



**PARECER n. 00197/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.040174/2018-78**

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

**ASSUNTO: Revisão dos Contratos de Concessão para a prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC, nas modalidades de serviço Local, Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI), e do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) - Item 8 da Agenda Regulatória 2019-2020.**

**EMENTA:** **1.** Revisão dos Contratos de Concessão e do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU). **2.** Análise formal. **2.1.** Consulta Pública nº 51/2018. Opina-se pela regularidade do procedimento em liça. Necessidade de cumprimento do disposto no § 5º do art. 9º da Lei nº 13.848/2019, uma vez que ainda não encerrado o procedimento de edição do regulamento ora em análise. **2.2.** Proposta de realização de nova Consulta Pública. Verificada a necessidade de alterações na proposta submetida à Consulta Pública nº 51/2018, necessária a realização de nova Consulta Pública, observadas as disposições regimentais (art.59), bem como as disposições constantes da Lei nº 13.848/2019. **2.3.** Consulta Interna. Realização da Consulta Interna nº 850/2019. Devidamente cumprido o disposto no artigo 60, § 1º, do Regimento Interno da Anatel. **2.4.** Análise de Impacto Regulatório. Observa-se que a área técnica cumpriu tal aspecto formal, SEI nº 5025932, razão pela qual reputa-se cumprido o parágrafo único do artigo 62 do Regimento Interno da Anatel. **3.** Proposta de PGMU. **3.1.** Considerações da Procuradoria. **3.2.** Da utilização dos saldos de desonerações de obrigações de universalização para a imposição de novas metas. Estabelecimento de metas de implantação de infraestrutura de rede de suporte do STFC para conexão em banda larga (*backhaul*). Este Órgão de Consultoria Jurídica, em diversas ocasiões, analisou a inclusão desta meta específica no PGMU, posicionando-se pela sua legitimidade e legalidade. Nesse sentido, Parecer nº 01019/2015/PFE-ANATEL/PGF/AGU. Não se vislumbra qualquer óbice à proposta da área técnica nesse ponto. **3.3.** Pareceres nº 111/2007/PGF/PFE/FFC/ALO/Anatel e nº 1261/2010/ICL/MGN/PFS/RLV/PGF/PFE-ANATEL. Nessas oportunidades, esta Procuradoria salientou que o *backhaul* deve ser entendido como parte integrante do STFC, sendo, portanto, passível de universalização, tendo, ainda, esposado seu entendimento no sentido de que o *backhaul* tem natureza jurídica de bem reversível. **3.4.** Apenas para fins de instrução dos autos, esta Procuradoria recomenda que a área técnica explicita expressamente a existência ou inexistência de eventual saldo também decorrente da presente proposta de PGMU. É que, caso existente saldo, sua utilização também deve ser endereçada na presente proposta de Plano, até porque se trata de proposta de PGMU para o último período da concessão, devendo haver o endereçamento de todos os saldos por ventura existentes. **4.** Do Contrato de Concessão. **4.1.** Contribuições apresentadas por força da Consulta Pública nº 51/2018. **4.1.1.** Área de abrangência. A revisão dos Contratos de Concessão não é o momento adequado para estabelecer premissas de continuidade e universalização apenas em municípios não competitivos. **4.1.2.** Ônus da Concessão. Manutenção. **4.1.3.** Bens Reversíveis. A proposta de Regulamento de Continuidade da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral (RCON) e de alteração do Contrato de Concessão constante do Processo administrativo nº 53500.056388/2017-85 encontra-se em fase mais avançada, razão pela qual a proposta constante destes autos deve ser adequada àquela. As propostas devem caminhar, o quanto possível, conjuntamente, com o intuito de guardarem coerência. **4.1.4.** Saldo decorrente das metas de universalização. Não se trata de um tema que deve constar, necessariamente, nos contratos de concessão. **4.1.5.** Reinscrição de capítulos e cláusulas. Não se observam óbices à exclusão de regras já previstas na regulamentação, aplicando-se aos Contratos de Concessão o ideário de simplificação regulamentar que tem permeado a atuação da Agência. Ajustes nos incisos I e XVI da Cláusula 16.1. **4.1.6.** Arbitragem. Não há óbices a que o procedimento de arbitragem seja instaurado tão somente após a decisão administrativa. O art. 2º, §3º da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 é expresso ao dispor que a arbitragem que envolver entidades da Administração Pública deverá respeitar o princípio da publicidade, razão pela qual não há necessidade do Contrato de Concessão versar a respeito. **4.2.** Das adequações às minutas de Contratos de Concessão. Antes da submissão do Contrato de Concessão à Consulta Pública, foram propostas adequações na minuta. Considerações da Procuradoria. **5.** Avaliação da sustentabilidade da concessão. Parecer nº 00079/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU. Equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão. Parecer nº 00850/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU. O estudo de sustentabilidade da concessão não confere à concessionária o direito ao restabelecimento da sustentabilidade de suas concessões e, portanto, não gera direito subjetivo à alteração das condições de execução do contrato. **6.** Possibilidade de mudança no modelo de prestação dos serviços de telecomunicações. A

alteração da LGT para possibilitar a adaptação das concessões ao regime de autorização não tem como consequência imediata a extinção das concessões, sendo necessário prever o arcabouço tanto para as concessionárias que optarem como para as que não optarem migrar para o regime privado. Adere-se ao entendimento da área técnica no sentido de prosseguimento da presente proposta, a despeito da alteração da LGT, nos termos da Lei nº 13.879/2019.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de proposta de revisão dos Contratos de Concessão para a prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), nas modalidades de serviço Local, Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI), bem como do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), prevista no item 8 da Agenda Regulatória para o biênio 2019-2020, aprovada pela Portaria nº 542, de 26 de março de 2019 (SEI nº 3964072).

2. No que se refere à instauração e instrução do presente processo, vale transcrever os itens 3.3 a 3.11 do Informe nº 64/2019/PRRE/SPR:

3.3. Instaurou-se o presente processo em setembro de 2018 (SEI nº [3164984](#)) em atenção à possibilidade de revisão, em 31 de dezembro de 2020, dos Contratos de Concessão e do PGMU, com o objetivo de estabelecer novos condicionamentos e metas para universalização do STFC, conforme regra prevista na Cláusula 3.2. dos referidos contratos.

3.4 Após a revisão quinquenal de 2016, os Contratos de Concessão do STFC cujas minutas foram aprovadas pela Resolução nº 678, de 6 de junho de 2017 não foram assinados pelas Concessionárias, e a proposta de PGMU para o período de 2016-2020 encaminhada ao então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), não fora publicada pelo Poder Executivo, quando da elaboração do Informe nº 110/2018/SEI/PRRE/SPR (SEI nº [3164984](#)), de 6 de setembro de 2018.

3.5 Considerando-se a ausência de fatos novos que justificassem mudanças nas minutas de contratos aprovadas pela Resolução nº 678/2017, ou na proposta de PGMU aprovada pela Anatel para o período de 2016-2020 (Acórdão nº 4, de 9 de janeiro de 2017, SEI nº [1101884](#)), optou-se por propor ao Conselho Diretor a submissão das referidas minutas de contrato e da proposta de PGMU novamente à Consulta Pública. De acordo com o Relatório de Análise de Impacto Regulatório (SEI nº [3168582](#)), a escolha dessa alternativa previne o dispêndio de recursos públicos associados a uma revisão ampla dos Contratos de Concessão do STFC e do PGMU diversa daquela concluída recentemente, o que não se justificaria, principalmente dado que não se observaram elementos consistentes para o estabelecimento de condicionamentos e metas de universalização diversos daqueles propostos.

3.6 Após a oitiva da Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel (PFE/ Anatel) (Parecer nº 710/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, SEI nº [3248482](#)), encaminharam-se os autos ao Conselho Diretor em 20 de setembro de 2018 (SEI nº [3261055](#)).

3.7 Em 19 de dezembro de 2018, o Conselho Diretor decidiu submeter à Consulta Pública, pelo prazo de 60 (sessenta) dias, as minutas de Contratos de Concessão do STFC, nas modalidades Local, LDN e LDI, e o PGMU, nos termos das minutas anexas à Análise nº 313/2018/SEI/AD (SEI nº [3522081](#)). É o que consta do Acórdão nº 734, de 24 de dezembro de 2018 (SEI nº [3649470](#)), abaixo transcrito:

Acórdão nº 734, de 24 de dezembro de 2018

Processo nº 53500.040174/2018-78

Recorrente/Interessado: AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES

Conselheiro Relator: Anibal Diniz

Fórum Deliberativo: Reunião Extraordinária nº 4, de 19 de dezembro de 2018

EMENTA

REVISÃO DO PLANO GERAL DE METAS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO - PGMU E DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO - STFC DESTINADO AO PÚBLICO EM GERAL, EM SUAS DIVERSAS MODALIDADES. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE CONSULTA PÚBLICA.

1. Revisão do Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) prestado no regime público (PGMU) e dos contratos de concessão do STFC, nas modalidades local, longa distância nacional (LDN) e longa distância internacional (LDI), para o período de 2021 a 2025.

2. Proposta atende item 62 da Agenda Regulatória 2017-2018.

3. Atendidos os requisitos legais e regimentais e reconhecida a conveniência e oportunidade da proposta, propõe-se o envio das minutas de contrato de concessão e de PGMU a Consulta Pública, em observância ao art. 42 da Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), e ao art. 62 do Regimento Interno da Agência.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, acordam os membros do Conselho Diretor da Anatel, nos termos da Análise nº 313/2018/SEI/AD (SEI nº [3522081](#)), integrante deste acórdão, submeter ao procedimento de Consulta Pública, pelo prazo de 60 (sessenta) dias, as minutas de Contratos de Concessão do STFC, nas modalidades Local, Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI), e o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) prestado no regime público (PGMU), nos termos das minutas anexas à referida análise (SEI nº 3634228 e nº 3623663).

A decisão se deu por unanimidade, salvo quanto às divergências parciais apresentadas pelo Conselheiro Otavio Luiz Rodrigues Junior por meio do Voto 24/2018/SEI/OR (SEI nº [3638333](#)), também integrante deste acórdão, nas quais votou vencido:

- a) alteração redacional da cláusula 8.5, por meio da qual se excluíram os termos “saldo” e “referentes às seguintes desonerações das metas de universalização”; e,
- b) inclusão do § 2º na cláusula 8.5 e do inciso IV na cláusula 30.1, por meio dos quais se conferiu às concessionárias a possibilidade de se utilizarem do procedimento de arbitragem, disposto no Capítulo XXX das minutas de contrato, para dirimir conflitos relativos a valores decorrentes das desonerações das metas de universalização.

Participaram da deliberação o Presidente Leonardo Euler de Moraes e os Conselheiros Anibal Diniz, Otavio Luiz Rodrigues Junior e Emmanoel Campelo de Souza Pereira.

3.8 Em 26 de dezembro de 2018, publicou-se no Diário Oficial da União (DOU) a Consulta Pública nº 51, de 24 de dezembro de 2018 (SEI nº [3649578](#)), a qual ficou disponível para contribuições e sugestões até 26 de março de 2019, já considerada a prorrogação do prazo inicialmente conferido (SEI nº [3853788](#)).

3. No bojo do Informe nº 64/2019/PRRE/SPR, a área técnica, além de ter relatado a instauração e instrução do presente processo, tratou dos seguintes pontos: (a) análise dos principais temas objeto das contribuições recebidas durante a Consulta Pública nº 51/2018, assim considerados seja pelo número de ocorrências, seja por sua relevância para a disciplina do STFC prestado em regime público; (b) propostas de encaminhamento; (b) avaliação da sustentabilidade da concessão; e (c) possibilidade de mudança do modelo de prestação dos serviços de telecomunicações.

4. Os seguintes documentos foram anexados ao referido Informe:

Anexo I - Análise das Contribuições à Consulta Pública nº 51/2018 (SEI nº [5025927](#)).

Anexo II - Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) da proposta de PGMU (SEI nº [5025932](#)).

Anexo III - Relatório da Consulta Interna nº 850/2019 (SEI nº [5025938](#)).

Anexo IV - Minuta de Consulta Pública (SEI nº [5025946](#)).

Anexo V - Minutas de Contratos de Concessão PRRE - sem marcas (SEI nº [5025950](#)).

Anexo VI - Minutas de Contratos de Concessão PRRE - com marcas (SEI nº [5025959](#)).

Anexo VII - Minuta de PGMU - sem marcas (SEI nº [5025965](#)).

Anexo VIII - Minuta de PGMU - com marcas (SEI nº [5025971](#)).

Anexo IX - Estudos de sustentabilidade das concessões do STFC (SEI nº [5032037](#)).

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

6. É o relatório. Passa-se a opinar.

## **2. ANÁLISE FORMAL DO PROCEDIMENTO SOB EXAME.**

### **2.1. Consulta Pública nº 51/2018.**

7. Esta Procuradoria, por meio do Parecer nº 00710/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, exarado nos presentes autos, antes da realização da Consulta Pública nº 51/2018, consignou a necessidade de submissão da presente proposta à Consulta Pública, considerando o prazo disposto na Cláusula 3.2, § 1º, inciso I do Contrato de Concessão do STFC, com a redação dada pela Resolução nº 673/2016. Vejamos:

Parecer nº 00710/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU:

#### **3. CONCLUSÃO**

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

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

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

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

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

[...]

8. No que se refere ao procedimento de Consulta Pública, o Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, definiu e firmou algumas especificações acerca do tema. 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.

9. Quanto à abertura da Consulta Pública nº 51, de 24 de dezembro de 2018, foi juntado aos autos eletrônicos o Ato devidamente assinado pelo Presidente da Agência (SEI nº 3649578) formalizando sua abertura. Esse Ato foi publicado no Diário Oficial da União em 26 de dezembro de 2018, Seção 1, Página 4, consoante certificado nos autos, portanto, atendendo o prazo disposto na Cláusula 3.2, § 1º, inciso I do Contrato de Concessão do STFC, com a redação dada pela Resolução nº 673/2016.

10. Relativamente à fase para o recebimento de sugestões e comentários, a publicação da Consulta Pública no DOU ocorreu em 26 de dezembro de 2018, com período de contribuições se estendendo, inicialmente, por 60 (sessenta) dias e, posteriormente, tendo em vista dilação de prazo aprovada pelo Conselho Diretor, por meio do Acórdão nº 73, de 21 de fevereiro de 2019, por mais 30 (trinta) dias.

11. 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.

12. 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*:

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.

13. No entanto, a Lei nº 13.848/2019 foi publicada em 26 de junho de 2019 e entrou em vigor 90 (noventa) dias após sua publicação. Portanto, considerando que a Consulta Pública nº 51/2018 foi realizada antes de sua entrada em vigor, a ela não se aplicam suas disposições.

14. No ponto, importante apenas asseverar a necessidade de cumprimento do disposto no § 5º

do art. 9º da Lei nº 13.848/2019, uma vez que ainda não encerrado o procedimento de edição do regulamento ora em análise.

15. Portanto, por força do disposto no § 5º do art. 9º da Lei nº 13.848/2019, e a fim de evitar quaisquer alegações de nulidade do procedimento em tela, deve ser objeto de divulgação, na internet e na sede da Anatel, o posicionamento da Agência sobre as críticas e as contribuições apresentadas durante a Consulta Pública nº 51/2018, observado o prazo de trinta dias úteis, contados da reunião do Conselho Diretor, na qual seja proferida a decisão final sobre a matéria.

16. Recomenda-se que, além do Informe nº 64/2019/PRRE/SPR (SEI nº 4108216) e os documentos anexos, sejam disponibilizados ao público o presente Parecer, bem como a Análise e o Acórdão proferidos no âmbito do Conselho Diretor.

17. No que se refere às contribuições à Consulta Pública nº 51/2018, a área técnica, no Informe nº 64/2019/PRRE/SPR, consignou o seguinte:

3.9. Apresentaram-se 66 (sessenta e seis) contribuições à CP nº 51/2018 por meio do Sistema de Acompanhamento de Consulta Pública (SACP), de responsabilidade de 2 (duas) prestadoras de serviços de telecomunicações (Telefônica Brasil S/A e Solintel Soluções Inteligentes em Telecomunicações) e de 4 (quatro) cidadãos.

3.10. As prestadoras de serviços de telecomunicações Algar Telecom S/A, Claro S/A, Oi S/A, Telefônica Brasil S/A e Tim S/A, e a Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (Seae/ME) protocolizaram no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) 6 (seis) correspondências contendo contribuições, sendo que a da Telefônica Brasil S/A tem o mesmo teor das sugestões já apresentadas pela empresa por meio do SACP.

3.11. A análise de todas as contribuições recebidas e a proposta de resposta para cada uma delas se encontram na tabela constante do Anexo I a este Informe.

18. Como relatado, a área técnica anexou Relatório de Análise das Contribuições à Consulta Pública nº 51/2018 (SEI nº 5025927) ao Informe nº 64/2019/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.

19. Por fim, uma vez que acompanha o Informe nº 64/2019/PRRE/SPR, as minutas de contratos e de PGMU, 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 51/2018.

20. Destaque-se, ainda, que esta Procuradoria já se manifestou quanto à Consulta Interna e à Análise de Impacto Regulatório, no bojo do Parecer nº 00710/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, tendo concluído, quanto ao ponto, o seguinte:

**b) Da Consulta Interna.**

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

**RI-Anatel**

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

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

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

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

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

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

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

**Informe nº 110/2018/SEI/PRRE/SPR**

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

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

ACÓRDÃO Nº 596/2015 - TCU - PLENÁRIO

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

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

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

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

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

**c) Da Análise de Impacto Regulatório**

16. Consta do art. 62 do RI-Anatel que *"os atos de caráter normativo da Agência serão expedidos por meio de Resoluções, de competência exclusiva do Conselho Diretor, observado o disposto nos arts. 59 e 60, relativos aos procedimentos de Consultas Pública e Interna, respectivamente"*, acrescentando seu parágrafo único que *"os atos de caráter normativo a que se refere o caput, salvo em situações expressamente justificadas, deverão ser precedidos de Análise de Impacto Regulatório"*.

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

21. Ante o exposto, opina-se pela regularidade do procedimento em liça, que deve ser submetido à apreciação do Conselho Diretor.

**2.2. Proposta de realização de nova Consulta Pública.**

22. Não obstante a realização da Consulta Pública nº 51/2018, o corpo técnico, no bojo do Informe nº 64/2019/PRRE/SPR, consignou que a publicação do PGMU IV em momento posterior à aprovação pelo Conselho Diretor da Consulta Pública nº 51/2018 alterou substancialmente o cenário até então existente. Nesse sentido, continua a área técnica, modificada a premissa que fundamentou a proposta de PGMU submetida à Consulta Pública nº 51/2018, torna-se necessária nova avaliação da matéria, com o fim de se propor a revisão das metas de universalização.

23. No que se refere aos Contratos de Concessão, a área técnica manteve a proposta de "não se realizar outra reavaliação dos contratos de concessão, já que os recursos que seriam despendidos para tanto poderiam não se justificar, considerando o crescente desinteresse pelo STFC, e a iminência do final do prazo dos contratos de concessão (31 de dezembro de 2025)".

24. Como os processos de revisão dos contratos de concessão e das metas de universalização têm sido decididos em conjunto, ao invés de propor ao Conselho Diretor a aprovação final das minutas dos contratos, a área técnica propôs que estas sejam submetidas à Consulta Pública, juntamente com a nova minuta de PGMU.

25. A área técnica consignou, ainda, que minutas de contratos de concessão a serem submetidas à Consulta Pública contêm as alterações ao texto realizadas em função das contribuições recebidas durante a CP nº 51/2018 e da necessidade de adequação à proposta de Regulamento de Continuidade da Prestação do STFC (processo nº 53500.056388/2017-85), tendo proposto, ainda, alterações para tornar o contrato mais objetivo e para minimizar possíveis incoerências entre o texto do contrato e da legislação e regulamentação vigentes ou de iniciativas regulamentares que estão em curso.

26. Assim é que a área técnica propôs a revisão das metas de universalização, tendo elaborado nova Análise de Impacto Regulatório para tanto, tendo proposto, ainda, conforme acima delineado, adequações às minutas de contratos.

27. De fato, verificada a necessidade de alterações na proposta submetida à Consulta Pública nº 51/2018, necessária a realização de nova Consulta Pública, observadas as disposições regimentais (art. 59), bem como as disposições constantes da 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, que já está plenamente em vigor e, especificamente no que se refere ao procedimento de Consulta Pública, estabelece, *verbis*:

**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.

#### **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.

28. Frise-se que, nos termos da Lei nº 13.848/2019, a Consulta Pública deve ter duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.

### **2.3. Consulta Interna.**

29. O artigo 60 do Regimento da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612/2013, estabelece, *verbis*:

#### **RI-Anatel**

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

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

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

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

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas e devidamente justificadas deverão ser

consolidadas em documento próprio, anexado aos autos do processo administrativo, contendo as razões para sua adoção ou rejeição.

30. Verifica-se que a regra é a realização da Consulta Interna, sendo exceção a sua dispensa, que poderá ocorrer quando demonstrado que sua realização poderá impedir ou retardar deliberação de matéria urgente.
31. A área técnica, no Informe nº 64/2019/PRRE/SPR, consignou que as novas minutas de contratos de concessão e de PGMU foram submetidas à Consulta Interna nº 850, de 26 de novembro de 2019 a 2 de dezembro de 2019, não tendo sido apresentadas contribuições, conforme Relatório de Consulta Interna (SEI nº 5025938).
32. Portanto, devidamente cumprido o disposto no artigo 60, § 1º, do Regimento Interno da Anatel.

