto nº 10.402/2020. Dessa forma, trata-se de exigência que não pode ser excluída, não apenas por ser uma condição legal expressa, mas, também, porque a apresentação de garantias atinentes à manutenção da prestação do serviço adaptado e à execução dos compromissos de investimentos assumidos é extremamente importante para que se confira maior segurança à adaptação;

208. O corpo técnico registrou, ainda, que, considerando que o art. 16 foi alterado para "*estabelecer que o montante dos compromissos de investimento corresponderá à soma do VPL de cada projeto*", também foi alterada a minuta regulamentar para constar que o valor das garantias deve corresponder à integralidade do valor de aquisição de bens de capital (CAPEX) e não do VPL, já que "*o que garante a implantação do compromisso é a implantação da infraestrutura e não o resultado econômico da sua operação*". Não são vislumbrados óbices à mencionada operação, já que a garantia deve considerar o valor da infraestrutura a ser implantada, ou seja, a ser investido;

209. Importante destacar, ainda, que a proposta foi alterada para reduzir o prazo de vigência mínimo das garantias para 12 (doze) meses após o prazo previsto para o término das obrigações de manutenção das ofertas de voz e compromissos de investimento assumidos, afastando-se o prazo de 24 (vinte e quatro) meses antes previsto. No ponto, salienta-se que o prazo mínimo da garantia busca possibilitar que a Agência tenha tempo hábil para, após o término das obrigações, atestar seu o efetivo cumprimento e, em caso de descumprimento, executá-las;

210. No ponto, apenas recomenda-se que seja ponderado se o prazo de 12 (doze) meses será suficiente para que a Agência implemente todas as medidas necessárias à verificação de cumprimento desses compromissos, o que poderá abranger inclusive eventuais discussões com a prestadora fruto do contraditório. Isso porque, caso a Agência somente finalize os trabalhos para o atesto de cumprimento das obrigações após os 12 (doze) meses, poderá ver-se desprovida de mecanismos para afastar os prejuízos decorrentes do inadimplemento;

Tema 06 - Tipos de compromissos de investimento a serem assumidos no processo de adaptação

211. No tocante ao Tema 06 da AIR, considerou-se adequada a utilização do Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações - PERT, aprovado pelo Conselho Diretor da Anatel em 14 de junho de 2019, por meio do Acórdão nº 309/2019, como norteador na definição dos compromissos de investimentos decorrentes do processo de adaptação;

212. O art. 24 da minuta regulamentar passou a prever que a prestadora que optar por implementar os compromissos de investimento mediante projetos de implantação do SMP com oferta da tecnologia 4G ou superior em localidades que não sejam sede de município e onde ainda não estiverem disponíveis redes de acesso móvel em banda larga (inciso II do art. 16) ou de implantação do SMP com oferta da tecnologia 4G ou superior em rodovias federais onde ainda não estiverem disponíveis redes de acesso móvel em banda larga (inciso III do art. 16) é obrigada a atender os usuários visitantes de outras Autorizadas do SMP, com voz e dados, por meio da tecnologia existente, exceto onde estas já disponham de prestação do SMP, respeitado o padrão de tecnologia. Não são vislumbrados óbices jurídicos à proposta quanto a este ponto;

213. O art. 144-B, §5º da LGT determina que "*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*". O Decreto nº 10.402/2020, por sua vez, estabelece, em seu art. 7º, §2º, que, na definição de compromissos de investimento, a Anatel deverá zelar pela incorporação da oferta de serviços de telecomunicações que contemple tecnologias assistiva;

214. Ante à previsão legal, o corpo técnico fez consignar na proposta de Regulamento de Adaptação que os "*compromissos de investimento deverão incorporar a oferta subsidiada de tecnologias assistivas para acessibilidade de pessoas com deficiência, na forma de acesso gratuito, sem desconto da franquia de dados, à Central de Intermediação da Comunicação - CIC estabelecida no Regulamento Geral de Acessibilidade - RGA*" (art. 20 da minuta);

215. A proposta, ao estipular que seja dado acesso gratuito, sem desconto na franquia de dados, à Central de Intermediação da Comunicação - CIC, acaba por incorporar uma modalidade específica de oferta subsidiada de tecnologias assistivas para acessibilidade de pessoas com deficiência, nos termos do art. 144-B, §5º, da LGT

216. Sobre o ponto, tem-se que, nos termos do art. 16, §2º do RGA, o acesso à CIC já é gratuito, sendo lícita apenas a cobrança dos serviços de telecomunicações que lhe dão suporte. Extrai-se, assim, que a proposta de Regulamento de Adaptação, apenas autoriza a utilização dos valores dos compromissos de investimento para cobrir os custos dos serviços de telecomunicações que lhe dão suporte, isentando o usuário de desconto da franquia de dados;

217. Do ponto de vista formal, entende-se que a regulamentação proposta está aderente ao dispositivo legal. Recomenda-se apenas, do ponto de vista material, que se reflita a respeito da suficiência ou adequação da escolha dessa modalidade específica de oferta subsidiada de tecnologias assistivas para acessibilidade de pessoas com deficiência;

Tema 07 - Critérios para priorização dos municípios nos compromissos de investimento a serem assumidos no processo de adaptação

218. Por força do Decreto nº 9.612/2018, serão priorizadas as localidades com maior população potencialmente beneficiada, quando da escolha das áreas que serão atendidas pela implantação de infraestrutura decorrente dos compromissos de investimentos;

219. Nesse sentido, considerando as premissas estabelecidas no art. 144-B da LGT, bem como no art. 9º do Decreto nº 9.612/2019, a priorização de localidades com maior população potencialmente beneficiada, quando da escolha das áreas que serão atendidas pela implantação de infraestrutura decorrente dos compromissos de investimentos na proposta é juridicamente adequada e já foi uma possibilidade reconhecida pelo TCU;

220. A priorização de localidades mais populosas e com maior potencial de ser beneficiada com os investimentos relativos aos compromissos de investimento objetiva a maximização do interesse público, reduzindo desigualdades sociais, em consonância com o art. 5º da LGT. O proveito econômico, assim, justifica a diretriz pública adotada;

Da Minuta de Regulamento de Adaptação das Concessões do STFC para Autorizações do Mesmo Serviço.

221. Pela inexistência de óbices jurídicos quanto à redação proposta para os artigos 1º e 2º da minuta de Regulamento;

222. Pela observação de que a proposta de redação ao art. 3º da minuta normativa fora devidamente motivada, conferindo às interessadas a previsibilidade necessária para a avaliação acerca de eventual decisão sobre adaptação;

223. Quanto ao artigo 5º proposto, alerta-se para a necessidade de se proceder a um ajuste redacional, uma vez que seu parágrafo único faz referência ao parágrafo único do art. 16, que, no entanto, após passar por alterações, passou a contar com vários parágrafos;

224. Quanto ao art. 7º da minuta regulamentar, não se vislumbram empecilhos ao estabelecimento de prazo para a análise do pedido de adaptação pela Comissão e nem para a duração da Consulta Pública atinente à proposta de compromisso de investimento, alertando-se apenas para que tal prazo seja condizente com a complexidade da análise que deverá ser efetivada pela Agência por ocasião de sua manifestação quanto ao pedido de adaptação;

225. Quanto à proposta da área técnica atinente ao momento de encaminhamento de tal proposta a esta Procuradoria, para análise e manifestação, uma vez que a presente Consulta Pública não parece se limitar à colheita de informações da sociedade (parecendo se tratar, na verdade, de genuína análise quanto à formatação de relevantes projetos atinentes a relevantes compromissos decorrentes do processo de adaptação das outorgas, e que certamente embutirá importantes questões e discussões jurídicas), opina-se pelo encaminhamento dos autos para análise e manifestação desta Especializada também em momento prévio à sua submissão à Consulta Pública, nos moldes como atualmente se daria;

226. No que pertine ao art. 9º da proposta, que consigna prazo para manifestação desta Procuradoria sobre a proposta a ser encaminhada pela Comissão, no prazo de 60 (sessenta) dias, não se vislumbram impedimentos à providência;

227. Uma vez que o § 4º do art. 5º do Decreto nº 10.402, de 2020, cita especificamente que, dentre as desonerações relativas às demais alterações dos contratos de concessão, inclui-se o ônus da concessão, nos termos do contrato de concessão vigente, recomenda-se que tal ponto conste também expressamente do texto do art. 12 da minuta de Regulamento de Adaptação;