#### **2.4. Análise de Impacto Regulatório.**

33. Consta do artigo 62 do Regimento Interno da Anatel que "os atos de caráter normativo da Agência serão expedidos por meio de Resoluções, de competência exclusiva do Conselho Diretor, observado o disposto nos arts. 59 e 60, relativos aos procedimentos de Consultas Pública e Interna, respectivamente", acrescentando seu parágrafo único que "os atos de caráter normativo a que se refere o **caput**, salvo em situações expressamente justificadas, deverão ser precedidos de Análise de Impacto Regulatório".
34. Nos presentes autos, observa-se que a área técnica cumpriu tal aspecto formal, conforme se observa do documento SEI nº 5025932, razão pela qual reputa-se cumprido o parágrafo único do artigo 62 do Regimento Interno da Anatel.
35. Registre-se que o novo Relatório de AIR foi realizado em relação ao Plano Geral de Metas de Universalização 2021-2025.
36. Em relação aos contratos de concessão, consoante delineado no item 2.2 deste opinativo, a área técnica manteve sua proposta inicial de não se realizar outra reavaliação dos contratos de concessão, tendo proposto apenas adequações das minutas em função das contribuições recebidas durante a CP nº 51/2018, e da necessidade de adequação à proposta de Regulamento de Continuidade da Prestação do STFC (processo nº 53500.056388/2017-85), tendo proposto, ainda, alterações para tornar o contrato mais objetivo, e para minimizar possíveis incoerências entre o texto do contrato e da legislação e regulamentação vigentes ou de iniciativas regulamentares que estão em curso. Dessa feita, em relação às Minutas de Contratos de Concessão, não foi necessária a elaboração de nova AIR.

### **3. PROPOSTA DE PGMU.**

#### **3.1 Contribuições à Consulta Pública nº 51/2018 relativas à proposta de PGMU.**

##### **3.1.1. Área de abrangência das obrigações de universalização.**

37. A área técnica pontuou que houve contribuição no sentido de se alterar o PGMU para se exigir as metas de universalização somente nas áreas nas quais não haja competição adequada, de acordo com os critérios do Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), aprovado pela Resolução nº 600, de 8 de novembro de 2012, e alterado pela Resolução nº 694, de 17 de julho de 2018.
38. A área técnica não acatou as contribuições pelos seguintes fundamentos:

###### Informe nº 64/2019/PRRE/SPR:

3.121.1. Quando da revisão dos Contratos de Concessão e do PGMU para o período de 2016-2020, o Conselheiro Igor de Freitas propôs ao Colegiado (Análise nº 25/2016-GCIF, anexada ao processo nº 53500.022263/2013-28) que as metas de universalização do STFC fossem restritas às metas de acessos coletivos (ativação de TUPs), e exigidas apenas em áreas nas quais não houvesse competição no mercado de voz. Transcreve-se, abaixo, trecho da conclusão da Análise nº 25/2016-GCIF, representativo da proposta:

###### 5. Conclusão

1. Ante o quadro, proponho ao Conselho Diretor:

a ) **REJEITAR** a atual proposta de revisão do PGMU, constante do Processo nº 53500.022263/2013, e a proposta de revisão dos contratos de concessão, constante do Processo nº 53500.013266/2013, bem como **SOBRESTAR** a análise de tais processos até que se ulitem as providências a seguir delineadas;

b) em estrito cumprimento da competência legal desta Agência, a qual está expressamente prevista no art. 19, inciso III, da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, Lei Geral de Telecomunicações - LGT, **DEFLAGRAR** no âmbito da Anatel **procedimento de elaboração e proposição**, ao Presidente da República, por intermédio do Ministro de Estado das Comunicações, **de adoção da medida constante no art. 18, inciso I** da mesma Lei, qual seja, a definição de que **a prestação, no regime público, do serviço telefônico fixo comutado se restringe àquela realizada por meio de acessos coletivos**, em terminais de uso público e nas diversas modalidades desse serviço, **nas localidades desprovidas da sua prestação por meio de acesso individual ou da prestação do serviço móvel pessoal;**

c) com vistas a subsidiar o referido procedimento, **DETERMINAR** a realização dos seguintes encaminhamentos internos no âmbito desta Agência:

c.1) **revisão**, pela Superintendência de Competição, **no prazo de 20 dias**, dos estudos que identificam as áreas já competitivas e as áreas ainda não competitivas de prestação do STFC, propondo prazos, metas e formas de adequar a competição naquelas localidades

onde isso ainda não foi possível, ou seja, avaliando quais são os compromissos de interesse da coletividade (art. 135 da LGT) necessários para criar um ambiente competitivo e de prestação adequada, nos termos desta Análise;

c.2) **apresentação**, pela Superintendência de Planejamento e Regulamentação, em conjunto com a Superintendência de Controle de Obrigações e com a Superintendência de Competição, **no prazo de 40 dias**, com base no cenário descrito acima, de **(i)** proposta de alteração do Plano Geral de Outorgas de Serviço de Telecomunicações prestado no regime público - PGO (Decreto nº 6.654, de 20 de novembro de 2008), adstrito apenas a prestação do STFC por meio de acesso coletivo (TUP) em áreas desprovidas de prestação do STFC por meio de acesso individual ou de prestação de SMP; **(ii)** nova proposta de alteração do Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público - PGMU (Decreto nº 7.512, de 30 de junho de 2011), aderente apenas às áreas a que se refere a alteração do PGO; e **(iii)** proposta de minuta de termo de autorização do STFC, contendo compromissos de interesse da coletividade para as áreas ainda não competitivas de prestação do STFC; (Destques no original)

(...)

3.13. A deliberação do processo nº 53500.022263/2013-28 foi postergada, considerando-se os pedidos de vistas apresentados pelos Conselheiros Rodrigo Zerbone e Otavio Luiz Rodrigues Junior, em 18 de fevereiro e 31 de março de 2016, respectivamente.

3.14. Em 1º de julho de 2016, esta Área Técnica finalizou o estudo relativo ao Projeto Estratégico sobre reavaliação do regime e escopo dos serviços de telecomunicações (processo nº 53500.015702/2016-99, anexado ao processo nº 53500.022263/2013-28), o qual concluiu pela necessidade de se rever o modelo vigente, com a possibilidade de se adaptar a concessão para prestar o serviço de telecomunicações para o regime privado (denominado cenário "D" no Relatório de AIR então elaborado), com a proposição de posteriormente inexistir diferenciação de regimes de prestação dos serviços de telecomunicações (denominado cenário "E").

3.15. Naquela oportunidade, corroborou-se a proposta do Conselheiro Igor de Freitas de se impor metas de atendimento com o STFC somente em áreas nas quais não houvesse competição no mercado de voz, observando-se que esta premissa deveria ser adotada quando da adaptação do serviço ao regime privado. É o que se depreende do seguinte trecho do Informe nº 78/2016/SEI/PRRE/SPR, de 1º de julho de 2016 (SEI nº [0614378](#)):

**Processo de reavaliação do regime e escopo (nº 53500.015702/2016-99)**

**Informe nº 78/2016/SEI/PRRE/SPR, de 1º/7/2016:**

3.3.4.54. Considera-se extremamente pertinente a linha de raciocínio construída pelo Conselheiro Igor de Freitas ao adotar a categorização por nível de competição dos municípios e vincular tal medida às metas de instalação de TUP e STFC individual, no âmbito do PGMU. Entretanto, este princípio deve ser adotado no cenário de prestação de serviço no regime privado, ou seja, após a migração de todas as concessionárias, conforme proposta apresentada neste Informe. Isso porque, há de se considerar a hipótese de alguma concessionária não optar por migrar e permanecer no regime atual de concessão.

3.16. Após manifestação dos Conselheiros Rodrigo Zerbone e Otavio Luiz Rodrigues Junior, e considerando-se o decurso do tempo desde a apresentação de sua proposta inicial, o Conselheiro Relator Igor de Freitas complementou sua Análise, e o Conselho Diretor deliberou por aprovar as propostas de PGMU e minutas de Contratos de Concessão para o período de 2016-2020, sem adotar a categorização de municípios como critério para a imposição das obrigações de atendimento. Entendeu-se que a revisão do modelo de prestação dos serviços de telecomunicações seria a oportunidade adequada para tanto, como se depreende do Acórdão nº 4, de 9 de janeiro de 2017, a seguir:

ACÓRDÃO Nº 4, DE 09 DE JANEIRO DE 2017

Processos n. 53500.022263/2013-28, 53500.013266/2013-70 e 53500.012759/2015-55

Recorrente/Interessado: AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES

Conselheiro Relator: Igor Vilas Boas de Freitas

Fórum Deliberativo: Reunião nº 816, de 15 de dezembro de 2016

REVISÃO DO PLANO GERAL DE METAS DE UNIVERSALIZAÇÃO DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO - PGMU E DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO - STFC DESTINADO AO PÚBLICO EM GERAL, EM SUAS DIVERSAS MODALIDADES. POSSIBILIDADE DE IMEDIATO JULGAMENTO DA REVISÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO E DO PGMU. APROVAÇÃO E ENCAMINHAMENTO AO PODER EXECUTIVO. REVISÃO DO MODELO DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES. PROPOSTA DE PLANO GERAL DE OUTORGAS - PGO E TERMO DE AUTORIZAÇÃO ÚNICO. ALINHAMENTO COM O PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 79/2016. PENDENTE APENAS A SANÇÃO PRESIDENCIAL E PUBLICAÇÃO. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE CONSULTA PÚBLICA E AUDIÊNCIA PÚBLICA. DETERMINAÇÃO À SUPERINTENDÊNCIA DE PLANEJAMENTO E REGULAMENTAÇÃO.

1. Revisão do Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) prestado no regime público (PGMU) e dos contratos de concessão do STFC, nas modalidades Local, Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI), para o período de 2016 a 2020.

2. Revisão do modelo de prestação dos serviços de telecomunicações para possibilitar a adaptação ou migração das atuais concessionárias do STFC para o regime privado.

3. A revisão dos Contratos de Concessão e do PGMU independe da análise e avaliação do novo modelo de prestação dos serviços de telecomunicações.

4. Possibilidade de imediato julgamento da revisão dos Contratos de Concessão e do PGMU

sem passar por novo processo de consulta pública, desde que não haja alterações substanciais capazes de macular as contribuições já realizadas pela sociedade ou que estejam em desconformidade com as diretrizes do Poder Executivo.

5. Em qualquer cenário proposto, inclusive de sanção do PLC nº 79/2016, haverá Contratos de Concessão válidos e metas de universalização vigentes. Não há prazo para aprovação das eventuais solicitações de adaptação e o prazo de vigência dos atuais contratos encerra-se apenas em 2025.

6. A existência de um novo PGMU até o próximo período de revisão pode influenciar na decisão das Concessionárias por uma eventual solicitação de adaptação dos instrumentos de outorga.

7. A alteração legal que decorre do iminente sancionamento presidencial do PLC nº 79/2016 dispensará a deliberação, por este Conselho Diretor, sobre qual o modelo de prestação de serviços de telecomunicações a ser adotado. O cenário já terá sido definido pelo Congresso Nacional.

8. Permanece a necessidade de a Agência: (i) propor um novo Plano Geral de Outorgas - PGO ao Poder Executivo; (ii) elaborar um termo único de serviços; e (iii) aprovar regulamentação específica que possibilite a eficácia plena do novo marco legal do setor.

9. Submissão a Consulta Pública da proposta do Plano de Geral de Outorgas - PGO, do Termo de Autorização Único e do documento intitulado "Temas relevantes para alteração da legislação de telecomunicações", pelo prazo de 60 (sessenta) dias, e realização de 2 (duas) audiências públicas em Brasília.

10. Determinar que a Superintendência de Planejamento e Regulamentação - SPR, em conjunto com as demais superintendências, nos termos do Voto nº 26/2016/SEI/OR (SEI nº 1012091), apresente ao Conselho Diretor minuta da regulamentação específica para o processo de avaliação, o qual deverá contemplar as preocupações externadas no referido voto.

11. Determinar à Superintendência de Planejamento e Regulamentação - SPR que conclua e encaminhe à apreciação do Conselho Diretor, em até 60 dias, os Planos Estruturais das Redes de Telecomunicações previstos no art. 22, IX, da Lei nº 9.472, de 1997, que servirão de referência para definição dos projetos de investimento a serem financiados com o valor econômico decorrente das adaptações das concessões do STFC.

12. Determinar que a Superintendência de Planejamento e Regulamentação - SPR, em conjunto com as demais superintendências, identifique e avalie os potenciais riscos dispostos no Acórdão nº 3076/2016-TCU-Plenário.

13. Determinar que a Ação 2 da Agenda Regulatória da Anatel para o ciclo 2015-2016 seja incorporada na proposta para o ciclo 2017-2018.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, acordam os membros do Conselho Diretor da Anatel, por unanimidade dos presentes, nos termos do Voto nº 26/2016/SEI/OR (SEI nº 1012091), integrante deste acórdão:

a) aprovar as minutas dos Contratos de Concessão (SEI nº1084206) e do Plano Geral de Metas para a Universalização - PGMU(SEI nº1084199), relativo ao período 2016-2020, nos termos dos anexos ao referido voto, e respectivo encaminhamento ao Conselho Consultivo da Agência, cuja convocação extraordinária foi solicitada à Presidência da Anatel pelo Conselheiro Otavio Luiz Rodrigues Junior, por intermédio do Memorando nº 37/2016/SEI/OR, de 7 de dezembro de 2016 (SEI nº1024276), e posterior envio ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações - MCTIC, conforme determina o inciso I do art. 35 da LGT;

b) submeter a Consulta Pública, pelo prazo de 60 (sessenta) dias, a proposta do Plano de Geral de Outorgas - PGO (SEI nº1084211), nos termos da minuta anexa ao referido voto, do Termo de Autorização Único, conforme minuta constante do Anexo 10 ao Informe nº 117 (SEI nº 0856478), e do documento intitulado "Temas relevantes para alteração da legislação de telecomunicações" (SEI nº 1084218), conforme anexo ao referido voto;

c) determinar a realização de 2 (duas) audiências públicas no Distrito Federal; e,

d) determinar que a Ação 2 da Agenda Regulatória da Anatel para o ciclo 2015-2016 seja incorporada na proposta para o ciclo 2017-2018.

Presentes na deliberação o Presidente Juarez Quadros do Nascimento e os Conselheiros Igor Vilas Boas de Freitas, Anibal Diniz e Otavio Luiz Rodrigues Junior.

O ex-Conselheiro Rodrigo Zerbone Loureiro registrou seu voto na 797ª Reunião do Conselho Diretor, realizada em 31 de março de 2016, nos termos do Voto nº 1/2016/SEI/RZ (SEI nº 0380662)

3.16.1. Considerando-se que se mantêm os fundamentos da proposta constante do processo nº 53500.015702/2016-99 quanto à revisão do modelo de prestação dos serviços de telecomunicações, entende-se por não acatar as contribuições no sentido de se adotar no PGMU a categorização dos municípios conforme o nível de competição para a imposição de obrigações de atendimento com o STFC.

39. Verifica-se, portanto, que se trata de questão atinente à revisão do modelo de prestação dos serviços de telecomunicações, tendo, inclusive, sido prevista expressamente na LGT, com as alterações decorrentes da Lei nº 13.879/2019, *verbis*:

TÍTULO III-A (Incluído pela Lei nº 13.879, de 2019)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[grifos acrescidos]

40. Dessa feita, nos termos da LGT, a adaptação do instrumento de concessão para autorização é condicionada, dentre outros requisitos, 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.

41. Esse requisito objetiva a manutenção da continuidade do serviço adaptado nas áreas em que já exista a prestação do STFC e que não haja competição adequada, evitando-se que o serviço seja abruptamente encerrado.

42. Destaque-se que a questão foi objeto de discussão no bojo do processo nº 53500.015702/2016-99, que tratou do Projeto Estratégico sobre reavaliação do regime e escopo dos serviços de telecomunicações, tendo esta Procuradoria, naquele processo, exarado o Parecer nº 00508/2016/PFE-ANATEL-SEDE/PGF/AGU.

43. A presente proposta, no entanto, trata do próprio Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado prestado no regime público. É que a alteração da LGT para possibilitar a adaptação das concessões ao regime de autorização não tem como consequência imediata a extinção das concessões, sendo necessário prever o arcabouço tanto para as concessionárias que optarem como para as que não optarem migrar para o regime privado. As concessionárias que permaneçam prestando o STFC em regime público devem, portanto, continuar cumprindo e se submetendo às metas de universalização, nos termos do art. 79 da LGT.

44. Dessa feita, não se vislumbra qualquer óbice à proposição da área técnica de não acatamento das contribuições nesse ponto.

### **3.1.2. Metas de acessos individuais.**

45. Quanto às metas relativas aos acessos individuais, a área técnica consignou que as contribuições sugeriram excluir as seguintes obrigações: (i) oferta do Acesso Individual Classe Especial (AICE); (ii) atendimento de localidades com mais de 300 (trezentos) habitantes com acesso individual.

46. A área técnica propôs não acatar essas contribuições pelos seguintes fundamentos:

Informe nº 64/2019/PRRE/SPR:

3.16.3. De acordo com o PGMU III, aprovado pelo Decreto nº 7.512/2011, "*AICE é aquele ofertado exclusivamente a Assinante de Baixa Renda que tem por finalidade a progressiva universalização do acesso individualizado do STFC por meio de condições específicas para sua oferta, utilização, aplicação de tarifas, forma de pagamento, tratamento das chamadas, qualidade e sua função social*" (art. 4º, II).

3.16.4. A manutenção do AICE preserva o direito dos assinantes de baixa renda de ter acesso ao serviço de telefonia fixa, pois tem condições de acesso e fruição diferenciadas, considerando a renda familiar do assinante. A obrigação prevista no art. 8º da proposta decorre do disposto no PGMU III, aprovado pelo Decreto nº 7.512/2011, e no Regulamento do Acesso Individual Classe Especial (AICE), do Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do público em geral (STFC), prestado em regime público, aprovado pela Resolução nº 586, de 5 de abril de 2012.

3.16.5. O proposto na CP nº 51/2018 já prevê redução das metas de acessos individuais, se comparado com o disposto no PGMU III, ao condicionar a ativação de acessos individuais nas localidades com mais de 300 (trezentos) habitantes à existência de solicitação. Dessa forma, afasta-se o argumento de que a meta de acessos individuais imporia uso ineficiente dos recursos por parte das concessionárias. Em muitas áreas rurais e remotas, o STFC ainda é o único serviço disponível, por isso deve ser mantida a meta de instalação de acesso individual, mediante solicitação. As obrigações atuais de cobertura com o Serviço Móvel Pessoal – SMP (decorrentes de compromissos impostos quando da

outorga de uso de faixas de radiofrequências) apenas abarcam as sedes dos municípios, de modo que muitas localidades ainda não são cobertas pelo SMP.

3.16.6. Propõe-se não acatar as contribuições relativas às metas de acessos individuais.

47. Verifica-se que o não acatamento das contribuições restou devidamente fundamentado, não se vislumbrando qualquer óbice quanto ao ponto.

### **3.1.3. Metas de acessos coletivos.**

48. Quanto às metas de acessos coletivos, a área técnica pontuou que as contribuições apresentadas tiveram por objetivo (i) prever a possibilidade de utilizar outra solução técnica diversa do Telefone de Uso Público (TUP) para atender às obrigações; (ii) prever a faculdade de desligar TUPs com baixo uso, ou naquelas localidades cobertas pelo SMP; e (iii) eliminar do PGMU toda e qualquer obrigação de instalação ou manutenção de TUP em localidades com acima de 300 (trezentos) habitantes.

49. A área técnica propôs não acatar essas contribuições pelos seguintes fundamentos:

Informe nº 64/2019/PRRE/SPR:

3.16.8. Quanto à utilização de outra solução que não o TUP para atender às metas de acessos coletivos, observa-se que essa se mostra possível, desde que seja conveniente para a prestação do serviço. Ademais, seria preciso a anuência prévia da Anatel.

3.16.9. O argumento de que existem TUPs com baixa utilização não é suficiente para afastar a obrigatoriedade de sua ativação e manutenção. Em áreas rurais e remotas nas quais o STFC ainda é o único serviço de telecomunicações disponível, a existência de TUPs é essencial para garantir o acesso da população às comunicações, ainda que o volume de tráfego nos terminais seja baixo.

3.16.10. A proposta de PGMU submetida à Consulta Pública nº 51/2018 já representou significativa redução das metas de acessos coletivos. Conforme AIR elaborada pela Anatel para subsidiar a proposta (anexada ao processo SEI nº 53500.022263/2013-28), as metas impostas para implantação de TUPs já consideraram as informações sobre a redução, ao longo do tempo, do uso desses terminais, motivada em especial pela expansão da rede do SMP.

3.16.11. Observa-se que a instalação de TUPs em localidades com mais de 300 (trezentos) habitantes está condicionada à solicitação, de modo que a concessionária somente estará obrigada a ativar os terminais caso haja manifestação de interesse por parte da população.

3.16.12. Nesse sentido, propõe-se não acatar as contribuições relacionadas às metas de acessos coletivos.

50. Verifica-se que o não acatamento das contribuições restou devidamente fundamentado, não se vislumbrando qualquer óbice quanto ao ponto.

### **3.1.4. Metas de sistema de acesso fixo sem fio para prestação do STFC.**

51. A área técnica consignou que foram apresentadas contribuições para se excluir as metas de instalação de STFC com acesso sem fio, sob o argumento de que a obrigação transcenderia o objeto da concessão, ou de que as localidades nas quais a infraestrutura deve ser implantada já estão atendidas com o STFC.