228. Pela observação de que a metodologia para o cálculo do valor econômico associado à adaptação da concessão para autorização será aprovado por Acórdão do Conselho Diretor, que também aprovará os valores econômicos associados à adaptação individualizados por concessionária, o que, no momento oportuno, também passará pelo crivo de avaliação do TCU;

229. Ao que parece, do texto proposto para o art. 14 da minuta de Regulamento, a obrigação da prestadora adaptada de manutenção do serviço não abrangeria os acessos coletivos (obrigações de manutenção de TUP), destinando-se apenas aos acessos individuais. Esta Procuradoria reputa interessante que tal ponto seja esclarecido pela área especializada, para fins de instrução processual;

230. Quanto ao parágrafo único do art. 14, em que pese a constatação do corpo especializado segundo a qual *"a oferta de SMP em substituição ao STFC não apresenta risco de aumento para os consumidores"*, reputa-se salutar em que tal garantia conste expressamente do texto da minuta;

231. Especificamente quanto ao § 4º do art. 16 da minuta regulamentar, observa-se que o dispositivo está em consonância com o art. 7º, § 5º, do Decreto nº 10.402, de 2020;

232. Quanto ao art. 20 da minuta regulamentar, remete-se ao que fora externado neste Opinativo nos parágrafos 82 a 88, que tratam do assunto;

233. Pela recomendação de avaliação da seguinte redação ao art. 21 da minuta regulamentar:

Proposta da PFE

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 presente Regulamento, devendo a requerente não selecionada apresentar outros compromissos em substituição.

234. Pela inexistência de óbices de cunho jurídico à proposta constante do art. 22 da minuta regulamentar;

235. Quanto ao art. 24 da minuta, pela observação de que restou demonstrada pela área técnica a plausibilidade do dispositivo no sentido de endereçar preocupações de ordem concorrencial por meio de instrumentos de democratização no uso das redes implementadas em decorrência dos compromissos assumidos em função da adaptação;

236. Quanto ao prazo previsto no parágrafo único do art. 28 da minuta regulamentar, embora a sua definição não seja necessariamente uma questão jurídica, sugere-se aqui uma reflexão acerca de sua suficiência; uma vez que a verificação do cumprimento dos compromissos pode envolver uma séria de providências complexas por parte da Agência, inclusive mediante realização de fiscalização *in loco*, com eventuais discussões decorrentes do contraditório, para que só então e se for o caso a Agência execute as garantias, indaga-se se o prazo ali proposto não seria curto para tal finalidade;

237. Por fim, quanto ao tema atinente às garantias (art. 25 a 32 da minuta de Regulamento), esta Procuradoria recomenda que conste expressamente da minuta regulamentar acerca da atualização das garantias, bem como o índice aplicável para essa finalidade, a fim de se evitarem controvérsias futuras sobre tal matéria;

238. Quanto à proposta de art. 37 da minuta, cabe observar que o art. 144-A, §5º da LGT permite expressamente a transferência parcial, registrando-se apenas a preocupação desta Procuradoria já constante do Parecer nº 00587/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, no sentido da necessidade de se evitar que a possibilidade de transferência parcial seja utilizada como uma forma de burlar a impossibilidade de renúncia parcial do Termo de Autorização;

239. De todo modo, a proposta regulamentar parece assegurar o objetivo do Termo Único (manutenção e cumprimento das obrigações assumidas), uma vez que a proposta regulamentar condiciona a transferência parcial do Termo de Autorização à apresentação, pela Prestadora que

assumirá a outorga, de garantias relacionadas ao cumprimento das obrigações e compromissos assumidos;

240. Quanto ao Manual de Acompanhamento e Fiscalização de que trata o art. 38 da proposta, o corpo técnico pontuou que não seria o caso de prever sua submissão ao procedimento de Consulta Pública, uma vez que não deteria natureza regulamentar. É certo que a proposta de submissão ao procedimento acerca do documento emana cunho discricionário, mas seria possível, do ponto de vista jurídico, caso assim entenda o corpo técnico, optar pela sua realização, considerando-o como documento relevante;

241. Outro ponto importante consiste no prazo para a elaboração do Manual em comento. Uma vez que deverá constar como anexo ao Termo Único, deverá ser aprovado pelo Conselho Diretor antes de sua assinatura, razão por que se recomenda que a área técnica reflita acerca da consignação de prazo compatível para a elaboração de tal Manual;

242. Pela avaliação da seguinte redação ao art. 41 da proposta regulamentar:

Proposta da PFE

Art. 41. O descumprimento de disposições legais, regulamentares, e contratuais, assim como de condições ou de compromissos associados à autorização, sujeita a Prestadora Adaptada às sanções previstas na regulamentação e na legislação.