52. Quanto ao ponto, a área técnica consignou que as metas de implantação de sistemas de acesso fixo sem fio para prestação do STFC a que se referem as contribuições não estão previstas no texto submetido à Consulta Pública nº 51/2018, mas sim no Decreto nº 9.619, de 20 de dezembro de 2018, o qual aprovou o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público (PGMU IV), *verbis*:

CAPÍTULO V

DAS METAS DE SISTEMA DE ACESSO FIXO SEM FIO PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO

Art. 19. O saldo decorrente das alterações das metas de TUP promovidas por este Plano será utilizado em favor de metas de acesso fixo sem fio para a prestação do STFC.

Art. 20. As concessionárias do STFC na modalidade local devem implantar sistemas de acesso fixo sem fio com suporte para conexão em banda larga nas localidades indicadas no [Anexo IV](#).

Parágrafo único. Os sistemas de acesso fixo sem fio deverão viabilizar tecnicamente, em regime de exploração industrial, a oferta de conexão à internet por meio de tecnologia de quarta geração - 4G ou superior.

Art. 21. O atendimento ao disposto no art. 20 deverá ocorrer por meio da implantação de uma estação rádio base em cada localidade indicada no [Anexo IV](#).

Parágrafo único. As localidades indicadas no [Anexo IV](#) deverão ser atendidas por cada concessionária da seguinte forma:

I - no mínimo, dez por cento das localidades até 31 de dezembro de 2019;

II - no mínimo, vinte e cinco por cento das localidades até 31 de dezembro de 2020;

III - no mínimo, quarenta e cinco por cento das localidades até 31 de dezembro de 2021;

IV - no mínimo, setenta por cento das localidades até 31 de dezembro de 2022; e

V - cem por cento das localidades até 31 de dezembro de 2023.

53. De fato, especificamente no que se refere às metas de sistema de acesso fixo sem fio para a prestação do STFC, observa-se que, consoante consignado pelo corpo técnico, a minuta de PGMU proposta replica as metas previstas no PGMU IV para serem atendidas até 31 de dezembro de 2021, de

2022 e de 2023. Vejamos a manifestação da área técnica quanto ao ponto:

Informe nº 64/2019/PRRE/SPR:

3.29. Observa-se que a minuta de PGMU proposta replica as metas de sistema de acesso fixo sem fio para a prestação do STFC previstas no PGMU IV para serem atendidas até 31 de dezembro de 2021, de 2022 e de 2023. Como o PGMU IV foi aprovado em dezembro de 2018, a despeito de ser o resultado da revisão das metas de universalização relativas ao período de 2016-2020, foram previstas metas para cumprimento em 2021, 2022 e 2023.

3.30. A Nota Técnica conjunta das Diretorias do Departamento de Banda Larga e do Departamento de Serviços de Telecomunicações, que submeteu à Secretaria de Telecomunicações do MCTIC a proposta de PGMU IV, já dispunha sobre a necessidade de a Anatel observar, quando da revisão do PGMU, as metas cujo cumprimento aconteceria depois de 2021. É o que se depreende do trecho abaixo transcrito:

**NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 37/2018/ SEI-MCTIC** (Processo nº 01250.009484/2016-49, MCTIC) A meta de implantação de sistemas de acesso fixo sem fio desdobra-se em cinco anos. Em função do atraso em relação à janela original de revisão do PGMU (2016-2020), a meta trespassará para a janela de revisão seguinte (2021-2025). Isso, porém, não traz maiores consequências, exceto no que se refere à implicação prática de que a Anatel, no processo de revisão seguinte do PGMU, atente-se a esses prazos e considere sua transposição à nova proposta.

54. Consoante aduziu o corpo especializado, o PGMU IV foi publicado no DOU em 21 de dezembro de 2018, depois, portanto, de o Conselho Diretor da Anatel haver decidido pela submissão à Consulta Pública das minutas de contratos de concessão e de PGMU objeto do presente processo.

55. Nesse sentido, continua a área técnica, a publicação do PGMU IV é um fato que altera significativamente o contexto da revisão das metas de universalização. Quando da aprovação da CP nº 51/2018, as obrigações de universalização impostas às concessionárias eram fruto do Decreto nº 7.512, de 30 de junho de 2011, o qual aprovou o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público (PGMU III).

56. A área técnica observou, ainda, que o Relatório de Análise de Impacto Regulatório (SEI nº 3168582) que fundamentou a proposta de CP não havia identificado fatos novos que justificassem o estabelecimento de condicionamentos e metas de universalização diversos daqueles constantes da proposta de PGMU aprovada pela Anatel para o período de 2016-2020 (Acórdão nº 4, de 9 de janeiro de 2017, SEI nº 1101884).

57. No entanto, continua, ainda, a área técnica, com a publicação do PGMU IV, as premissas da Análise de Impacto Regulatório então realizada foram alteradas. Assim é que a área técnica identificou a necessidade de se realizar nova AIR, na qual foram analisadas as opções para se rever as metas de universalização para o período de 2021 a 2025, considerando-se as obrigações impostas por meio do PGMU IV.

58. Entre tais fatos novos, o corpo técnico destacou o artigo 29 do Decreto nº 9.619/2018, o qual determina que a Anatel deverá elaborar e apresentar ao Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações plano de utilização dos saldos previstos nos artigos 26 a 28 do mesmo Decreto:

Art. 26. O saldo a que se refere o § 2º do art. 13 do Anexo ao Decreto nº 4.769, de 27 de junho de 2003, será convertido em obrigações de universalização, nos termos do disposto no art. 80 da Lei nº 9.472, de 1997.

Art. 27. O saldo decorrente das reduções de densidade de que trata o art. 10 do Decreto nº 7.512, de 2011, será convertido em obrigações de universalização, nos termos do disposto no art. 80 da Lei nº 9.472, de 1997.

Parágrafo único. Para a concessionária de STFC nas modalidades longa distância nacional e internacional, será considerado o saldo resultante das localidades anteriormente de sua responsabilidade, as quais passaram a ser atendidas pelas concessionárias de STFC na modalidade local.

Art. 28. O saldo de exclusão das metas de postos de serviço multifacilidades em área rural de que tratam os art. 19 e art. 20 do Decreto nº 7.512, de 2011, será convertido em obrigações de universalização, nos termos do disposto no art. 80 da Lei nº 9.472, de 1997.

Art. 29. A Anatel deverá elaborar e apresentar ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, nos termos do disposto no art. 19 da Lei nº 9.472, de 1997, plano de utilização dos saldos de que tratam os art. 26, art. 27 e art. 28.

59. Por derradeiro, a área técnica observou que as contribuições apresentadas durante a CP nº 51/2018 foram consideradas no referido estudo.

60. Passemos a tratar da nova Análise de Impacto Regulatório realizada pelo corpo técnico (SEI nº 5025932).

### **3.2 Análise de Impacto Regulatório (SEI nº 5025932).**

61. Consoante consignado pela área técnica no bojo do Informe nº 64/2019/PRRE/SPR, foi elaborada nova Análise de Impacto Regulatório (SEI nº 5025932), na qual se estudou alterar as obrigações relativas à universalização, considerando-se o Decreto nº 9.619/2018, que aprovou o PGMU IV, em vigor, e não mais o PGMU III, aprovado por meio do Decreto nº 7.512, de 30 de junho de 2011.

62. De início, elaborou-se uma introdução na AIR, que abordou: (i) o histórico das revisões de metas de universalização do STFC; (ii) a revisão das metas de universalização para o período de 2021-2025; (iii) os saldos existentes; e (iv) o plano estrutural de redes de telecomunicações.

63. No que se refere aos saldos existentes, a AIR apontou que a extinção de obrigações das concessionárias traz consigo duas consequências automáticas e imbricadas entre si: (i) a geração de um saldo em favor do Poder Concedente; e (ii) a necessidade de destinação desse saldo ao atendimento de

novas metas, engendradas sob a égide das diretrizes de política pública do setor de telecomunicações, em respeito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

64. Quanto ao ponto, consignou, ainda, que a presente AIR e a proposta de PGMU V visam atender os artigos 26 a 29 do Decreto nº 9.619/18, ou seja, destinam-se a converter os saldos existentes em novas obrigações de universalização, além de seguir as diretrizes do Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações da Anatel - PERT, aprovado pelo Acórdão nº 309, de 14 de junho de 2019.

65. No que se refere ao PERT, a área técnica destacou a importância que esse Plano deu à infraestrutura de fibra óptica por sua característica de entrega de alta capacidade, com menores perdas na transmissão, maior imunidade a interferências, garantindo uma maior qualidade e segurança do sinal, sendo largamente utilizada em projetos de médio e longo prazos de infraestrutura de redes de telecomunicações.

66. Buscando alinhamento com o PERT e as determinações dos artigos 26 a 29 do Decreto 9.619/18, é que a área técnica elaborou a presente proposta de AIR e de PGMU V, visando a expansão da infraestrutura de telecomunicações no país. Nesse contexto, continua a área técnica, as propostas procuram as melhores soluções para atender regiões desatendidas de infraestrutura de alta capacidade indicadas no diagnóstico do PERT. Além disso, a AIR busca subsidiar a revisão quinzenal das metas de universalização (PGMU) para o período final da concessão do serviço (2021-2025). Para tanto, a AIR abordou os seguintes temas:

I - Das Metas de Acessos Individuais;

II - Das Metas de Acessos Coletivos; e

III - Da utilização dos saldos de desonerações de obrigações de universalização para a imposição de novas metas.

67. Passemos a tratar especificamente dos temas abordados na AIR.

### **3.2.1. Das Metas de Acessos Individuais.**

68. Quanto ao ponto, conforme consignado pela área técnica no Informe nº 64/2019/PRRE/SPR, tendo como premissa as metas de acessos individuais previstas no PGMU IV, analisaram-se as opções de mantê-las, reduzi-las, ou aumentá-las. Nesse contexto, continua a área técnica, considerando-se o cenário de declínio no número de acessos individuais do STFC a partir de 2014, entendeu-se que a proposta de manutenção das metas de acessos individuais apresenta maior estabilidade regulatória e traz mais vantagens para concessionárias, usuários e Anatel, já que a infraestrutura está estabelecida e sua ampliação só será necessária caso exista demanda.

69. Na AIR, aduziu-se, ainda, que a manutenção das metas de acessos individuais do STFC preserva o direito aos assinantes de baixa renda de ter a alternativa do AICE e evita a instabilidade regulatória, o que ocorreria no caso de aumento de metas.

70. Verifica-se que a proposta está devidamente fundamentada e visa manter não só as metas de acessos individuais, mas a própria estabilidade regulatória, preservando os direitos dos usuários, não se vislumbrando qualquer óbice a ela.

### **3.2.2. Das Metas de Acessos Coletivos.**

71. Em relação às metas de acessos coletivos, a área técnica, no bojo da AIR, também propôs a manutenção das metas previstas no Decreto nº 9.619/2018, na medida em que tal alternativa apresenta menores impactos sobre usuários e concessionárias.

72. Ainda quanto ao ponto, a área técnica observou, no Informe nº 64/2019/PRRE/SPR, que manter as metas de acessos coletivos não representa custos adicionais às concessionárias, uma vez que a infraestrutura existente é suficiente para atendê-las, e não há riscos de se comprometer o atendimento a parcela significativa da sociedade, principalmente aquela mais pobre e que vive em áreas rurais, onde não existem outros meios de acesso da população aos serviços de telecomunicações.

73. Dessa feita, esta Procuradoria entende que a manutenção das metas de acessos coletivos, assim como as metas de acessos individuais, está devidamente justificada, não se vislumbrando qualquer óbice à proposta quanto ao ponto.

### **3.2.3. Da utilização dos saldos de desonerações de obrigações de universalização para a imposição de novas metas.**

74. O PGMU IV, aprovado pelo Decreto nº 9.619/2018, estabelece, em seus artigos 26 a 29, a utilização dos saldos existentes. Vejamos:

Art. 26. O saldo a que se refere o § 2º do art. 13 do Anexo ao Decreto nº 4.769, de 27 de junho de 2003, será convertido em obrigações de universalização, nos termos do disposto no art. 80 da Lei nº 9.472, de 1997.

Art. 27. O saldo decorrente das reduções de densidade de que trata o art. 10 do Decreto nº 7.512, de 2011, será convertido em obrigações de universalização, nos termos do disposto no art. 80 da Lei nº 9.472, de 1997.

Parágrafo único. Para a concessionária de STFC nas modalidades longa distância nacional e internacional, será considerado o saldo resultante das localidades anteriormente de sua responsabilidade, as quais passaram a ser atendidas pelas concessionárias de STFC na modalidade local.

Art. 28. O saldo de exclusão das metas de postos de serviço multifacilidades em área rural de que tratam os arts. 19 e 20 do Decreto nº 7.512, de 2011, será convertido em obrigações de universalização, nos termos do disposto no art. 80 da Lei nº 9.472, de 1997.

Art. 29. A Anatel deverá elaborar e apresentar ao Ministério da Ciência, Tecnologia,

Inovações e Comunicações, nos termos do disposto no art. 19 da Lei nº 9.472, de 1997, plano de utilização dos saldos de que tratam os art. 26, art. 27 e art. 28.

75. Na AIR, as seguintes opções regulatórias foram consideradas para o tema:  
Alternativa A - Ampliar a meta de acesso fixo sem fio para a prestação do STFC;  
Alternativa B - Estabelecer metas de implantação de infraestrutura de rede de suporte do STFC para conexão em banda larga (*backhaul*);  
Alternativa C - Não alocar os saldos do PGMU em novas metas de universalização.

76. Após análise das referidas alternativas, concluiu-se pela adoção da alternativa B pelos seguintes fundamentos:

Considerando as vantagens e desvantagens colocadas no quadro acima, entende-se que a melhor alternativa é a “B - Estabelecer meta de Implantação de Infraestrutura de Rede de Suporte do STFC para Conexão em Banda Larga”. Desta forma, aos usuários será possível ter mais acesso aos serviços de Banda Larga Fixa, em alta capacidade. Além disso, a utilização dos saldos evitará maiores acúmulos e irá ao encontro dos projetos elencados no Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações – PERT, em linha com as políticas públicas do setor, estabelecidas no Decreto nº 9.612/2018.

A opção pela fibra dá-se, especialmente, por ser uma infraestrutura básica do setor, servindo inclusive para suportar as metas de acesso fixo sem fio, que com a implantação do 4G necessitará de altas capacidades de escoamento de tráfego. No mesmo sentido, a proximidade das novas tecnologias móveis (5G) e o aumento contínuo do tráfego nas redes de banda larga, deixam os municípios desatendidos por fibra ótica praticamente alijados do processo de conexão digital, tão fundamental para o desenvolvimento pleno da cidadania, das atividades econômicas e sociais.

77. Quanto à operacionalização da alternativa sugerida, a área técnica consignou que, como tal alternativa prevê a implantação de infraestrutura de rede de suporte do STFC para conexão em banda larga, a operacionalização consiste em encaminhar proposta de alteração do PGMU ao MCTIC sugerindo um rol de municípios/localidade para receber essa infraestrutura, bem como cronograma a ser seguido pelas concessionárias.

78. No ponto, vale, ainda, transcrever os seguintes trechos do Informe nº 64/2019/PRRE/SPR:

3.26. Segundo o diagnóstico apresentado pela Anatel no Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações (PERT) para o período de 2019 a 2024 (SEI nº 4263176), aprovado pelo Conselho Diretor da Agência em 13 de junho de 2019, existe relação direta entre a velocidade média de acesso à internet informada pelas prestadoras com a existência de fibra ótica do backbone/backhaul ligando os municípios.

3.27. Conforme análise pormenorizada apresentada na AIR, foi sugerida a aplicação dos recursos de desonerações em ampliação da infraestrutura de rede de suporte do STFC para conexão em banda larga (*backhaul*) em fibra ótica, nos municípios que não disponham desta tecnologia, nos seguintes termos:

#### **Proposta de PGMU V**

##### CAPÍTULO V

##### DAS METAS DE IMPLEMENTAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE REDE DE SUPORTE DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO PARA CONEXÃO EM BANDA LARGA (**BACKHAUL**)

Art. 18. O saldo decorrente das alterações das metas de Posto de Serviço Multifacilidade (PSM) e de **backhaul** promovidas pelos Decretos nº 7.512/2011 e nº 6.424/2008, respectivamente, será utilizado em favor da implantação de **backhaul** em sedes de municípios.

Art. 19. As concessionárias do STFC na modalidade local devem implantar infraestrutura de suporte do STFC nas sedes dos municípios indicados no [Anexo V](#).

§ 1º O atendimento do disposto no **caput** deverá ocorrer por meio da implantação de infraestrutura de transporte de fibra ótica, com capacidade mínima de 10 Gbps fim a fim, que permita conexão ao menos a partir de um ponto localizado no seu distrito sede a um Ponto de Troca de Tráfego – PTT que se enquadre nas características definidas no Plano Geral de Metas de Competição – PGMC (Resolução Anatel nº 600/2012, alterada pela Resolução Anatel nº 694/2018).

§ 2º As sedes de municípios deverão ser atendidas por cada concessionária da seguinte forma:

- I - no mínimo, dez por cento dos municípios até 31 de dezembro de 2021;
- II - no mínimo, vinte e cinco por cento dos municípios até 31 de dezembro de 2022;
- III - no mínimo, quarenta e cinco por cento dos municípios até 31 de dezembro de 2023;
- IV - no mínimo, setenta por cento dos municípios até 31 de dezembro de 2024; e
- V - cem por cento dos municípios até 31 de julho de 2025.

§ 3º Nas sedes dos municípios atendidos por força do disposto no Decreto nº 6.424, de 4 de abril de 2008, que não coincidam com aquelas definidas pela Anatel para os objetivos constantes do **caput**, a concessionária deverá manter instalada a capacidade de **backhaul**.

Art. 20. As concessionárias do STFC na modalidade local ficam obrigadas a disponibilizar o acesso à infraestrutura de **backhaul**, objeto das metas de universalização, nos termos de regulamentação específica, de maneira a atender, preferencialmente, a implementação de políticas públicas para as telecomunicações.

Parágrafo único. A Anatel pode desobrigar o compartilhamento se verificada a existência de competição adequada no respectivo mercado relevante.

3.28. A proposta de se ampliar a infraestrutura de rede de suporte do STFC para conexão em banda larga (*backhaul*) visa suportar os objetivos de expansão de banda larga expressos nas políticas públicas de telecomunicações, aprovadas por meio do Decreto nº

9.612, de 17 de dezembro de 2018.

3.29. Observa-se que a minuta de PGMU proposta replica as metas de sistema de acesso fixo sem fio para a prestação do STFC previstas no PGMU IV para serem atendidas até 31 de dezembro de 2021, de 2022 e de 2023. Como o PGMU IV foi aprovado em dezembro de 2018, a despeito de ser o resultado da revisão das metas de universalização relativas ao período de 2016-2020, foram previstas metas para cumprimento em 2021, 2022 e 2023.

3.30. A Nota Técnica conjunta das Diretorias do Departamento de Banda Larga e do Departamento de Serviços de Telecomunicações, que submeteu à Secretaria de Telecomunicações do MCTIC a proposta de PGMU IV, já dispunha sobre a necessidade de a Anatel observar, quando da revisão do PGMU, as metas cujo cumprimento aconteceria depois de 2021. É o que se depreende do trecho abaixo transcrito:

**NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 37/2018/SEI-MCTIC** (Processo nº 01250.009484/2016-49, MCTIC) A meta de implantação de sistemas de acesso fixo sem fio desdobra-se em cinco anos. Em função do atraso em relação à janela original de revisão do PGMU (2016-2020), a meta trespassará para a janela de revisão seguinte (2021-2025). Isso, porém, não traz maiores consequências, exceto no que se refere à implicação prática de que a Anatel, no processo de revisão seguinte do PGMU, atente-se a esses prazos e considere sua transposição à nova proposta.

79. Sobre a questão, cumpre destacar que este Órgão de Consultoria Jurídica, em diversas ocasiões, analisou a inclusão desta meta específica no PGMU, posicionando-se pela sua legitimidade e legalidade. Nesse sentido, vale transcrever os seguintes trechos do Parecer nº 01019/2015/PFE-ANATEL/PGF/AGU, exarado nos autos do processo nº 53500.022263/2013-28, que teve por objeto proposta de revisão do Plano Geral de Metas para Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado prestado no regime público - PGMU para o período de 2016 a 2020:

108. As metas envolvendo a implantação de *backhaul* foram introduzidas no PGMU, pela primeira vez, no ano de 2007. Na ocasião, a Agência aprovou a substituição das metas de implantação de Postos de Serviços de Telecomunicações (PSTs) urbanos, previstos no PGMU do STFC, por metas de instalação de *backhaul* (infraestrutura de rede de suporte ao STFC para conexão em banda larga). Com isso, as concessionárias da telefonia fixa passaram a ter a obrigação de levar tal infraestrutura de rede até a sede de todos os municípios brasileiros e a aproximadamente três mil localidades.

109. Essa revisão de metas de universalização foi operada em face dos avanços tecnológicos e da necessidade de serviços pela sociedade, que deveria ser feita com a criação de uma infraestrutura de *backhaul*, ou seja, uma rede de suporte de STFC para conexão em banda larga de alta capacidade.

110. O Decreto nº 6.424/2008 alterou e acrescentou dispositivos do Plano Geral de Metas para a Universalização, sendo que a nova redação dada ao artigo 13 determina a instalação do *backhaul* nas sedes dos municípios e localidades ainda não atendidas, assim como a apuração de receitas e despesas e de eventual saldo dos recursos decorrentes da troca de metas de Postos de Serviços de Telecomunicações (PST) com a implantação do *backhaul*.

111. O conceito de *backhaul* vem estampado pelo art. 3º do PGMU II e 4º do PGMU III. É a infra-estrutura de rede de suporte do STFC para conexão em banda larga, interligando as redes de acesso ao **backbone** da operadora.

112. O Decreto nº 6.424/2008, harmônico com a realidade do país, previu a universalização, através da ampliação da infra-estrutura de prestação dos serviços de telecomunicações. A universalização é obrigação imposta às concessionárias de serviço explorado em regime público. São obrigações de fazer revistas periodicamente e selecionadas pelo Poder Público, através de rígido trâmite administrativo previsto na LGT.

113. A universalização objetiva possibilitar o acesso de pessoas e instituições de interesse público a serviço de telecomunicações. Assim, pode-se inferir que não há a necessidade de que as obrigações se direcionem tão somente e especificamente a viabilizar o acesso aos serviços prestados no regime público. O legislador deixou consignada sua opção pela universalização do acesso aos serviços de telecomunicações. De imprescindível leitura o seguinte trecho da LGT, *verbis*:

Art. 79. A Agência regulará as obrigações de universalização e de continuidade atribuídas às prestadoras de serviço no regime público.

§ 1º Obrigações de universalização são as que objetivam possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição sócio-econômica, bem como as destinadas a permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público.

§ 2º *omissis*

(grifo nosso)

114. Como dito, consoante previsão da LGT (art. 80), as metas de universalização devem ser revistas periodicamente. Os formuladores da política de universalização têm, diante de si, carências a serem supridas. A definição de prioridades constitui árdua tarefa. Isso está retratado na Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, que instituiu o Fust. No art. 5º deste diploma temos a relação de inúmeros objetivos.

115. Vê-se, portanto, quão legítimo é a alteração levada a cabo pelos decretos que estabelecem os PGMUs. Cabe ao Poder Executivo definir qual política pública será adotada. A própria LGT prevê, ainda, a contribuição da sociedade, o que sempre foi atendido.

116. A substituição de metas de universalização decorre da discricionariedade afeita às estratégias administrativas no implemento do plano.

117. A política pública de inclusão digital, prevista no artigo 4º, inciso II, do Decreto n.º

4.733/2003, assoma-se com a possibilidade de rompimento do obstáculo imediato, qual seja, a inexistência de infraestrutura necessária à efetiva inserção da população à rede mundial de computadores - Internet.

118. Cabe discorrer acerca dos direitos envolvidos ao tema tratado, de modo a emergir a relevância da inclusão digital no contexto hodierno. Deve-se considerar que o combate às desigualdades não é apenas um princípio vago espraiado no ordenamento jurídico pátrio. A Constituição Federal de 1988 o põe como objetivo fundamental de nossa república.

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...]

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.”

119. Inserida como princípio fundamental (Título I), a redução das desigualdades assume tónus de destaque no rol de comandos irradiados pela Carta Política vigente, conforme ensinam José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira:

Princípios fundamentais visam, essencialmente definir e caracterizar a colectividade política e o Estado e enumerar as principais opções político-constitucionais. (*in* Fundamentos da Constituição, Coimbra: Coimbra, 1991, p. 66)

120. Desse ponto já se pode visualizar a disparidade existente na sociedade brasileira, quanto às formas de comunicação e informação.

121. O corpo técnico, através do Informe nº002/2009-UNPCP/UNPC/SUN, datado de 20/02/2009, assinalou que:

5.45 Oportunamente, vale anotar que o PGMU prevê a possibilidade de revisão das metas de universalização do STFC em face de avanços tecnológicos e de necessidade de serviços pela sociedade. A implantação de backhaul para a interligação dos municípios brasileiros ao backbone Internet traz consigo a possibilidade de se promover a inclusão digital das populações desses municípios, que darão o primeiro passo na direção do acesso aos serviços providos pela Web, em âmbito nacional e internacional.

122. Como restou frisado pelo corpo técnico da Agência, no Informe nº 65/2015/PRUV/SPR, a universalização do serviço de telecomunicações prestado no regime público constitui-se em objetivo geral da política pública de telecomunicações, que tem como finalidade, por exemplo, a expansão do uso de redes, bem como a inclusão social.

123. Assim rege o art. 2º da LGT e os arts. 3º e 4º do Decreto nº 4.733/2003:

LGT

Art. 2º O Poder Público tem o dever de:

[...]

II - estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público em benefício da população brasileira;

Decreto nº 4.733/2003:

Art. 3º As políticas para as telecomunicações têm como finalidade primordial atender ao cidadão, observando, entre outros, os seguintes objetivos gerais:

**I - a inclusão social;**

**II - a universalização, nos termos da Lei nº 9.472, de 1997;**

[...]

IX - estimular a competição ampla, livre e justa entre as empresas exploradoras de serviços de telecomunicações, **com vistas a promover a diversidade dos serviços com qualidade e a preços acessíveis à população.**

Art. 4º As políticas relativas aos serviços de telecomunicações objetivam:

I - assegurar o acesso individualizado de todos os cidadãos a pelo menos um serviço de telecomunicação e a modicidade das tarifas;

**II - garantir o acesso a todos os cidadãos à Rede Mundial de Computadores (Internet);**

III - o atendimento às necessidades das populações rurais;

**IV - o estímulo ao desenvolvimento dos serviços de forma a aperfeiçoar e a ampliar o acesso, de toda a população, às telecomunicações, sob condições de tarifas e de preços justos e razoáveis;**

[...]

**VI - a garantia do atendimento adequado às necessidades dos cidadãos, relativas aos serviços de telecomunicações com garantia de qualidade;**

VII - a organização do serviço de telecomunicações visando a inclusão social.

(Grifos nossos)

124. Para a compreensão de uma política pública de inclusão social, deve-se desnudar a exclusão agravada pelo desenvolvimento de novas tecnologias oriunda de avanços tecnológicos, tendo em vista que tal marginalização ofende direitos básicos, como a informação (art. 5º, inc. XIV, da Constituição Federal).

125. O interesse público se constitui na razão de ser do Estado e confere relevo aos fins que cabe a ele promover, quais sejam, justiça, segurança e bem estar social.

126. O *backhaul* é uma rede de suporte ao STFC para conexão em banda larga. Ocorre que, desde a edição do primeiro plano que estabeleceu o *backhaul* como meta de universalização, ficou claro que a instalação de *backhaul* na rede de STFC, por si só, não disponibiliza aos usuários finais o acesso à Internet em alta velocidade. Desde o primeiro momento, a substituição das metas de universalização não obrigou as concessionárias a ofertarem banda larga aos usuários finais.

127. A meta se limita à construção do *backhaul*, insumo necessário para a prestação

do STFC e também a outros serviços de telecomunicações, mas que com estes não se confunde.

128. O Decreto nº 7.512/2011 manteve as obrigações de universalização do *backhaul*, nos exatos termos do Decreto nº 6.424/2008. É o que se depreende de seu artigo 21.

129. Quanto às metas de *backhaul*, o corpo técnico, através do Informe nº 65/2015/PRUV/SPR, defendeu sua legalidade. Na ocasião, foram resgatadas diversas manifestações exaradas pela Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel (PFE-Anatel), dentre elas os Pareceres nº 111/2007/PGF/PFE/FFC/ALO/Anatel, e nº 340-2009/ICL/PGF/PFE-Anatel.

130. De fato, este Órgão de Consultoria Jurídica, em diversas ocasiões, analisou a inclusão desta meta específica no PGMU (Decreto nº 6.424/2008 e Decreto nº 7.512/2011), posicionando-se pela sua legitimidade e legalidade.

131. O Parecer nº 111/2007/PGF/PFE/FFC/ALO/Anatel foi proferido no bojo do Processo nº 53500.021171/2007, que tratava da inclusão de metas relativas à infra-estrutura de *backhaul*. Segundo o opinativo, o *backhaul* deve ser entendido como parte integrante do STFC, sendo, portanto, passível de universalização:

2.3.7. É legítimo, portanto, que sejam impostas metas de universalização tanto em relação ao serviço de STFC propriamente dito, quanto em relação à rede de STFC. A universalização, noutras palavras, pode ser empregada para incrementar tanto o acesso de usuários finais ao STFC como também à rede de STFC, que serve de suporte à prestação de outros serviços de telecomunicações, fomentando, assim, ofertas de serviços alinhadas com as metas de interesse público do Governo. Assim, para que o incremento de redes seja adotado como meta de universalização, basta que seja considerado, pela autoridade competente para exercer esse juízo de valor – ou seja, pelo Presidente da República – uma ação de relevante interesse público e social.

(...)

2.3.10. Desde logo, uma dedução é inevitável: apontando as obrigações de universalização somente aos serviços prestadoras em regime público, em cuja relação apenas afigura o STFC, e dispondo a lei que se incluem como obrigações aquelas que objetivam possibilitar o acesso a serviço de telecomunicações ou a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público, não restam artifícios hermenêuticos capazes de fazer inferir que a universalização deve levar em conta apenas a efetivação do serviço fim, ou seja, a telefonia fixa.

2.3.11. Sendo assim, não há obstáculo jurídico para introduzir metas de universalização substitutivas que impliquem realização de investimentos vinculados a elementos de rede de quaisquer das concessões. Essa possibilidade decorre diretamente do modelo de outorga de concessões interligadas do Plano Geral de Outorgas, e da competência que a LGT deu às autoridades administrativas para conceber o sistema de metas de universalização, por meio do PGO e do PGMU.

(...)

2.3.18. Finalmente, entendido o *backhaul* como parte integrante do STFC, passível de universalização, vale destacar que os bens diretamente afetados à prestação dos serviços objeto da concessão são, por definição legal e contratual, sujeitos à reversão no término do contrato, e que os bens marcados com a cláusula de reversibilidade devem ser transferidos ao Poder Concedente quanto o contrato de concessão for extinto.

2.3.19. Entre os bens reversíveis que figuram nos contratos de STFC – tanto na modalidade local quanto na de longa distância – incluem-se os recursos vinculados às respectivas redes de suporte. Assim, os equipamentos que proporcionem o aumento da capacidade de rede de STFC (*backhaul*) instalados a partir de recursos destinados à universalização do STFC, passarão necessariamente a integrar o acervo da concessão. Esta afetação ocorrerá mesmo que, na presente conjuntura, tais equipamentos se destinem basicamente à exploração industrial, isto é, ao atendimento de outros prestadores de serviços (como o SCM).

2.3.20 Em suma, o *backhaul* que seja instalado no escopo do atendimento de uma meta de universalização do STFC passará a integrar formalmente a rede deste serviço e, como tal, deve ser considerado bem de caráter reversível.

132. No bojo do Parecer nº 831/2010/ICL/MGN/PGF/PFE-Anatel, foi avaliada, ainda, meta que impunha o aumento da capacidade de transmissão do *backhaul*.

133. Ademais, esta Procuradoria se manifestou sobre a natureza jurídica da infraestrutura de rede de suporte ao STFC para conexão em banda larga e sobre a possibilidade de tarifação do uso da capacidade do *backhaul*, através do Parecer nº 1261/2010/ICL/MGN/PFS/RLV/PGF/PFE-ANATEL. Outro Parecer importante sobre o tema é o de nº 134/2009/ALM/PGF/PFE-Anatel.

134. Por último, foi emitido o Parecer nº 413/2014/PFE-Anatel/PGF/AGU, proferido no bojo dos presentes autos, por meio do qual esta Procuradoria assinalou que:

39. Verifica-se que a área técnica, tanto no Informe, como na Análise de Impacto Regulatório, destacou o declínio do STFC e da própria demanda por esse serviço. Esta Procuradoria, no entanto, destaca que a universalização engloba não só o serviço em si, **mas também as redes de suporte ao serviço**: (i) redes de suporte (*backhaul*); e (ii) redes de acesso. A título exemplificativo, vale citar o art. 5º, inciso III, do Decreto nº 2.592, de 15 de maio de 1998, que aprovou o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público daquela época:

**Decreto nº 2.592/1998**

Art. 5º Em localidades com Serviço Telefônico Fixo Comutado, com acessos individuais, a

Concessionária deverá:

[...]

III - tornar disponíveis acessos individuais para Estabelecimentos de Ensino Regular e Instituições de Saúde, objetivando permitir-lhes comunicação com redes de computadores, mediante utilização do próprio Serviço Telefônico Fixo Comutado **ou da rede que lhe dá suporte**. [grifos acrescidos]

40. Vale consignar, ainda, a título ilustrativo, **que ampliação da capacidade do backhaul também se traduz em universalização do STFC**. Nesse sentido, vale citar o artigo 3º do Decreto nº 6.424, de 4 de abril de 2008, que altera e acresce dispositivos ao Anexo do Decreto no 4.769, de 27 de junho de 2003, que aprovou o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado prestado no Regime Público – PGMU (PGMU II), *verbis*:

**Decreto nº 6.424/2008**

Art. 3º Os arts. 3º, 13, 16 e 17 do Anexo ao Decreto no 4.769, de 2003, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º .....

.....

XII - Unidade de Atendimento de Cooperativa - UAC é aquela que atende efetivamente os associados de uma cooperativa, desenvolvendo atividades específicas, tais como unidades de armazenagem, embalagem, refrigeração, crédito e infra-estrutura, entre outras;

.....

XIV - Backhaul é a infra-estrutura de rede de suporte do STFC para conexão em banda larga, interligando as redes de acesso ao backbone da operadora.

.....” (NR)

“Art. 13. A concessionária deverá instalar backhaul nas sedes dos municípios e localidades ainda não atendidos, em suas respectivas áreas geográficas de concessão, observadas as seguintes disposições:

I - quarenta por cento das sedes dos municípios, até 31 de dezembro de 2008;

II - oitenta por cento das sedes dos municípios, até 31 de dezembro 2009; e

III - cem por cento das sedes dos municípios, até 31 de dezembro 2010.

§ 1º As despesas e as receitas resultantes da implementação do disposto no caput, assim como o eventual saldo dos recursos, serão apurados até 31 de julho de 2010, em forma a ser estabelecida por regulamento da ANATEL.

§ 2º Verificado, nos termos do disposto no § 1º, eventual saldo positivo, este será utilizado na ampliação do backhaul, o que se dará pelo atendimento a localidades a que se refere o caput ou, em já estando todas as localidades atendidas, pelo aumento das capacidades mínimas de transmissão, na forma de regulamento a ser estabelecido pela ANATEL.

§ 3º Os critérios de atendimento às novas localidades, conforme o disposto no § 2o, serão definidos em regulamento da ANATEL.

§ 4º À concessionária que já houver atendido ao disposto no caput e seus incisos na data da publicação deste Decreto será aplicado o disposto no § 2º.

§ 5º A concessionária tem por obrigação disponibilizar o acesso à infraestrutura de que trata o caput, nos termos da regulamentação aplicável, atendendo, preferencialmente, a implementação de políticas públicas para as telecomunicações.

§ 6º Fica excluída da obrigação constante deste artigo a concessionária na modalidade longa distância nacional e internacional.” (NR)

[...]

41. Como se vê, o PGMU II estabeleceu não só a instalação de backhaul, mas também a utilização de eventual saldo positivo na ampliação do backhaul, pelo atendimento a localidades referidas ou, em já estando todas as localidades atendidas, pelo aumento das capacidades mínimas de transmissão, na forma de regulamento a ser estabelecido pela Anatel.

135. Como se vê, ficou consignado que universalização engloba não só o serviço em si, mas também as redes de suporte ao serviço ((i) redes de suporte (*backhaul*) e (ii) redes de acesso) e que a ampliação da capacidade do *backhaul* também se traduz em universalização do STFC. Inclusive, como restou consignado, o PGMU II já continha previsão acerca da utilização de eventual saldo positivo em sua ampliação.

80. Dessa feita, considerando que: (i) o PGMU IV, aprovado pelo Decreto nº 9.619/2018, estabeleceu em seus artigos 26 a 29 a utilização dos saldos existentes; (ii) consoante consignado pela área técnica, no bojo da AIR, no processo SEI nº 53500026707/2016, o Plano Estratégico de Rede de Telecomunicações – PERT, propõe 7 projetos de expansão de Banda Larga, sendo um deles, a implantação de *Backhaul* em fibra ótica e/ou outras tecnologias, estando a presente proposta, portando, perfeitamente alinhada a esse plano e às próprias políticas públicas do setor estabelecidas pelo Decreto nº 9.612/2018; e (iii) este Órgão de Consultoria Jurídica, em diversas ocasiões, analisou a inclusão desta meta específica no PGMU, posicionando-se pela sua legitimidade e legalidade; não se vislumbra qualquer óbice à proposta da área técnica nesse ponto.

81. Frise-se, por oportuno, que, consoante salientado nos trechos do opinativo acima transcritos, esta Procuradoria já se manifestou sobre a natureza jurídica da infraestrutura de rede de suporte ao STFC para conexão em banda larga, dentre outros opinativos, por meio dos Pareceres nº 111/2007/PGF/PFE/FFC/ALO/Anatel e nº 1261/2010/ICL/MGN/PFS/RLV/PGF/PFE-ANATEL. Nessas oportunidades, salientou-se que o *backhaul* deve ser entendido como parte integrante do STFC, sendo, portanto, passível de universalização, tendo, ainda, esposado seu entendimento no sentido de que o *backhaul* tem natureza jurídica de bem reversível.

82. Verifica-se que o próprio PGMU IV, aprovado pelo Decreto nº 9.619/2018, contém disposição expressa nesse sentido:

Art. 23. O **backhaul** para atendimento dos compromissos de universalização, bem como as estações rádio base e as redes de transporte implantadas especificamente para atendimento dos compromissos de universalização indicados no art. 20 qualificam-se entre os bens de infraestrutura e equipamentos de comutação e transmissão reversíveis à União e devem integrar a relação de bens reversíveis.

83. No ponto, a presente proposta de PGMU mantém disposição semelhante a do PGMI IV. Vejamos:

Minuta de PGMU (com marcas):

Art. 2321. O **backhaul** para atendimento dos compromissos de universalização, bem como as estações rádio base e as redes de transporte implantadas especificamente para atendimento dos compromissos de universalização ~~indicados no art. 20~~ qualificam-se entre os bens de infraestrutura e equipamentos de comutação e transmissão reversíveis à União e devem integrar a relação de bens reversíveis.

84. Como se vê, a proposta mantém a mesma redação daquela constante do PGMU IV, excluindo apenas referência expressa ao artigo 20 (tendo, de qualquer sorte, mantido o ideário também em relação ao referido dispositivo), deixando clara a natureza jurídica do *backhaul*, bem como das estações rádio base e as redes de transporte implantadas especificamente para atendimento dos compromissos de universalização, caracterizando-os como bens reversíveis.

85. Por derradeiro, apenas para fins de instrução dos autos, esta Procuradoria recomenda que a área técnica preste os seguintes esclarecimentos.

86. O PGMU IV, aprovado pelo Decreto nº 9.619/2018, prevê, em seu artigo 19, que o saldo decorrente das alterações das metas de TUP por ele promovidas será utilizado em favor de metas de acesso fixo sem fio para a prestação do STFC. Ou seja, ele prevê a utilização dos saldos decorrente de alteração de metas por ele implementadas. Vejamos:

Art. 19. O saldo decorrente das alterações das metas de TUP promovidas por este Plano será utilizado em favor de metas de acesso fixo sem fio para a prestação do STFC.

87. Ademais, consoante já salientado, o PGMU IV estabeleceu, em seu artigo 29, que a Anatel deverá elaborar e apresentar ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, nos termos do disposto no art. 19 da Lei nº 9.472, de 1997, plano de utilização dos saldos de que tratam os artigos 26, 27 e 28.

88. Nesse sentido é que, nos termos da AIR, foi proposta a aplicação dos recursos de desonerações em ampliação da infraestrutura de rede de suporte do STFC para conexão em banda larga (*backhaul*) em fibra ótica, nos municípios que não disponham desta tecnologia, nos termos do Capítulo V da proposta de PGMU.

89. Quanto ao ponto, esta Procuradoria apenas recomenda que a área técnica explicita a existência (ou inexistência) de eventual saldo também decorrente da presente proposta de PGMU e salienta que, caso existente, sua utilização também deve ser endereçada na presente proposta de Plano.

90. É certo que, pelo que se observa da AIR, foi proposta a manutenção das metas de acessos individuais e coletivos previstas no Decreto nº 9.619/2018, o que parece indicar não haver desoneração decorrente do presente Plano.

91. Por outro lado, observa-se também que a área técnica, no bojo do Informe nº 64/2019/PRRE/SPR, ao tratar das contribuições à CP nº 51/2008, aduziu que a proposta prevê redução das metas até então previstas, tendo considerado, no que se refere às metas de acessos coletivos, informações sobre a redução, ao longo do tempo, do uso desses terminais, motivada em especial pela expansão da rede do SMP:

Informe nº 64/2019/PRRE/SPR:

3.16.5. O proposto na CP nº 51/2018 já prevê redução das metas de acessos individuais, se comparado com o disposto no PGMU III, ao condicionar a ativação de acessos individuais nas localidades com mais de 300 (trezentos) habitantes à existência de solicitação. Dessa forma, afasta-se o argumento de que a meta de acessos individuais imporia uso ineficiente dos recursos por parte das concessionárias. Em muitas áreas rurais e remotas, o STFC ainda é o único serviço disponível, por isso deve ser mantida a meta de instalação de acesso individual, mediante solicitação. As obrigações atuais de cobertura com o Serviço Móvel Pessoal – SMP (decorrentes de compromissos impostos quando da outorga de uso de faixas de radiofrequências) apenas abarcam as sedes dos municípios, de modo que muitas localidades ainda não são cobertas pelo SMP.

[...]

3.16.10. A proposta de PGMU submetida à Consulta Pública nº 51/2018 já representou significativa redução das metas de acessos coletivos. Conforme AIR elaborada pela Anatel para subsidiar a proposta (anexada ao processo SEI nº 53500.022263/2013-28), as metas impostas para implantação de TUPs já consideraram as informações sobre a redução, ao longo do tempo, do uso desses terminais, motivada em especial pela expansão da rede do SMP.