Quanto à minuta de Termo de Autorização de Serviços (SEI nºs 5693421 e 5693425).

243. Quanto às garantias de cumprimento dos compromissos, a proposta de Termo Único trata nos seus itens 5.1 e seguintes (Capítulo V), vale salientar que muitos aspectos foram tratados quando da análise de proposta de Regulamento de Adaptação, que também se ocupa do tema, reiterando-se, apenas, a necessidade de reflexão quanto à suficiência do prazo de vigência das garantias após o prazo previsto para o fim das obrigações e compromissos, estipulado no item 5.1 da minuta em 12 (doze) meses.

244. Quanto ao Capítulo VII, que trata da transferência da autorização, permite-se a transferência da autorização objeto do Termo Único, obedecida a regulamentação, é importante destacar a relevância do teor do preceito regulamentar proposto, que visa complementar o teor da norma contratual proposta no item 7.1 da minuta de Termo Único. De todo modo, remete-se o ponto ao que já fora ponderado nos parágrafos 58 a 65 do presente Opinativo;

245. Acerca do Capítulo VII da minuta de Termo Único, o corpo especializado optou por excluir menção expressa às disposições de proteção aos direitos dos consumidores, para que não permanesse dúvida de que a Autorizada estaria sujeita a toda regulamentação pertinente. Não se vislumbra óbice a redação proposta, ressaltando-se, ainda que se tenha optado pela exclusão, a submissão da Autorizada também às normas de proteção ao consumidor;

246. Recomenda-se, na esteira do que fora sugerido no que pertine redação do art. 41 da Minuta de Regulamento de Adaptação, a análise da seguinte redação ao item 9.1 da proposta de Termo Único:

Proposta da PFE

9.1. O descumprimento de disposições legais, regulamentares e contratuais, bem como de condições ou de compromissos associados à autorização, sujeita a AUTORIZADA às sanções previstas na legislação e regulamentação.

Quanto à metodologia de cálculo para o saldo da adaptação das concessões do STFC para autorizações do mesmo serviço.

247. Entende-se que os encaminhamentos propostos pela área técnica estão adequados, sendo que, em relação ao mérito, dada a inexistência de elementos concretos nos autos, este órgão jurídico não pode emitir juízo, senão quando presentes os resultados efetivos do trabalho da consultoria que será contratada para auxiliar o corpo técnico da Agência;

À consideração superior.

Brasília, 27 de agosto de 2020.

(assinado eletronicamente)

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

(assinado eletronicamente)

PATRICIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI
Procuradora Federal
Mat. Siape nº 1.585.041

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 467598904 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARINA GEORGIA DE OLIVEIRA E NASCIMENTO. Data e Hora: 27-08-2020 23:50. Número de Série: 36992792644257467531776214570. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por PATRICIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 467598904 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI. Data e Hora: 28-08-2020 05:54. Número de Série: 2981176210093423292. 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. 01275/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.056574/2017-14

INTERESSADOS: ANATEL - SPR - SUPERINTENDÊNCIA DE PLANEJAMENTO E REGULAMENTAÇÃO E OUTROS

ASSUNTOS: PLANEJAMENTO E REGULAMENTAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES

1. Aprovo o **Parecer nº 530/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU**.
2. Restituam-se os autos à origem.

Brasília, 28 de agosto de 2020.

(assinado eletronicamente)

PAULO FIRMEZA SOARES
PROCURADOR-GERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500056574201714 e da chave de acesso edc3778c

Documento assinado eletronicamente por PAULO FIRMEZA SOARES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 487287853 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FIRMEZA SOARES. Data e Hora: 28-08-2020 13:30. Número de Série: 17123417. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