[grifos acrescidos]

92. Quanto ao ponto, muito embora a área técnica tenha explicitado tal redução, verifica-se que a proposta submetida à Consulta Pública nº 51/2018 não havia levado em consideração o PGMU IV, pois este ainda não havia sido publicado. Observa-se, inclusive, que, no que se refere às metas de acessos individuais, a área técnica consigna que a redução dessas metas tem como base o disposto no PGMU III.

93. De qualquer sorte, recomenda-se, para fins de instrução dos autos, apenas para deixar tal premissa mais clara, que a área técnica explicita expressamente a existência ou inexistência de eventual saldo também decorrente da presente proposta de PGMU. É que, como salientado, caso

existente saldo, sua utilização também deve ser endereçada na presente proposta de Plano, até porque se trata de proposta de PGMU para o último período da concessão, devendo haver o endereçamento de todos os saldos por ventura existentes.

94. Em suma, muito embora não pareçam haver desonerações decorrentes do presente Plano, é importante que tal premissa e, conseqüentemente, a inexistência de saldo dele decorrente, restem expressas nos autos, para fins de instrução.

### 3.3 Adequação na Minuta de PGMU.

95. A área técnica, no Informe nº 64/2019/PRRE/SPR, consignou que a Análise de Impacto Regulatório apresentou as alternativas de encaminhamento das principais metas de universalização constantes da proposta de Decreto de PGMU V. No entanto, continua a área técnica, "verificou-se a necessidade / oportunidade de aperfeiçoar o texto do PGMU e ajustar algumas regras à atual realidade da prestação do serviço". A área técnica pontuou, ainda, que tais alterações não são objeto da AIR, considerando-se que se tratam de alterações redacionais ou de adequações a outras normas em vigor.

96. Passemos a analisar as adequações propostas.

#### 3.3.1. Artigo 4º.

97. O artigo 4º da Minuta de PGMU (com marcas) tem a seguinte redação:

Art. 4º Nas localidades com mais de trezentos habitantes, as concessionárias do STFC na modalidade local devem implantar o STFC com acessos individuais nas classes residencial, não residencial e tronco, no prazo de até cento e vinte dias, contado da data de solicitação, nos termos estabelecidos em regulamento.

§ 1º As solicitações de instalação de acessos individuais das classes residencial, não residencial e tronco, nas localidades com STFC com acessos individuais devem ser atendidas no prazo máximo de sete dias, contado da data de solicitação em noventa por cento dos casos, e, em nenhuma hipótese a instalação de acessos individuais poderá ocorrer em prazo superior a vinte e cinco dias.

§ 2º Nas localidades com STFC com acessos individuais, aplica-se excepcionalmente o prazo estabelecido no *caput* quando comprovada a necessidade de expansão de cobertura de rede, nos termos estabelecidos em regulamento.

98. A área técnica sugeriu a exclusão da remissão à regulamentação específica para o detalhamento da regra disposta no §2º, na medida em que "o *caput* do artigo já remete o detalhamento das questões de prazo à regulamentação e que a necessidade de expansão de redes deve ser verificada em cada caso concreto, não necessitando de regramento próprio".

99. Entende-se que a proposta de adequação está devidamente fundamentada, não se vislumbrando qualquer óbice a ela.

#### 3.3.2. Artigos 8º e 14, §1º.

100. O artigo 8º e o §1º do artigo 14 da Minuta de PGMU (com marcas) têm a seguinte redação:

Art. 8º As concessionárias do STFC na modalidade local devem ofertar o acesso individual na área rural, por meio de plano alternativo de oferta obrigatória de serviço, definido em regulamentação específica, que estabelecerá os prazos e as metas de cobertura, a abrangência e as demais condições que assegurem a viabilidade técnica e econômica da oferta.

~~Parágrafo único. 1º~~ A regulamentação de que trata o **caput** deverá prever o atendimento progressivo, além de outras condições que assegurem o atendimento às solicitações de instalação de acesso individual, referentes a domicílios rurais situados à distância geodésica igual ou inferior a trinta quilômetros dos limites da localidade-sede municipal atendida com acessos individuais do STFC, sem prejuízo de expansões de cobertura no âmbito das revisões deste Plano.

~~§ 2º A meta a que se refere o **caput** somente será exigível a partir da cobertura pela prestadora detentora da outorga de autorização de uso de radiofrequências da área rural a ser atendida por sistema de radiocomunicação que opere nas subfaixas de radiofrequências de 451 MHz a 458 MHz e de 461 MHz a 468 MHz ou em outra subfaixa de radiofrequência utilizada por ela para o cumprimento da obrigação de cobertura.~~

[...]

Art. 14. *Omissis*

~~§ 1º A responsabilidade pelo cumprimento do disposto no *caput* para local situado à distância geodésica igual ou inferior a trinta quilômetros de uma localidade com mais de trezentos habitantes é das concessionárias do servi~~

~~ço na modalidade local, hipótese em que a meta será exigível no prazo de até noventa dias, contado da data de cumprimento da obrigação de cobertura pela prestadora vinculada à subfaixa de radiofrequência de 451 MHz a 458 MHz e de 461 MHz a 468 MHz ou de outra subfaixa de radiofrequência utilizada por ela para o cumprimento da obrigação de cobertura.~~

101. Os fundamentos para as adequações propostas foram os seguintes:

3.33. No art. 8º sugere-se a exclusão do §2º que trata do condicionamento da instalação de acessos individuais em área rural, à disponibilização de cobertura nas faixas de 450 MHz pelas operadoras detentoras das respectivas outorgas. De acordo com o Edital de Licitação nº 004/2012/PVCP/SPV – ANATEL, o atendimento à área rural com essa faixa de frequência

deveria ter sido concluído em 31 de dezembro de 2015, não fazendo mais sentido manter o condicionamento. Em igual sentido, sugerimos a supressão de parte do §1º do artigo 14 da proposta.

102. Verifica-se, portanto, que a Minuta foi adequada, nesse ponto, para excluir referência a condicionamento que deveria ter sido concluído em 31 de dezembro de 2015, não se vislumbrando qualquer óbice a tal adequação.

### 3.3.3. Artigos 10, 11 e 13.

103. Os 10, 11 e 13 da Minuta de PGMU (com marcas) têm a seguinte redação:

Art. 10. Nas localidades com mais de trezentos habitantes, as concessionárias do STFC na modalidade local devem, mediante solicitação, ativar e manter TUP para atender os estabelecimentos de ensino regular, estabelecimentos de saúde, estabelecimentos de segurança pública, bibliotecas e museus públicos, órgãos do Poder Judiciário, órgãos do Poder Executivo e Legislativo, órgãos do Ministério Público e órgãos de defesa do consumidor, terminais rodoviários, aeródromos e áreas comerciais de significativa circulação de pessoas, ~~observados os critérios nos prazos estabelecidos em regulamento, no prazo máximo de sete dias, contado da data de solicitação art. 4º.~~

Art. 11. Nas localidades com mais de cem habitantes, as concessionárias do STFC na modalidade local devem, mediante solicitação, ativar e manter TUP adaptados para as pessoas com deficiência de locomoção, auditiva e de fala, ~~no prazo de sete dias, contado da data de solicitação nos prazos estabelecidos no art. 4º,~~ observados os critérios estabelecidos em regulamento, inclusive quanto à sua localização e sua destinação.

[...]

Art. 13. Nas localidades com mais de cem habitantes, as concessionárias do STFC devem ativar, mediante solicitação, e manter um TUP em local acessível ao público vinte e quatro horas por dia, ~~nos prazos estabelecidos no prazo estabelecido no caput de art. 4º.~~

~~§ 1º Deverá ser mantido. É vedado retirar o TUP já instalado nas localidades com até trezentos habitantes quando ele for o único da localidade.~~

104. No que se refere a esses dispositivos, as alterações propostas tiveram os seguintes fundamentos:

3.34. No capítulo III, que trata das metas de acessos coletivos, os prazos para o atendimento das obrigações constantes dos artigos 10 (TUP em localidades com mais de 300 habitantes), 11 (TUP adaptado em localidades com mais de 100 habitantes) e 13 (TUP em localidades com mais de 100 habitantes), eram diferenciados para metas semelhantes de instalação de TUP (7 dias ou as regras do artigo 4º). Assim, entende-se ser mais razoável estabelecer os mesmos prazos para todas as metas, quais sejam, os prazos constantes do art. 4º, já que por vezes será necessária a expansão das redes para realizar o atendimento com o TUP, não sendo coerente estabelecer, nestes casos, apenas o prazo de 7 (sete) dias.

105. Verifica-se, assim, que a proposta, nesse ponto, visa uniformizar os prazos para todas as metas, utilizando-se os prazos constantes do artigo 4º da Minuta de PGMU.

### 3.3.4. Artigo 14.

106. O artigo 14 da Minuta de PGMU (com marcas) tem a seguinte redação:

Art. 14. As concessionárias do STFC devem assegurar que sejam atendidos com TUP, instalado em local acessível ao público vinte e quatro horas por dia, mediante solicitação, os seguintes locais situados em área rural, até as quantidades constantes dos Anexos II e III, na forma estabelecida em regulamentação da Anatel:

I - escolas públicas;

II - estabelecimentos de saúde;

III - comunidades remanescentes de quilombos ou quilombolas, ~~devidamente certificadas pelo Incra;~~

IV - populações tradicionais e extrativistas fixadas nas unidades de conservação de uso sustentável geridas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;

V - assentamentos de trabalhadores rurais;

VI - aldeias indígenas;

VII - organizações militares das Forças Armadas;

VIII - postos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal do Ministério da Segurança Pública;

IX - aeródromos públicos;

X - postos revendedores de combustíveis automotivos;

XI - cooperativas e associações, nos termos do disposto na Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2012 - Código Civil;

XII - postos de fiscalização da Receita Federal e Estadual; e

XIII - estabelecimentos de segurança pública.

107. No ponto, a área técnica consignou que recebeu correspondência do INCRA (Ofício nº 29125/2019/DF/SEDE/INCRA-INCRA, de 4 de junho de 2019, SEI 4398158), por meio da qual informou não ser o órgão responsável pela certificação das comunidades remanescentes de quilombos e quilombolas. Assim é que a área técnica sugeriu a alteração do inciso III do artigo 14 da Minuta de PGMU, com a exclusão da referência ao órgão responsável, em linha com o disposto na maioria dos demais incisos.

### 3.3.5. Artigo 16.

108. O artigo 16 da Minuta de PGMU (com marcas) tinha a seguinte redação:

~~Art. 16. Os casos de sobreposição de instalação de TUP terão seus atendimentos definidos em regulamentação específica.~~

109. A área técnica propôs a exclusão do dispositivo pelos seguintes fundamentos:

Informe nº 64/2019/PRRE/SPR:

3.36. Sugere-se, adicionalmente, a exclusão do artigo 16 do PGMU atual que trata especificamente da questão da sobreposição dos terminais de uso público. Considerando a redução generalizada nas quantidades de TUP promovidas pelo Decreto nº 9.619/2018, a baixa demanda pelo STFC e os limites estabelecidos nos anexos II e III do PGMU, entende-se que as demandas devem ser atendidas, nos limites definidos, em qualquer local solicitado, sem considerar regras de sobreposição.

110. No ponto, esta Procuradoria apenas recomenda que a área técnica reflita se não seria prudente manter a previsão, na medida em que, uma vez mantida, a questão, de qualquer sorte, será definida em regulamentação específica.

111. Nesse sentido, ainda que mantida a previsão, é possível que a regulamentação específica estabeleça, por exemplo, que os TUPs serão instalados, mediante solicitação, independentemente da distância física entre eles, mantendo-se o ideário da proposta da área técnica. Vale destacar que a proposta de Revisão do Regulamento de Obrigações de Universalização - ROU, atualmente em trâmite na Agência, processo nº 53500.001043/2019-56, prevê, inclusive, redação semelhante. Vejamos:

Art.10. Atingido, em um ano, o número de instalações equivalente a trinta por cento do quantitativo previsto nos Anexos II e III do PGMU, a Concessionária poderá suspender o prazo de atendimento da solicitação, que será reiniciado a partir do dia 1º de janeiro do próximo ano.

Parágrafo único. Todas as solicitações de TUP devem ser atendidas, mediante solicitação, independentemente da distância física entre eles, nos limites estabelecidos no caput.

112. Sobre esse dispositivo, esta Procuradoria, por meio do Parecer nº 00130/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU, manifestou-se nos seguintes termos:

#### 2.7.2. Artigo 10.

79. No que se refere ao artigo 10, a área técnica, no Informe nº 177/2019/PRUV/SPR, consignou o seguinte:

#### Informe nº 177/2019/PRUV/SPR

3.68. Por meio da carta CT. GCGR/GRO - 094/2019 (SEI nº 4859754), a Claro apresentou a seguinte contribuição ao art. 10 :

*De:*

*Art.10. Atingido, em um ano, o número de instalações equivalente a 30% (trinta por cento) do quantitativo previsto nos Anexos II e III do PGMU, a Concessionária poderá suspender o prazo de atendimento da solicitação, que será reiniciado a partir do dia 1º de janeiro do próximo ano.*

*Parágrafo único. Todas as solicitações de TUP devem ser atendidas, mediante solicitação, independentemente da distância física entre eles, nos limites estabelecidos no caput.*

*Para:*

*Art.10. Atingido, em um ano, o número de instalações equivalente a 30% (trinta por cento) do quantitativo previsto nos Anexos II e III do PGMU, a Concessionária poderá suspender o prazo de atendimento da solicitação, que será reiniciado a partir do dia 1º de janeiro do próximo ano.*

*Parágrafo único. Todas as solicitações de TUP devem ser atendidas, mediante solicitação, desde que se mantenha uma distância física mínima de 600 metros entre eles, nos limites estabelecidos no caput.*

3.69. A prestadora afirmou que a exclusão da existência de uma distância mínima contraria a eficiência e a economicidade da obrigação de instalação de TUP. Disse ainda que fere a razoabilidade exigir que as prestadoras cumpram uma determinação (que por vezes revela-se de difícil ou impossível atendimento em razão da falta de acessibilidade aos locais). Assim, a contribuição definiria uma distância mínima para a instalação de TUP a fim de evitar uma sobreposição de atendimento e uma conseqüente redução do saldo previsto no artigo 14 do PGMU vigente em uma mesma área rural, impossibilitando desta forma o atendimento de outra área rural.

3.70. A contribuição **não foi acatada**. O PGMU não definiu distâncias mínima entre TUPs, tampouco o saldo de TUP foi calculado levando-se em consideração quaisquer distâncias, não cabendo à Anatel fazê-lo, limitando o direito dos cidadãos. Ressalta-se, ainda, que não cabe razão à Claro quando fala da necessidade de redução do cálculo do saldo caso não seja estabelecida uma distância mínima entre TUPs. Isso porque o próprio PGMU estabeleceu o quantitativo máximo de TUPs que a prestadora deverá instalar, não havendo obrigação adicional de instalações além desse número máximo:

*Art. 14. As concessionárias do STFC devem assegurar que sejam atendidos com TUP, instalado em local acessível ao público vinte e quatro horas por dia, mediante solicitação, os seguintes locais situados em área rural, até as quantidades constantes dos Anexos II e III, na forma estabelecida em regulamentação da Anatel:*

(...)

§ 3º O cumprimento da meta a que se refere o **caput** será exigível no percentual máximo anual de trinta por cento do quantitativo estabelecido nos Anexos II e III e as solicitações de que tratam os § 1º e § 2º deverão ser atendidas no prazo de até noventa dias.

3.71. Em relação ao art. 10, a Oi também apresentou contribuição (CT/Oi/GEIR/3237/2019 - SEI nº 4863935), solicitando a exclusão do parágrafo único. Justificou-se dizendo que caso essa regra fosse inserida no ROU, a mesma fomentaria novas solicitações de TUP o que, além de contrariar o interesse público, impactaria diretamente o cálculo do saldo gerado pela troca de metas.

3.72. Acontece que, como comentado no item anterior, não há que se falar em alteração de saldo pela troca de metas, conforme previsão do art. 14, §3º do PGMU. Assim, a contribuição da Oi **não foi acatada**.

80. No ponto, muito embora a área técnica tenha apontado os fundamentos para não acatamento das contribuições apresentadas, cumpre destacar que o PGMU, aprovado pelo Decreto nº 9.619, de 20 de dezembro de 2018, prevê, em seu artigo 11, no capítulo que trata das metas de acessos coletivos, que "os casos de sobreposição de instalação de TUP terão seus atendimentos definidos em regulamentação específica".

81. Sobre tal disposição, inclusive, esta Procuradoria já se manifestou, por meio do Parecer nº 00235/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU, exarado nos presentes autos, antes da realização da Consulta Pública nº 51/2019, *verbis*:

#### **Parecer nº 00235/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

52. Foram excluídas da proposta de ROU, ainda, as regras relativas a sobreposição de TUPs. Considerando que a instalação de acessos coletivos deve ser realizada, a partir da edição do PGMU IV, mediante solicitação, o corpo técnico entendeu que a proposta não necessitaria tratar sobre o tema, sendo que, ainda que sejam solicitados TUP em locais muito próximos, estes deveriam ser instalados pela concessionária.

53. No ponto, esta Procuradoria apenas pondera que o PGMU IV expressamente prevê, em seu art. 16, que "*os casos de sobreposição de instalação de TUP terão seus atendimentos definidos em regulamentação específica*". Dessa forma, é importante que o ROU expressamente trate da matéria, ainda que seja para estabelecer que os TUPs serão instalados, mediante solicitação, independentemente da distância física entre eles.

54. Ademais, esta Procuradoria recomenda que se avalie se não seria interessante o estabelecimento de uma previsão semelhante àquela prevista no art. 19 do ROU atualmente em vigor para considerar atendidos locais que estejam a determinada distância de um TUP, evitando-se a obrigatoriedade de instalação de TUPs muito próximos.

82. Em resposta, a área técnica, por meio do Informe nº 40/2019/PRUV/SPR, acatou a sugestão deste órgão de consultoria nos seguintes termos:

3.17. Esta área técnica acolhe a sugestão da PFE, para incluir o seguinte Parágrafo único, no art. 10 da proposta de ROU:

*Art.10. Atingido, em um ano, o número de instalações equivalente a trinta por cento do quantitativo previsto nos Anexos II e III do PGMU, a Concessionária poderá suspender o prazo de atendimento da solicitação, que será reiniciado a partir do dia 1º de janeiro do próximo ano.*

*Parágrafo único . Todas as solicitações de TUP devem ser atendidas, mediante solicitação, independentemente da distância física entre eles, nos limites estabelecidos no caput.*

83. Verifica-se, assim, que já existe previsão a respeito, ainda que no sentido de que todas as solicitações de TUP devem ser atendidas, mediante solicitação, independentemente da distância física entre eles, proposta esta aprovada pelo Conselho Diretor antes da Consulta Pública nº 51/2019, não se vislumbrando qualquer óbice a ela.

113. Dessa feita, mantida a previsão, tal como explicitado no aludido parecer, é possível, ainda, que se avalie se não seria interessante, por exemplo, o estabelecimento de uma previsão semelhante àquela prevista no art. 19 do ROU atualmente em vigor para considerar atendidos locais que estejam a determinada distância de um TUP, evitando-se a obrigatoriedade de instalação de TUPs muito próximos.

114. Em suma, esta Procuradoria recomenda que a área técnica reflita sobre a questão, já que, de qualquer sorte, ela será objeto regulamentação específica, ocasião em que poderá ser avaliada a melhor forma de previsão quanto ao ponto.

#### **3.3.6. Alteração da ordem das metas estabelecidas nos capítulos IV e V do PGMU.**

115. No ponto, a área técnica propôs a alteração da ordem das metas estabelecidas nos capítulos IV e V do PGMU, de forma que as metas atualmente em vigor (acesso fixo sem fio para prestação do STFC) sejam apresentadas antes das novas metas de infraestrutura de rede de suporte ao STFC que estão sendo propostas, não se vislumbrando qualquer óbice quanto ao ponto.

#### **3.3.7. Capítulo das metas de acesso fixo sem fio.**

116. No que se refere ao capítulo das metas de acesso sem fio, a área técnica, no Informe nº 64/2019/PRRE/SPR, registrou que "foi retirada a referência a verificação de saldo, já que este cálculo já

deve estar concluído quando da aprovação do novo PGMU e foram excluídas as metas intermediárias de instalação referentes aos anos de 2019 e 2020 que já devem estar cumpridas". Vejamos:

Minuta de PGMU (com marcas):

CAPÍTULO IV

DAS METAS DE SISTEMA DE ACESSO FIXO SEM FIO PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO

Art. ~~16~~ 19. O saldo decorrente das alterações das metas de TUP promovidas por este Plano será utilizado em favor de metas de acesso fixo sem fio para a prestação do STFC.

~~Art. 20~~. As concessionárias do STFC na modalidade local devem implantar sistemas de acesso fixo sem fio com suporte para conexão em banda larga nas localidades indicadas no Anexo IV.

Parágrafo único. Os sistemas de acesso fixo sem fio deverão viabilizar tecnicamente, em regime de exploração industrial, a oferta de conexão à internet por meio de tecnologia de quarta geração - 4G ou superior.

Art. ~~21~~ 17. O atendimento ao disposto no art. ~~20~~ 16 deverá ocorrer por meio da implantação de uma estação rádio base em cada local

idade indicada no Anexo IV.  
Parágrafo único. As localidades indicadas no Anexo IV deverão ser atendidas por cada concessionária da seguinte forma:

I - no mínimo, ~~dez~~ quarenta e cinco por cento das localidades até 31 de dezembro de ~~2019~~ 2021;

II - no mínimo, ~~vinte e cinco~~ quarenta e cinco por cento das localidades até 31 de dezembro de 2020;

~~III - no mínimo, quarenta e cinco por cento das localidades até 31 de dezembro de 2021;~~

~~IV - no mínimo, setenta por cento das localidades até 31 de dezembro de 2022; e~~

~~VIII - cem por cento das localidades até 31 de dezembro de 2023.~~

117. Verifica-se, assim, que foi excluído o artigo 19 que tratava do saldo decorrente das alterações das metas de TUP promovidas pelo PGMU IV, bem como as metas intermediárias de instalação referentes aos anos de 2019 e 2020 que já devem estar cumpridas, não se vislumbrando qualquer óbice quanto ao ponto.

118. Destaque-se que o artigo 18 (e seguintes) da Minuta de PGMU trata da utilização do saldo decorrente das alterações das metas de Posto de Serviço Multifacilidade (PSM) e de *backhaul* promovida pelos Decretos nº 4.512/2011 e 6.424/2008. Nesse sentido, consoante explicitado pela área técnica, no bojo do Informe nº 64/2019/PRRE/SPR, foi incluído novo Capítulo V, que trata das metas de implementação da infraestrutura de redes de suporte do serviço telefônico fixo comutado para conexão em banda larga (*backhaul*).

### 3.3.8. Capítulo V - Metas de Implementação da Infraestrutura de Redes de Suporte do Serviço Telefônico Fixo Comutado para conexão em banda larga (*backhaul*).

119. Nesse ponto, a área técnica, no Informe nº 64/2019/PRRE/SPR, seguindo a conclusão do Tema 3 da Análise de Impacto Regulatório - AIR, que sugeriu a utilização dos saldos do PGMU (PSM e *backhaul*) em expansão das redes de suporte do STFC para conexão em banda larga (*backhaul*), incluiu o novo Capítulo V que estabelece metas progressivas de expansão dessas redes até o ano de 2025. Vejamos a manifestação da área técnica:

3.39. Seguindo a conclusão do Tema 3 da Análise de Impacto Regulatório - AIR, que sugeriu a utilização dos saldos do PGMU (PSM e *backhaul*) em expansão das redes de suporte do STFC para conexão em banda larga (*backhaul*), foi incluído o novo Capítulo V que estabelece metas progressivas de expansão dessas redes até o ano de 2025. Devem ser atendidos os distritos sede dos municípios que ainda não disponham de *backhaul* em fibra ótica, com capacidade mínima de 10 Gbps com ligação à Ponto de Troca de Tráfego - PTT definidos nos termos do PGMC. A implantação das metas será realizada de acordo com a disponibilidade de saldo.

3.40. Será encaminhada para Consulta Pública a lista de municípios que não dispõem de *backhaul* de fibra, para manifestação dos interessados. A lista foi elaborada com base em informação anual coletada pela Anatel junto às empresas do setor e disponibilizada no seguinte endereço eletrônico: <https://www.anatel.gov.br/dados/mapeamento-de-redes>.

3.41. De acordo com os dados apurados, o *backhaul* de fibra ótica tem evoluído a uma taxa média anual de 5% (cinco por cento) ou cerca de 180 (cento e oitenta) municípios por ano nos últimos 3 (três) anos.

[...]

3.42. A opção pela implantação de fibra dá-se, especialmente, por ser uma infraestrutura básica do setor, servindo inclusive para suportar as metas de acesso fixo sem fio, que com a implantação do 4G necessitará de altas capacidades de escoamento de tráfego. No mesmo sentido, a proximidade das novas tecnologias móveis (5G) e o aumento contínuo do tráfego nas redes de banda larga, deixam os municípios desatendidos por fibra ótica praticamente alijados do processo de conexão digital, tão fundamental para o desenvolvimento pleno da cidadania, das atividades econômicas e sociais. A implantação do *backhaul* de fibra está alinhada ao diagnóstico do Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações - PERT e às políticas públicas do setor aprovadas pelo Decreto 9.612/2018.

3.43. A lista final de municípios que serão atendidos por meio de *backhaul* de fibra estará anexa ao PGMU e será definida após consulta pública quando os saldos já estarão

- calculados pela Anatel.
120. Assim é que foi proposta a inclusão do Capítulo V, nos seguintes termos:  
Minuta de PGMU (sem marcas):  
CAPÍTULO V  
DAS METAS DE IMPLEMENTAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE REDE DE SUPORTE DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO PARA CONEXÃO EM BANDA LARGA (**BACKHAUL**)  
Art. 18. O saldo decorrente das alterações das metas de Posto de Serviço Multifacilidade (PSM) e de **backhaul** promovidas pelos Decretos nº 7.512/2011 e nº 6.424/2008, respectivamente, será utilizado em favor da implantação de **backhaul** em sedes de municípios.  
Art. 19. As concessionárias do STFC na modalidade local devem implantar infraestrutura de suporte do STFC nas sedes dos municípios indicados no Anexo V.  
§ 1º O atendimento do disposto no **caput** deverá ocorrer por meio da implantação de infraestrutura de transporte de fibra óptica, com capacidade mínima de 10 Gbps fim a fim, que permita conexão ao menos a partir de um ponto localizado no seu distrito sede a um Ponto de Troca de Tráfego - PTT que se enquadre nas características definidas no Plano Geral de Metas de Competição - PGMC (Resolução Anatel nº 600/2012, alterada pela Resolução Anatel nº 694/2018).  
§ 2º As sedes de municípios deverão ser atendidas por cada concessionária da seguinte forma:  
I - no mínimo, dez por cento dos municípios até 31 de dezembro de 2021;  
II - no mínimo, vinte e cinco por cento dos municípios até 31 de dezembro de 2022;  
III - no mínimo, quarenta e cinco por cento dos municípios até 31 de dezembro de 2023;  
IV - no mínimo, setenta por cento dos municípios até 31 de dezembro de 2024; e  
V - cem por cento dos municípios até 31 de julho de 2025.  
§ 3º Nas sedes dos municípios atendidos por força do disposto no Decreto nº 6.424, de 4 de abril de 2008, que não coincidam com aquelas definidas pela Anatel para os objetivos constantes do **caput**, a concessionária deverá manter instalada a capacidade de **backhaul**.  
Art. 20. As concessionárias do STFC na modalidade local ficam obrigadas a disponibilizar o acesso à infraestrutura de **backhaul**, objeto das metas de universalização, nos termos de regulamentação específica, de maneira a atender, preferencialmente, a implementação de políticas públicas para as telecomunicações.  
Parágrafo único. A Anatel pode desobrigar o compartilhamento se verificada a existência de competição adequada no respectivo mercado relevante.
121. Sobre o mérito da questão, esta Procuradoria já se manifestou no item 3.2.3 deste opinativo.
122. No ponto, recomenda-se apenas o seguinte ajuste redacional:  
Art. 19. *Omissis*  
§ 1º O atendimento do disposto no **caput** deverá ocorrer por meio da implantação de infraestrutura de transporte de fibra óptica, com capacidade mínima de 10 Gbps, ~~fim a fim~~, ~~de~~ que permita conexão ao menos a partir de um ponto localizado no seu distrito sede a um Ponto de Troca de Tráfego - PTT que se enquadre nas características definidas no Plano Geral de Metas de Competição - PGMC (Resolução Anatel nº 600/2012, alterada pela Resolução Anatel nº 694/2018).

### 3.3.9. Disposições finais. Exclusão das disposições finais do Decreto relativas aos cálculos do saldo.

123. No ponto, a área técnica, no Informe nº 64/2019/PRRE/SPR, propôs a exclusão das disposições finais do Decreto relativas aos cálculos de saldo, já que estes não mais existirão, e também das obrigações relativas a existência de 4G nas localidades do PGMU IV e da elaboração de plano para utilização dos saldos, pois já estarão cumpridas pela Anatel.
124. No ponto, consoante salientado por esta Procuradoria no item 3.2.3 deste opinativo, recomenda-se, apenas para fins de instrução dos autos, que a área técnica explicitamente a existência ou inexistência de eventual saldo também decorrente da presente proposta de PGMU. Caso existente saldo, repita-se, sua utilização também deve ser endereçada na presente proposta de Plano, até porque se trata de proposta de PGMU para o último período da concessão, devendo haver o endereçamento de todos os saldos por ventura existentes. Nesse sentido, por se tratar do último período da concessão, de fato, sendo todos os saldos endereçados no presente Plano, eles não mais existirão.

### 3.3.10. Artigo 23.

125. Por fim, observa-se que foram propostas alterações no artigo 23 de Minuta de PGMU nos seguintes termos:  
Art. ~~30~~-23. Enquanto não for publicada a regulamentação deste Plano, aplicam-se, no que couber, as disposições do regulamento do Decreto nº ~~7.512~~9.619, de 20112018.  
Parágrafo único. A regulamentação deste Plano, caso necessária, deverá ser editada pela Anatel, no prazo de doze meses, contado da data de publicação deste Decreto.
126. Trata-se de adequação da Minuta em relação ao último Decreto vigente, bem como de previsão de nova regulamentação do novo Decreto, caso seja necessário.
127. Vale registrar que está em trâmite na Agência a revisão do Regulamento de Obrigações de

Universalização - ROU, no bojo do processo nº 53500.001043/2019-56. Tal Regulamento, nos termos do artigo 1º da proposta, tem por objetivo estabelecer os critérios e procedimentos para execução, acompanhamento e controle das obrigações de universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, prestado em regime público, conforme Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado em Regime Público – PGMU, aprovado pelo Decreto nº 9.619, de 20 de dezembro de 2018, ou outro que vier a substituí-lo ou modificá-lo.

128. De qualquer sorte, editado novo Decreto, importante que, caso necessário, também seja editada nova regulamentação, de modo a adequá-la ao novo plano, aplicando-se, enquanto não for publicada tal regulamentação, no que couber, as disposições do regulamento do Decreto nº 9.619, de 2018.

#### **4. MINUTAS DE CONTRATO DE CONCESSÃO**

##### **4.1 Das contribuições apresentadas por força da Consulta Pública nº 51/2018**

O corpo técnico apresentou comentários a respeito dos principais temas objeto das contribuições apresentadas ao Contrato de Concessão em decorrência da Consulta Pública nº 51/2018. Os principais temas abordados são os seguintes: a) Área de Abrangência da Concessão; b) Ônus da Concessão; c) Bens Reversíveis; d) Saldo decorrente das metas de universalização. Passa-se a analisar os comentários apresentados em relação a cada um dos temas.

##### **4.1.1. Área de Abrangência da Concessão**

129. O corpo técnico esclareceu que algumas contribuições apresentadas propuseram que os compromissos de oferta, qualidade, continuidade e universalização do STFC sejam exigidos apenas nos municípios considerados não competitivos. Propõe-se não acatar as contribuições nesse sentido, considerando-se que essa discussão não deve ser realizada mediante a alteração do Contrato de Concessão.

130. A LGT foi recentemente alterada pela Lei nº 13.879, de 03 de outubro de 2019, para estabelecer a possibilidade de adaptação do regime de Concessão para autorização condicionada, dentre outros requisitos, à manutenção da prestação do serviço adaptado e compromisso de cessão de capacidade que possibilite essa manutenção, nas áreas sem competição adequada (art. 144-A).

131. A categorização de municípios, assim, foi utilizada pela LGT para possibilitar a manutenção do serviço adaptado em áreas que não haja competição adequada, evitando que a população fique desassistida.

132. O tema encontra-se sob discussão, ainda, nos autos do processo nº 53500.015702/2016-99, que trata do Projeto Estratégico sobre a reavaliação do regime e escopo dos serviços de telecomunicações.

133. Assim, conclui-se que, de fato, a revisão dos Contratos de Concessão não é o momento adequado para estabelecer premissas de continuidade e universalização do STFC apenas em municípios não competitivos.

134. Dessa maneira, adequado o não acatamento das contribuições apresentadas quanto ao tema pelo corpo técnico da Agência.

##### **4.1.2 Ônus da Concessão**

135. No tocante à Cláusula 3.3 dos Contratos de Concessão, que versa a respeito da cobrança do ônus de 2% (dois por cento) devido pelas concessionárias a cada biênio, o corpo técnico registrou que foram apresentadas contribuições que contestavam a base de cálculo e a sua própria cobrança. No Informe nº 64/2019/PRRE/SPR, a questão foi assim exposta:

3.17.6. Contestou-se a inclusão no cálculo do ônus das receitas de interconexão, Prestação, Utilidade ou Comodidade (PUC) e de outros serviços adicionais e receitas operacionais (§2º acima transcrito), e requer que o ônus correspondente a 2% (dois por cento) incida somente sobre as receitas advindas dos planos de serviço básico e alternativos. Fundamentou-se a proposta na suposta invalidade e ineficácia da parte final do §2º da Cláusula 3.3., a qual não constava da redação original dos contratos de concessão, e fora inserida quando de sua prorrogação.

3.17.7. Sugeriu-se a exclusão da cobrança do ônus contratual, ou a redução de seu percentual para 0,001% (um milésimo) da receita da concessionária. Argumentou-se que a cobrança oneraria sobremaneira um serviço que já estaria em declínio, se considerado o interesse dos usuários.

3.17.8. A base de cálculo do ônus contratual já foi objeto de contestação na Anatel e, como resultado, o Conselho Diretor da Agência exarou a Súmula nº 11, de 17 de novembro de 2011, por meio da qual se fixou a seguinte interpretação:

*Estão incluídas na base de cálculo do ônus contratual previsto nos Contratos de Concessão de 2006/2010, para prestação do STFC, dentre outras, as receitas de interconexão, PUC, e, ainda, de outros serviços adicionais e receitas operacionais inerentes ao STFC.*

3.17.9. A dúvida quanto à interpretação ocorreu porque a redação da Cláusula 3.3. dos contratos de concessão firmados em 2006 previa que o ônus contratual deveria incidir sobre a receita líquida da prestadora, sem enumerar quais seriam as fontes das receitas da concessionária que deveriam ser consideradas. Os contratos de concessão atualmente assinados, cujas minutas foram aprovadas por meio da Resolução nº 552, de 10 de dezembro de 2010, preveem que estão incluídas dentre as receitas dos planos de serviço, básico e alternativos objeto da concessão, as receitas de interconexão, PUC, e, ainda, de

outros serviços adicionais e receitas operacionais na forma definida pela Agência.

3.17.10. Tendo a Anatel se manifestado definitivamente sobre o assunto, a base de cálculo do ônus contratual da concessão é hoje objeto de ações judiciais. Por esse motivo, entende-se por não acatar as contribuições para se alterar o §2º da Cláusula 3.3 das minutas de contratos de concessão submetidas à CP nº 51/2018.

136. Quanto às contribuições que pedem a sua extinção ou sua redução para 0,001% (um milésimo), é importante observar que a diminuição de receitas do serviço implica na redução do montante a ser pago pelas concessionárias. Assim, o argumento de que *“a cobrança oneraria sobremaneira um serviço que já estaria em declínio”* não é suficiente para afastar a cobrança do ônus previsto contratualmente.

137. Por outro lado, como exposto pelo corpo técnico, a Agência já se pronunciou a respeito da base de cálculo do ônus contratual, tendo consolidado o seu entendimento por meio do enunciado de Súmula nº 11.

138. Considerando que a inclusão das receitas objeto de contestação pelas concessionárias encontra-se sob discussão judicial, não há que se falar em alteração do Contrato de Concessão sem que exista ordem judicial específica em sentido diverso daquele adotado pela Anatel.

139. Dessa forma, devidamente justificada a manutenção das regras relativas ao ônus de 2% (dois por cento) constante do Contrato de Concessão.

#### **4.1.3. Bens Reversíveis.**

140. A proximidade do fim do prazo de vigência dos Contratos de Concessão faz com que o tema relativo aos bens reversíveis tenha sido objeto de amplo debate e, conseqüentemente, objeto de diversas contribuições no âmbito da Consulta Pública nº 51/2018.

141. No ponto, o corpo técnico registrou o seguinte:

3.17.18. O tema da reversibilidade de bens foi um dos estudados quando da Análise de Impacto Regulatório que subsidiou a revisão dos contratos 2016-2020 (processo nº 53500.013266/2013-71, fls. 211 a 252, Volume I), oportunidade na qual se concluiu que havia a necessidade de se rever as regras então vigentes. Nesse sentido, afirmou-se o seguinte:

(...) entendemos que, a despeito de o tema embutir altos custos administrativos e políticos, a alteração substancial do tratamento dado à reversão de bens é necessária e urgente.

São imensos os riscos incorridos pela sociedade de o tema ser objeto de intermináveis disputas administrativas e judiciais acerca de valores de indenização e definição de quais bens seriam passíveis de reversão. Essa incerteza não apresenta risco apenas às empresas do setor, mas também à própria continuidade do serviço, dado que até definição cabal dos termos da extinção da concessão, o serviço permaneceria em precário estado de legalidade.

Trata-se de absoluta incongruência, dado que a continuidade do serviço é, mantidas as regras vigentes, ameaçada pelo principal instrumento que visava originalmente a lhe proteger.

Assim, recomenda-se ao Conselho Diretor que submeta à Consulta Pública minuta dos contratos de concessão que altere os capítulos XXII e XXIII. A redação proposta deve unificar os dois capítulos concernentes à reversibilidade e simplificar sobremaneira a redação dos dispositivos, sem alterar, entretanto, sua essência, mas concedendo liberdade à Agência para modernizar, em regulamentação, o instituto e melhor assegurar a continuidade do serviço.

3.17.19. Previsto na Agenda Regulatória para o biênio 2019-2020, o projeto de reavaliação da regulamentação sobre controle de bens reversíveis está em discussão no processo nº 53500.056388/2017-85, por meio do qual se propôs aprovar o Regulamento de Continuidade da Prestação do STFC, e revogar o Regulamento de Controle dos Bens Reversíveis, aprovado pela Resolução nº 447, de 19 de outubro de 2006.

3.17.20. No âmbito daquele processo, identificou-se a necessidade de se alterar cláusulas dos contratos de concessão, com o objetivo de compatibilizá-las com o a proposta de Regulamento de Continuidade da Prestação do STFC. É o que constou do Informe nº 57/2019/PRRE/SPR, de 6 de maio de 2019 (SEI nº [4089013](#)), cujo trecho se transcreve abaixo:

3.53. (...) informamos que, no curso da atualização da proposta regulamentar em tela e também da análise da presente diligência, vislumbrou-se a necessidade de alguns ajustes às minutas de Contrato de Concessão aprovadas por meio da Resolução nº 678, de 6 de junho de 2017, de modo a compatibilizá-las com a proposta de regulamento constante no presente processo.

3.17.21. Assim, anexou-se àquele processo Minuta de Resolução (SEI nº [4108845](#)), a qual altera cláusulas das minutas de contratos de concessão para adequá-las à minuta de Regulamento de Continuidade da Prestação do STFC, com a seguinte redação:

Art. 4º Alternar as Cláusulas 20.1, 21.1, 21.4, 25.1 e 26.1 dos Anexos I, II e III à Resolução nº 678, de 6 de junho de 2017, passando a vigorar com a seguinte redação:

Cláusula 20.1. Integram o acervo da presente concessão, sendo a ela vinculados, todos os bens pertencentes ao patrimônio da Concessionária, que sejam indispensáveis à prestação do serviço ora concedido, bem como as atividades e processos inerentes, objetivando a preservação da continuidade do serviço, nos termos da regulamentação.

§ 1º Integram também o acervo dos bens vinculados à concessão as autorizações de uso do espectro de [~çplokijuradiofrequências que lhe sejam outorgadas e, quando couber, os

direitos de exploração de satélites.

§ 2º Em relação aos bens vinculados à concessão, a Concessionária somente poderá empregar diretamente na prestação do serviço ora concedido equipamentos, infraestrutura, logiciários ou qualquer outro bem que não sejam de sua propriedade mediante prévia e expressa anuência da Anatel, que poderá dispensar tal exigência nos casos e hipóteses dispostas na regulamentação.

§ 3º Havendo risco à continuidade dos serviços ou impedimento da reversão dos bens vinculados à concessão, a Anatel poderá negar autorização para utilização de bens de terceiros ou exigir que o respectivo contrato contenha cláusula pela qual o proprietário se obriga, em caso de extinção da concessão, a manter os contratos e em sub-rogar a Anatel nos direitos dele decorrentes.

§ 4º A Concessionária se obriga a manter relação atualizada contendo os bens vinculados à concessão.

§ 5º A regulamentação disporá sobre a identificação dos bens reversíveis, bem como quanto aos casos de alienação, oneração ou substituição, que dependerão de prévia aprovação da Anatel.

(...)

Cláusula 21.1. Quando da extinção da concessão reverterão automaticamente à Anatel todos os bens vinculados à concessão definidos do Capítulo XX, resguardado à Concessionária o direito às indenizações previstas na legislação e neste Contrato.

Parágrafo único. Após o advento da extinção da concessão, no prazo definido na Cláusula 25.1, § 2º, será procedida uma vistoria dos bens que a integram e lavrado um Termo de Devolução e Reversão dos Bens, com indicação detalhada do estado de conservação dos mesmos, facultado o acompanhamento por representante(s) da Concessionária.

(...)

Cláusula 21.4. Ao final da concessão, a Anatel procederá à avaliação dos bens referidos na cláusula 20.1, podendo recusar a reversão daqueles que considere prescindíveis ou inaproveitáveis para aplicação na exploração do serviço, garantido o direito da Concessionária ao contraditório.

(...)

Cláusula 25.1. Considerar-se-á extinto o Contrato de Concessão nas seguintes hipóteses:

I - término do prazo de concessão do serviço;

II - encampação, consoante o art. 113 da Lei n.º 9.472, de 1997;

III - caducidade, nos termos do disposto no art. 114 da Lei n.º 9.472, de 1997, e no presente Contrato;

IV - rescisão amigável ou judicial, nos termos do art. 115 da Lei n.º 9.472, de 1997; e

V - anulação.

§ 1º Extinta a concessão, retornarão à Anatel os direitos e deveres relativos à prestação do serviço concedido, com a reversão dos bens, conforme disposto na cláusula 21.1.

§ 2º Após a extinção da concessão, a Anatel procederá aos levantamentos, avaliações e liquidações necessários, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da assunção do serviço, salvo na hipótese de término do prazo contratual, quando estas providências deverão ser adotadas pela Anatel com antecedência.

§ 3º Extinta a concessão antes do termo contratual, a Anatel, sem prejuízo de outras medidas cabíveis, poderá:

I - ocupar, temporariamente, bens móveis e imóveis e valer-se de pessoal empregado na prestação do serviço, necessários a sua continuidade; e

II - manter os contratos firmados pela Concessionária com terceiros pelo prazo e nas condições inicialmente ajustadas.

(...)

Cláusula 26.1. Para fins de cálculo de indenização, devida pela Anatel à Concessionária nos casos expressamente previstos no presente Contrato, observar-se-á o seguinte:

I - término do prazo contratual - não caberá indenização, exceto se comprovado que o não pagamento significa enriquecimento imotivado por parte da União em função da reversão de bens ainda não integralmente amortizados, observado o disposto na cláusula 21.3, descontando o valor dos danos causados e das multas cominadas, bem como, quando for o caso, as obrigações financeiras não satisfeitas;

II - encampação - a indenização, que será paga previamente ao ato, deve corresponder ao valor dos bens que reverterem ao poder concedente, descontada a depreciação, o valor dos danos causados e das multas cominadas, bem como, quando for o caso, as obrigações financeiras não satisfeitas;

III - caducidade - independentemente da aplicação das penalidades e da reparação dos danos decorrentes do inadimplemento, nos termos do Contrato, a Concessionária somente poderá postular indenização se comprovadamente estiver a ocorrer enriquecimento imotivado por parte da União pela reversão de bens não integralmente amortizados ou depreciados, descontando o valor dos danos causados e das multas cominadas, bem como, quando for o caso, das obrigações financeiras não satisfeitas;

IV - rescisão amigável ou judicial - não caberá indenização, exceto se contrariamente for fixado em sentença judicial; e

V - anulação - somente quando comprovado que a Concessionária não concorreu para a ilegalidade, caberá indenização correspondente apenas ao valor efetivo dos bens que reverterem para a União, calculado na data da decretação da anulação, desde que estes bens ainda não estejam integralmente amortizados pela exploração dos serviços,

descontando-se ainda o valor dos danos causados e das multas cominadas, bem como, quando for o caso, das obrigações financeiras não satisfeitas.

§ 1º O valor provisório a ser antecipado pela Anatel para os casos de encampação será calculado na forma prescrita na lei autorizativa específica.

§ 2º Quando advier a caducidade por culpa comprovada da Concessionária, esta acarretará também:

- a) retenção dos créditos decorrentes do Contrato, inclusive com apropriação de receitas decorrentes de pagamentos feitos pelos usuários do serviço;
- b) responsabilização por prejuízos causados à União e aos usuários; e
- c) aplicação de multas nos termos do disposto no presente Contrato e na legislação vigente.

§ 3º Excetuada a hipótese de encampação, a indenização cabível para os demais casos de extinção do Contrato será calculada nos termos deste Capítulo e parcelada pelo número de meses a que ainda seria vigente a concessão, devendo a primeira parcela vencer após 1 (um) ano da extinção do Contrato.

§ 4º A Anatel poderá transferir para o prestador que suceder a Concessionária na exploração do serviço, o ônus de pagamento das respectivas indenizações, assumindo novamente a obrigação de pagamento, caso o novo prestador atrase em mais de 90 (noventa) dias os pagamentos.

Art. 4º Revogar as Cláusulas 20.2, 25.2 e o Anexo nº 01 dos Anexos I, II e III à Resolução nº 678, de 6 de junho de 2017.

3.17. 22. A PFE/Anatel corroborou o entendimento de que as minutas de contratos de concessão e de Regulamento de Continuidade da Prestação do STFC devem estar alinhadas, nos termos do Parecer nº 00449/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU, de 27 de junho de 2019 (SEI nº [4327492](#)):

140. (...) Necessidade de alinhamento com o processo que trata da alteração dos Contratos de Concessão (processo nº 53500.040174/2018-78). Vale salientar que tramita na Agência processo que tem por objeto a revisão dos Contratos de Concessão para a prestação do STFC (processo nº 53500.040174/2018-78). Nesse sentido, considerando que no presente processo, apesar de tratar de Proposta de Regulamento de Continuidade da Prestação do STFC, também há proposta de alteração de algumas cláusulas dos Contratos de Concessão, recomenda-se que ambos os processos tenham tramitação conjunta, de modo a que eventuais alterações dos Contratos de Concessão sejam aprovadas concomitantemente e de forma harmônica. É salutar que haja um alinhamento quanto ao mérito e quantos aos procedimentos de ambos os processos;

3.17.23. Propõe-se que as minutas de contrato de concessão sejam adequadas à proposta constante do processo nº 53500.056388/2017-85, nos termos do trecho acima transcrito.

De fato, considerando que está sendo realizada, no âmbito da Agência, a reavaliação da regulamentação quanto aos bens reversíveis, incluindo-se, aqui, a alteração das cláusulas pertinentes do Contrato de Concessão, é importante que as disposições da minuta apresentada nestes autos estejam alinhadas àquela proposta. Por esta razão, esta Procuradoria recomendou no Parecer nº 00449/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU que ambos os processos tivessem tramitação conjunta, de forma que fosse observada uma coerência quanto ao mérito e aos procedimentos adotados em ambos os processos.

142. De fato, considerando que está sendo realizada, no âmbito da Agência, a reavaliação da regulamentação quanto aos bens reversíveis, incluindo-se, aqui, a alteração das cláusulas pertinentes do Contrato de Concessão, é importante que as disposições da minuta apresentada nestes autos estejam alinhadas àquela proposta. Por esta razão, esta Procuradoria recomendou no Parecer nº 00449/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU que ambos os processos tivessem tramitação conjunta, de forma que fosse observada uma coerência quanto ao mérito e aos procedimentos adotados em ambos os processos.

143. A proposta de Regulamento de Continuidade da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral (RCON) e de alteração do Contrato de Concessão constante daqueles autos, entretanto, encontra-se em fase mais avançada, tendo sido submetida à Consulta Pública nº 19, de 11 de março de 2020 (SEI nº 5324179), publicada no Diário Oficial da União de 12 de março de 2020, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias.

144. A minuta de Resolução que tem por objetivo alterar os Contratos de Concessão no tocante aos bens reversíveis não é mais aquela apontada pelo corpo técnico da Agência no Informe nº 64/2019/PRRE/SPR, mas, sim, a minuta constante do documento SEI nº 5306035, já alterada pelo Conselho Diretor.

145. Dessa forma, é importante que se observe que a proposta que tramita naqueles autos é diversa da minuta ora em análise. E considerando que aquela proposta já foi apreciada pelo Conselho Diretor da Agência, é importante que a redação apresentada neste processo observe o decidido naquele processo.

146. Assim dispõe a minuta submetida ao procedimento de Consulta Pública naqueles autos (processo administrativo nº 53500.056388/2017-85):

Art. 3º Alternar as Cláusulas 20.1, 21.1, 21.4, 25.1 e 26.1 dos Anexos I, II e III à Resolução nº 678, de 6 de junho de 2017, passando a vigorar com a seguinte redação:

Cláusula 20.1. Integram o acervo da presente concessão, sendo a ela vinculados, todos os bens pertencentes ao patrimônio da Concessionária, bem como de sua controladora, controlada ou coligada, que sejam indispensáveis à prestação do serviço ora concedido, especialmente aqueles qualificados como tal no Anexo 01 - Qualificação dos Bens Reversíveis da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado de Longa Distância

Internacional.

§ 1º Integram também o acervo dos bens vinculados à concessão as autorizações de uso do espectro de radiofrequências que lhe sejam outorgadas e, quando couber, os direitos de exploração de satélites.

§ 2º Integram também o acervo da concessão as atividades e processos necessários à prestação do STFC em regime público, objetivando a preservação da continuidade do serviço, levando em consideração a essencialidade desses itens e as constantes mudanças tecnológicas inerentes a sua prestação.

§ 3º Em relação aos bens vinculados à concessão, a Concessionária somente poderá empregar diretamente na prestação do serviço ora concedido equipamentos, infraestrutura, logiciários ou qualquer outro bem que não sejam de sua propriedade mediante prévia e expressa anuência da Anatel, que poderá dispensar tal exigência nos casos e hipóteses dispostas na regulamentação.

§ 4º Havendo risco à continuidade dos serviços ou impedimento da reversão dos bens vinculados à concessão, a Anatel poderá negar autorização para utilização de bens de terceiros ou exigir que o respectivo contrato contenha cláusula pela qual o proprietário se obriga, em caso de extinção da concessão, a manter os contratos e em sub-rogar a Anatel nos direitos dele decorrentes.

§ 5º A Concessionária se obriga, nos termos da regulamentação, a apresentar, anualmente, relação contendo os bens vinculados à concessão, conforme definição da Cláusula 20.1.

§ 6º A regulamentação disporá sobre a identificação dos bens reversíveis, bem como quanto aos casos de alienação, oneração ou substituição, que dependerão de prévia aprovação da Anatel, devendo estes bens estar claramente identificados na relação apresentada anualmente pela Concessionária.

§ 7º Os bens indispensáveis à prestação do serviço e que sejam de uso compartilhado pela Concessionária fazem parte da relação apresentada anualmente pela Concessionária.

[...]

Cláusula 21.1. [...]

Parágrafo único. Após o advento da extinção da concessão, no prazo definido na Cláusula 25.1, § 2º, será procedida uma vistoria dos bens que a integram e lavrado um Termo de Devolução e Reversão dos Bens, com indicação detalhada do estado de conservação dos mesmos, facultado o acompanhamento por representante(s) da Concessionária.

[...]

Cláusula 21.4. Ao final da concessão, a Anatel procederá à avaliação dos bens referidos na Cláusula 20.1, podendo recusar a reversão daqueles que considere prescindíveis ou inaproveitáveis para aplicação na exploração do serviço, garantido o direito da Concessionária ao contraditório.

[...]

Cláusula 25.1. [...]

§ 1º Extinta a concessão, retornarão à Anatel os direitos e deveres relativos à prestação do serviço concedido, com a reversão dos bens, conforme disposto na Cláusula 21.1.

[...]

Cláusula 26.1. [...]

I - término do prazo contratual - não caberá indenização, exceto se comprovado que o não pagamento significa enriquecimento imotivado por parte da União em função da reversão de bens ainda não integralmente amortizados, observado o disposto na Cláusula 21.3, descontando o valor dos danos causados e das multas cominadas, bem como, quando for o caso, as obrigações financeiras não satisfeitas;

II - encampação - a indenização, que será paga previamente ao ato, deve corresponder ao valor dos bens que reverterem ao poder concedente, descontada a depreciação, o valor dos danos causados e das multas cominadas, bem como, quando for o caso, as obrigações financeiras não satisfeitas;

147. Alguns pontos merecem destaque.

148. Dentre as alterações realizadas, cumpre destacar a referência, no *caput* da Cláusula 20.1, aos bens das controladoras, controladas e coligadas da concessionária e ao Anexo 01 dos Anexos I, II e III à Resolução nº 678, de 6 de junho de 2017.

149. Esta Procuradoria, no Parecer nº 1078/2015/PFE-ANATEL/PGF/AGU, de 28 de agosto de 2015, já havia se pronunciado no sentido de que a exclusão da referência aos bens das controladoras, controladas e coligadas seria temerária. Assim, entende louvável o retorno desta referência, conferindo maior segurança jurídica ao tema.

150. O Anexo 01, que traz a qualificação dos bens reversíveis, havia sido excluído da proposta apresentada pelo corpo técnico da Agência. No entanto, nos autos do Processo nº 53500.056388/2017-85, a proposta de alteração da Cláusula 20.1 reincluiu a referência àquele Anexo. De acordo com a Análise nº 57/2020/VA (SEI nº 5254067), que conduziu a decisão proferida naqueles autos, esta exclusão não teria sido fundamentada (item 5.174), razão pela qual se decidiu por seu retorno.

151. Esta Procuradoria já se pronunciou, no Parecer nº 00449/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU, a respeito da proposta de exclusão de referência ao Anexo 01 dos Anexos I, II e III à Resolução nº 678, de 6 de junho de 2017, da seguinte forma:

37. Quanto à proposta de revogação do Anexo 01 dos Anexos I, II e III da Resolução nº 678, de 6 de junho de 2017, que trata da qualificação dos bens reversíveis, também não se vislumbra óbice à proposta, dada a própria natureza da prestação de serviços de telecomunicações, sujeita a rápida evolução tecnológica. Ademais, no mesmo sentido,

independentemente da qualificação dos bens reversíveis por categorias, o que importa para a caracterização dos bens como reversíveis ou não é sua essencialidade ao serviço concedido.

152. Muito embora a proposta submetida à Consulta Pública tenha afastado a revogação destes anexos e a Cláusula 20.1 tenha voltado a fazer referência ao Anexo 01, deve-se ter em mente que a relação de bens constante a que este se refere, assim como a RBR, não limita o universo de bens dotados da característica da reversibilidade.

153. Isso porque, como esta Procuradoria já se pronunciou em diversas ocasiões, a despeito dos bens indicados nos Anexos e na RBR, podem existir outros bens e serviços que devem ser revertidos ao Poder Público ao final da Concessão. É a natureza e a essencialidade de tais bens à continuidade do serviço que os caracterizará como reversíveis.

154. O Conselho Diretor da Agência também optou pela manutenção da obrigatoriedade de apresentação anual da RBR pelas Concessionárias, discordando da proposta do corpo técnico da Agência que propunha apenas que ela fosse mantida pela concessionária (§5º da Cláusula 20.1).

155. Outro ponto relevante foi a determinação de que os bens de uso compartilhado permaneçam sendo incluídos na RBR, ao contrário da proposta apresentada nestes autos (§7º da Cláusula 20.1).

156. Importante observar, ainda, que a proposta aprovada pelo Conselho Diretor afasta a revogação da Cláusula 20.2, referente à apresentação trimestral de informações à Anatel, bem como do Anexo nº 01 dos Anexos I, II e III à Resolução nº 678, de 6 de junho de 2017.

157. Por fim, cumpre observar que, tanto a proposta apresentada nesta oportunidade pelo corpo técnico da Agência como aquela já submetida ao Conselho Diretor alteram o teor da Cláusula 21.1, para excluir a referência ao prazo de 180 (cento e oitenta) dias e direcionar aos prazos da Cláusula 25.1, §2º, da seguinte forma:

#### **Minuta de Contrato de Concessão**

Cláusula 21.1. [...]

Parágrafo único. ~~Até 180 (cento e oitenta) dias~~ após o advento da extinção da concessão, no prazo definido na Cláusula 25.1, §2º, será procedida uma vistoria dos bens que a integram e lavrado um Termo de Devolução e Reversão dos Bens, com indicação detalhada do estado de conservação dos mesmos, facultado o acompanhamento por representante(s) da Concessionária

158. A Cláusula 25.1, §2º da proposta, por sua vez, determina o seguinte:

#### **Minuta de Contrato de Concessão**

Cláusula 25.1. [...]

§2º Após a extinção da concessão, a Anatel procederá aos levantamentos, avaliações e liquidações necessários, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da assunção do serviço, salvo na hipótese de término do prazo contratual, quando estas providências deverão ser adotadas pela Anatel com antecedência.

159. Dos dispositivos acima, podemos verificar que existem dois prazos no § 2º da Cláusula 25.1: (a) um prazo geral de 180 dias contados da extinção da concessão; e (b) um prazo inespecífico (“com antecedência”) quando a extinção se der por decurso do prazo contratual.

160. Dessa forma, a remissão pretendida pela área técnica poderia levar à interpretação de que o Termo de Devolução e Reversão dos bens, quando a extinção ocorrer pelo término do prazo contratual, deveria ser lavrado “com antecedência” da data da extinção, o que parece um contrassenso já que a devolução não deveria estar sendo operada antes do término da concessão.

161. Por este motivo, recomenda-se que seja avaliada a manutenção da redação atual da referida cláusula.

162. Dessa forma, esta Procuradoria reitera que ambas as propostas devem caminhar, o quanto possível, conjuntamente, com o intuito de guardarem coerência. Considerando, no entanto, que a proposta constante do 53500.056388/2017-85 encontra-se em fase mais avançada, entende-se pertinente que a proposta constante dos presentes autos seja adequada àquela antes de sua submissão ao Conselho Diretor da Agência, ponderando-se apenas o acima exposto.

#### **4.1.4 Saldo decorrente das metas de universalização.**

163. No ponto, o corpo técnico registra a apresentação de contribuições que propuseram a exclusão da cláusula 8.5 dos modelos de Contrato de Concessão nas modalidades Local, LDN e LDI, bem como da cláusula 30.1 dos Contratos das modalidades LDN e LDI, que fazem referência à mencionada cláusula 8.5.

164. Trata-se de cláusula que disporia a respeito dos saldos decorrentes das desonerações das metas de universalização e indicaria especificamente os valores relativos a cada uma dessas desonerações.

165. Os Contratos de Concessão atualmente assinados não versam a respeito do tema, mas a inclusão dessa cláusula foi objeto de discussão quando da proposta de revisão para o período 2016-2020, tendo o Conselho Diretor assinalado a necessidade de previsão contratual do tratamento a ser dispensado aos saldos relativos às desonerações decorrentes do PGMU, nos termos do Voto nº 26/2016/SEI/OR, que amparou o Acórdão nº 4/2017-CD.

166. O corpo técnico concluiu pela exclusão das mencionadas cláusulas, embora por motivo diverso daquele sustentado pelas concessionárias, como explicitado no Informe nº 64/2019/PRRE/SPR:

3.17.30. Propõe-se acatar as contribuições de se excluir a cláusula que trata dos saldos decorrentes das desonerações de metas de universalização. Os fundamentos para sua exclusão, no entanto, não são coincidentes com aqueles apresentados nas contribuições.

3.17.31. A despeito da alegada discordância das concessionárias quanto ao valor dos saldos de desoneração das obrigações relativas a *backhaul*, PSMs e TUPs, a Anatel já deliberou quanto a esses valores. É o que se depreende dos Acórdãos nº 235, de 3 de maio de 2018, e nº 478, de 10 de setembro de 2019, abaixo transcritos:

[...]

3.17.32. Observa-se que o Decreto nº 9.619, de 20 de dezembro de 2018, o qual aprovou o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público (PGMU IV), inclusive prevê metas de sistema de acesso fixo sem fio para a prestação do serviço telefônico fixo comutado, as quais serão cumpridas com o saldo decorrente das alterações de metas de acessos coletivos prevista no próprio PGMU IV. É o que dispõe o art. 19 do PGMU IV:

**PGMU IV (Decreto nº 9.619/2018)**

Art. 19. O saldo decorrente das alterações das metas de TUP promovidas por este Plano será utilizado em favor de metas de acesso fixo sem fio para a prestação do STFC.

3.17.33. O PGMU IV ainda (i) determina que a Anatel apure a disponibilidade de saldo decorrente da redução de TUPs e do provimento de acesso fixo sem fio, e estabeleça, e for o caso, obrigação de cobertura de novas localidades (art. 22); (ii) prevê que os saldos decorrentes das obrigações de Postos de Serviço Multifacilidade (PSMs), de troca de Postos de Serviços de Telecomunicações (PSTs) por *backhaul*, e de redução da densidade de TUPs serão convertidos em obrigações de universalização (arts. 26 a 28); e (iii) determina que a Anatel elabore e encaminhe ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) plano de utilização desses saldos (art. 29).

3.17.34. Entende-se desnecessário prever contratualmente quanto à existência e o montante dos saldos, considerando-se o disposto no PGMU IV. Isto é, não subsiste o fundamento para se incluir no contrato a previsão dos saldos, conforme Cláusula 8.5., já que o PGMU IV, editado posteriormente àquela proposta, foi explícito quanto ao tratamento do montante correspondente à desoneração de obrigações de universalização.

3.17.35. Propõe-se excluir a Cláusula 8.5., considerando-se que (i) a Anatel já deliberou sobre o valor dos saldos, (ii) o PGMU IV não só reconhece a existência dos saldos, como impõe metas a serem cumpridas com esse montante, e (iii) determina que a Anatel apresente plano de utilização desses saldos, o que será feito na proposta de PGMU V objeto deste processo.

167. Observa-se, assim, que área técnica da Agência entendeu desnecessária a cláusula em questão, razão pela qual concluiu pela sua exclusão da proposta de Contratos de Concessão.

168. De fato, não se trata de uma regra que deve constar, necessariamente, nos contratos de concessão, sendo correto o raciocínio do corpo técnico quanto ao ponto, muito embora não existam óbices à sua inclusão, até mesmo porque a utilização dos saldos é determinada no PGMU.

#### **4.1.5 Reinscrição de capítulos e cláusulas.**

169. No tocante às contribuições que requereram a reinscrição de cláusulas e capítulos no Contrato de Concessão, o corpo técnico dispôs o seguinte:

3.17.36. Requeriu-se a reinscrição de cláusulas (com a redação das Cláusulas 11.3. e 11.6. do contrato na modalidade LDN atualmente assinados) e de capítulos ("Do Regime de Fiscalização", "Da Resolução de Conflitos", "Das Regras sobre Suspensão do Serviço por Inadimplência e a Pedido do Assinante", "Das sanções"), com fundamento no fato de que as cláusulas seriam essenciais ao contrato, motivo pelo qual não poderiam ser suprimidas.

3.17.37. A simplificação dos termos do contrato é uma das premissas dos modelos de contrato de concessão para a período de 2016-2020, aprovados pela Resolução nº 678/2017, os quais constituem a proposta levada à CP nº 51/2018. Ao fundamentar a proposta de simplificar os termos dos contratos, observou-se que replicar naqueles instrumentos regras previstas na regulamentação levaria à necessidade de se alterar reiteradamente os contratos para harmonizá-los àquelas normas, sob pena de se conviver com disposições conflitantes (Informe nº 15/2014/PRRE/SPR, fls. 195 a 210 do Vol I do processo nº 53500.013266/2013-71):

[...]

3.17.38. Ao se excluírem do contrato de concessão regras já previstas na regulamentação não se alteram os direitos e deveres da concessionária ou de seus usuários. A despeito de não estarem detalhadas no contrato de concessão, as regras continuam aplicáveis, por força do disposto na regulamentação.

3.17.39. As cláusulas e capítulos cuja reinscrição no contrato a Claro S/A (SEI nº [3965386](#)) pleiteou estão dentre aquelas já detalhadas na regulamentação, como se vê abaixo:

a) cláusula com o teor da Cláusula 11.3. do Contrato de Concessão modalidade LDN atualmente em vigor, a qual prevê o direito de a concessionária praticar descontos. A possibilidade de se oferecer descontos nas tarifas e preços praticados está prevista no Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado (RSTFC), aprovado pela Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005;

b) cláusula com o teor da Cláusula 11.6. do Contrato de Concessão modalidade LDN atualmente em vigor, a qual dispõe sobre o direito de a concessionária lançar no documento de cobrança valores devidos pelo assinante por outras prestações, comodidades ou utilidades. O Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC), aprovado pela Resolução nº 632, de 7 de março de 2014, prevê as regras sobre as formas de cobrança dos serviços de telecomunicações, prevendo

inclusive a possibilidade de se incluir no documento outros valores que não decorram da prestação de serviços de telecomunicações (art. 62, inciso XII do RGC);

c) Capítulo "Do Regime de Fiscalização". O Regulamento de Fiscalização, aprovado pela Resolução nº 596, de 6 de agosto de 2012, estabelece os procedimentos e critérios para a fiscalização do cumprimento das obrigações relativas ao setor de telecomunicações. Ademais, encontra-se em andamento proposta de Regulamento de Fiscalização Regulatória (objeto do processo nº 53500.205186/2015-16), o qual deve substituir o atual Regulamento de Fiscalização;

d) Capítulo "Da Resolução de Conflitos". O Regimento Interno da Anatel (RIA), aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, dispôs sobre os procedimentos administrativos de resolução de conflitos, de modo a não ser necessário descrevê-los no contrato de concessão. A despeito da exclusão do capítulo, o contrato de concessão tem várias cláusulas que indicam formas de solução de conflitos, como o §1º da Cláusula 14.2. e o inciso XIII da Cláusula 16.1., que mencionam o dever de a Anatel dirimir administrativamente conflitos entre a Concessionária e outros prestadores de serviços de telecomunicações, e o Parágrafo único da Cláusula 15.10, que dispõe sobre a resolução de conflitos relativos à interconexão. Além disso, o Capítulo XXX trata da possibilidade de se instaurar procedimento de arbitragem para decidir conflitos entre a Concessionária e a Anatel sobre determinados temas afetos ao Contrato de Concessão;

e) Capítulo "Das Regras sobre Suspensão do Serviço por Inadimplência e a Pedido do Assinante". O RGC dispõe sobre a suspensão do serviço por inadimplência (arts. 90 a 103) e a pedido do consumidor (art. 3º, inciso XIV); e

f) Capítulo "Das sanções". O Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas (RASA), aprovado pela Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012, estabelece as regras para o procedimento de apuração de descumprimento de obrigações e para o sancionamento por se descumprir os deveres impostos pela regulamentação aplicável ao setor de telecomunicações.

3.17.40. O fato de estarem previstos na Agenda Regulatória para o biênio 2019-2020, aprovada pela Portaria nº 542, de 26 de março de 2019, projetos que podem alterar a regulamentação que rege parte dos temas acima elencados (iniciativas regulamentares nº 9, 12, 13 e 43) corrobora o argumento no sentido de não se detalhar no contrato de concessão tais regras, sob pena de ser necessário rever o instrumento contratual ou de se conviver com disposições contraditórias.

3.17.41. Tampouco pode prosperar o argumento da Claro S/A de que as cláusulas acima citadas seriam essenciais ao contrato, por isso não poderiam ser excluídas. O art. 93 da LGT elenca os temas que devem ser objeto do contrato de concessão:

#### **LGT**

Art. 93. O contrato de concessão indicará:

I - objeto, área e prazo da concessão;

II - forma e condições da prestação do serviço;

III - regras, critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da implantação, expansão, alteração e modernização do serviço, bem como de sua qualidade;

IV - deveres relativos à universalização e à continuidade do serviço;

V - o valor devido pela outorga, a forma e as condições de pagamento;

VI - as condições de prorrogação, incluindo os critérios para fixação do valor;

VII - as tarifas a serem cobradas dos usuários e os critérios para seu reajuste e revisão;

VIII - as possíveis receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados;

IX - os direitos, as garantias e as obrigações dos usuários, da Agência e da concessionária;

X - a forma da prestação de contas e da fiscalização;

XI - os bens reversíveis, se houver;

XII - as condições gerais para interconexão;

XIII - a obrigação de manter, durante a execução do contrato, todas as condições de habilitação exigidas na licitação;

XIV - as sanções;

XV - o foro e o modo para solução extrajudicial das divergências contratuais.

Parágrafo único. O contrato será publicado resumidamente no Diário Oficial da União, como condição de sua eficácia.

3.17.42. A LGT determina que o contrato de concessão deve dispor sobre (i) os direitos, as garantias e as obrigações dos usuários, da Agência e da concessionária; (ii) a forma da prestação de contas e da fiscalização; (iii) as sanções; e (iv) o modo para solução extrajudicial das divergências contratuais, o que não quer dizer que devem estar pormenorizadamente previstas no instrumento contratual todas as regras atinentes a esses assuntos.

3.17.43. O contrato de concessão reiteradamente remete à regulamentação e à legislação, indicando que as condições ali dispostas não são exaustivas. Isto é, o relacionamento entre a concessionária, o Poder Concedente e os consumidores dos serviços por ela prestados é regido por Leis, regulamentação editada pela Anatel e também pelo contrato de concessão.

3.17.44. Por todo o exposto, propõe-se não acatar as contribuições da Claro S/A no sentido de se reinserir cláusulas com a redação das cláusulas 11.3. e 11.6. do contrato na modalidade LDN atualmente em vigor e dos capítulos "Do Regime de Fiscalização", "Da Resolução de Conflitos", "Das Regras sobre Suspensão do Serviço por Inadimplência e a

Pedido do Assinante", e "Das sanções".

O setor de telecomunicações é dinâmico e exige atualizações nas normas que regem a atuação dos agentes envolvidos. A regulamentação dos temas, assim, encontra-se em constante aperfeiçoamento.

170. Os termos do Contrato de Concessão não afastam a necessidade das exploradoras de serviços de telecomunicações em regime público de seguirem a regulamentação da Agência, ainda que superveniente à assinatura dos contratos. Em outras palavras, a alteração das normas não eximem as concessionárias de cumpri-las, demandando, muitas vezes, alteração nos Contratos de Concessão para adaptá-los às novas regras.

171. De acordo com o corpo técnico no Informe nº 15/2014/PRRE/SPR, citado no trecho do Informe nº 64/2019/PRRE/SPR transcrito acima, os Contratos de Concessão contemplam temas que, atualmente, encontram-se na regulamentação da Agência e são aplicados, muitas vezes, independentemente do regime de outorga.

172. Não se observam óbices à exclusão de regras já previstas na regulamentação, aplicando-se aos Contratos de Concessão o ideário de simplificação regulamentar que tem permeado a atuação da Agência, sobretudo considerando que a mudança constante das matérias constantes dos Contratos de Concessão poderá implicar na necessidade de alteração destes, acarretando um ônus regulatório desnecessário.

173. Não podem ser excluídas, porém, as cláusulas que versam a respeito de temas essenciais ao Contrato, indicados no art. 93 da LGT, *verbis*:

Art. 93. O contrato de concessão indicará:

I - objeto, área e prazo da concessão;

II - modo, forma e condições da prestação do serviço;

III - regras, critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da implantação, expansão, alteração e modernização do serviço, bem como de sua qualidade;

IV - deveres relativos à universalização e à continuidade do serviço;

V - o valor devido pela outorga, a forma e as condições de pagamento;

VI - as condições de prorrogação, incluindo os critérios para fixação do valor;

VII - as tarifas a serem cobradas dos usuários e os critérios para seu reajuste e revisão;

VIII - as possíveis receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados;

IX - os direitos, as garantias e as obrigações dos usuários, da Agência e da concessionária;

X - a forma da prestação de contas e da fiscalização;

XI - os bens reversíveis, se houver;

XII - as condições gerais para interconexão;

XIII - a obrigação de manter, durante a execução do contrato, todas as condições de habilitação exigidas na licitação;

XIV - as sanções;

XV - o foro e o modo para solução extrajudicial das divergências contratuais.

Parágrafo único. O contrato será publicado resumidamente no Diário Oficial da União, como condição de sua eficácia.

174. Dessa forma, regras relativas a descontos, inclusão de outros valores devidos pelo assinante no documento de cobrança, dentre outros, não precisam constar expressamente do Contrato de Concessão. Por outro lado, observa-se que critérios mínimos acerca da fiscalização e das sanções a serem aplicadas, matérias essenciais ao instrumento contratual, ainda permanecem previstos no Contrato.

175. No tocante à exclusão do capítulo "Do Regime de Fiscalização", muito embora o tema seja tratado na regulamentação da Agência, esta Procuradoria recomenda apenas um ajuste nos modelos de Contrato de Concessão, para que se remeta à regulamentação, já que o tema não é mais tratado naquele documento de forma específica. Assim, sugere-se a alteração da Cláusula 16.1, para assim dispor:

#### **Proposta da Procuradoria**

Cláusula 16.1. Além das outras prerrogativas inerentes à sua função de órgão regulador e das demais obrigações decorrentes do presente Contrato, incumbirá à Anatel:

I - acompanhar e fiscalizar a prestação do serviço e a conservação dos bens reversíveis, visando ao atendimento das normas, especificações e instruções estabelecidas neste Contrato ~~e~~ em seus anexos **e na regulamentação da Agência**;

[...]

XVI - exercer a atividade fiscalizatória do serviço nos termos do disposto neste Contrato ~~na~~ **regulamentação específica**;

176. Dessa forma, esta Procuradoria não vislumbra óbices ao não acatamento das contribuições quanto ao ponto.

#### **4.1.6. Arbitragem.**

177. O corpo técnico registrou, ainda, a apresentação de contribuições relativas ao procedimento de Arbitragem, presente nos modelos de Contratos de Concessão:

3.17.45. Apresentaram-se contribuições relativas ao Capítulo XXX - Da Arbitragem, nos modelos de contratos de concessão na modalidade Local, LDN e LDI, por meio das quais se sugeriram alterações para (i) excluir a necessidade de esgotamento da via administrativa antes de se recorrer ao procedimento de arbitragem; (ii) ampliar os assuntos que poderiam ser objeto de arbitragem; (iii) prever expressamente que a arbitragem deve respeitar o princípio da publicidade; e (iv) prever que a sentença do tribunal arbitral será definitiva e vinculará as Partes e seus sucessores; (v) se indicar especificamente a câmara arbitral que seria responsável pelo procedimento; (vi) se definir os elementos essenciais da arbitragem (idioma, local, câmara a arbitragem e com aplicação de qual legislação), e excluir as menções a procedimentos e prazos, para que se adotem aqueles previstos no regulamento da câmara de arbitragem escolhida; (vii) que o Tribunal Arbitral seja constituído por 3 (três) e não por 5 (cinco) Árbitros e seu Presidente seja escolhido pelos Árbitros, e não pelo Conselho Diretor da Anatel.

3.17.46. Considerando-se os custos e benefícios das medidas, a AIR concluiu por não realizar uma completa revisão do contrato de concessão. A redação do capítulo de Arbitragem é a mesma desde sua inserção nos contratos de concessão e não houve, até o presente momento, pedido de concessionária para se instaurar procedimento de arbitragem para solucionar controvérsias relativas ao contrato de concessão. Não há elementos suficientes para indicar que o procedimento de arbitragem não tenha sido uma opção, na prática, em função do disposto nas cláusulas do contrato de concessão.

3.17.47. A previsão de que o procedimento de arbitragem só deve ser instaurado após exaurida a via administrativa privilegia a solução da controvérsia por meio do exercício das competências atribuídas à Anatel pela LGT, e pelo próprio Contrato de Concessão. Como órgão regulador do setor de telecomunicações, a Anatel tem a competência e o conhecimento técnico necessários para decidir sobre controvérsias relativas à proteção da situação econômica da concessionária, conforme Capítulo XII do Contrato de Concessão; revisão das tarifas, prevista no Capítulo XII; indenizações devidas quando da extinção do Contrato, inclusive quanto aos bens revertidos; e valores decorrentes das desonerações das metas de universalização.

3.17.48. A arbitragem que envolve a administração pública deve respeitar o princípio da publicidade, por força da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, com a redação dada pela Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015, de modo que é desnecessária a previsão no contrato da sujeição ao referido princípio. A publicidade será a regra quando o procedimento arbitral envolver a Administração Pública, respeitando-se hipóteses de restrição de acesso a informações e documentos previstas na legislação. Considerando-se que a legislação é suficiente para reger a matéria, entende-se por não acatar a contribuição de se alterar a minuta de contrato para se incluir menção ao princípio da publicidade.

3.17.49. Desnecessária a previsão quanto à natureza da sentença arbitral, considerando-se que o disposto no art. 31 da Lei nº 9.307/1996 prevê que *"a sentença arbitral produz, entre as partes e seus sucessores, os mesmos efeitos da sentença proferida pelos órgãos do Poder Judiciário e, sendo condenatória, constitui título executivo."*

3.17.50. Propõe-se, assim, manter a redação do Capítulo relativo à Arbitragem.

178. Não há óbices a que o procedimento de arbitragem seja instaurado tão somente após o esgotamento da via administrativa.

179. A Anatel, na condição de órgão regulador das telecomunicações, é o competente para decidir a respeito de eventuais conflitos que possam surgir em relação à aplicação e à interpretação das normas da concessão. Quando a concessionária não se conformar com a decisão da Agência, pode recorrer à arbitragem, sem que haja qualquer prejuízo a ela.

180. Muito embora a arbitragem, como mecanismo alternativo de solução de controvérsias, tenha o potencial de resolver as demandas de forma mais rápida do que uma eventual judicialização, não se pode afastar a possibilidade de exigir-se o exaurimento da via administrativa antes de suscitar-se o procedimento de arbitragem. Antes, a questão deve ser submetida à Agência Reguladora competente, que decidirá a respeito.

181. Este condicionamento, além de ser plenamente lícito, não parece ter representado óbice para o pedido de instauração de arbitragem. Aliás, importante observar que, no âmbito do setor de transportes, a existência de uma decisão administrativa de caráter definitivo é condição expressa para que se instaure a arbitragem, nos termos do art. 3º, VIII do Decreto nº 10.025, de 20 de setembro de 2019. Entendimento idêntico se aplica aos Contratos de Concessão assinados pelas concessionárias.

182. Nesta oportunidade, sugere-se apenas que seja avaliada a pertinência de aperfeiçoar-se o tema de arbitragem à luz das novas práticas normativas, como aquelas contidas no Decreto nº 10.025/2019, que, não obstante seja aplicável ao setor de transportes, pode servir de fonte para o setor de telecomunicações.

183. Ademais, o art. 2º, §3º da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 é expresso ao dispor que a arbitragem que envolver entidades da Administração Pública deverá sempre respeitar o princípio da publicidade, que, aliás, permeia toda a atividade administrativa. Nesse sentido, não há necessidade de alterar-se o Contrato de Concessão para fazer-se menção à publicidade, muito embora não existam óbices a tanto.

#### **4.2 Das adequações às minutas de Contratos de Concessão.**

184. Consoante explicitado pelo corpo técnico da Agência, as minutas de Contrato de Concessão aprovadas pela Resolução nº 678, de 06 de junho de 2017 foram submetidas à Consulta Pública nº 51/2018 por não terem as concessionárias assinado tais contratos e não terem sido observadas

alterações fáticas e normativas que indicassem a necessidade de revisão de seus termos. Com isso, apesar de ter sido realizada uma ampla revisão dos termos do Contrato de Concessão, foram mantidas as relações contratuais entre as partes.

185. Assim, propôs-se não realizar, nesta oportunidade, mais uma reavaliação dos Contratos de Concessão, sob o fundamento de que “*os recursos que seriam despendidos para tanto poderiam não se justificar, considerando o crescente desinteresse pelo STFC, e a iminência do final do prazo dos contratos de concessão*” (item 3.49 do Informe nº 64/2019/PRRE/SPR). Ainda assim, propõe-se a sua submissão ao procedimento de Consulta Pública em conjunto com a nova minuta de PGMU.

186. Muito embora não tenha sido realizada, nesta oportunidade, uma revisão ampla dos Contratos de Concessão, entendeu-se que a proposta merece algumas adequações em razão das contribuições recebidas por força da Consulta Pública, da proposta de Regulamento de Continuidade da Prestação do STFC (Processo nº 53500.0056388/2017) e, ainda, alterações “*para tornar o contrato mais objetivo, e para minimizar possíveis incoerências entre o texto do contrato e da legislação e regulamentação vigentes ou de iniciativas regulamentares que estão em curso*” (item 3.52 do Informe nº 64/2019/PRRE/SPR).

#### 4.2.1 Cláusulas 15.1 e 1.6

187. A primeira alteração apontada pelo corpo técnico refere-se à exclusão da Cláusula 1.6, §§1º e 2º, e 15.1., incisos XIV e XV, relativas à obrigação de fornecer listas telefônicas aos assinantes de todas as prestadoras do STFC. Esclareceu o corpo técnico que contribuições apresentadas à CP nº 51/2018 apontaram a diminuição do interesse no recebimento de listas telefônicas; que os serviços de busca se mostravam mais eficientes para a obtenção de informações; e, ainda, que teriam aumentado os pedidos para não divulgação de números por parte de assinantes.

188. Não obstante a exclusão desta Cláusula do Contrato de Concessão, a obrigação ainda permaneceria prevista no Regulamento sobre Divulgação de Listas de Assinantes e de Edição e Distribuição de Lista Telefônica Obrigatória e Gratuita, aprovado pela Resolução nº 66, de 9 de novembro de 1998, e do Regulamento sobre as Condições de Acesso e Fruição dos Serviços de Utilidade Pública e de Apoio ao STFC, aprovado pela Resolução nº 357, de 15 de março de 2004. No entanto, esclarece o corpo técnico que estas normas estão sendo apontadas como uma das que poderão ser reavaliadas na iniciativa regulamentar “*guilhotina regulatória*”.

189. Não se vislumbra óbices à proposta, até mesmo porque a obrigação não será extinta em razão de sua exclusão do Contrato de Concessão. Ademais, considerando que a Agência pretende reavaliá-la, a sua exclusão do instrumento contratual é medida salutar, que evita a necessidade de eventual posterior alteração dos Contratos.

#### 4.2.2. Cláusula 6.3

190. Propõe-se, ainda, excluir a Cláusula 6.3., que trata do acompanhamento do grau de satisfação dos usuários com o serviço concedido, uma vez que o Regulamento das Condições de Aferição do Grau de Satisfação e da Qualidade Percebida Junto aos Usuários de Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 654, de 13 de julho de 2015, sujeita as Prestadoras de STFC, SMP, SCM e Serviços de Televisão por Assinatura às condições nele previstas para realização de pesquisas de aferição da satisfação e da qualidade percebida. Considerando que o tema continuará a ser regido pela regulamentação, obrigando as concessionárias, esta Procuradoria não se opõe à exclusão da cláusula pertinente.

#### 4.2.3. Cláusula 7.1

191. A Cláusula 7.1, parágrafo único, seria objeto de adequação para “*esclarecer que a hipótese de interrupção que caracteriza descumprimento ao dever de continuidade da prestação do STFC pelas concessionárias não se confunde com a paralisação do serviço de telecomunicações decorrente de qualquer falha na rede da prestadora que impeça a fruição do serviço*”, com o objetivo de compatibilizá-la com a proposta de Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações.

192. A área técnica sugere, para tanto, a seguinte redação:

##### **Minuta de Contrato de Concessão**

Cláusula 7.1. A continuidade do serviço ora concedido, elemento essencial ao regime de sua prestação, será caracterizada pela não interrupção do serviço, observada a suspensão por inadimplência do usuário nos termos do disposto no art. 3º, inciso VII, da Lei n.º 9.472, de 1997.

Parágrafo único. Não será considerada violação da continuidade a paralisação do STFC por falha da rede da concessionária que impeça a fruição do serviço pelo usuário

193. O RQUAL já foi aprovado pela Resolução nº 717, de 23 de dezembro de 2019, e estabelece o seguinte conceito de interrupção em seu art. 7º:

Art. 7º. [...]

VIII - Interrupção: **paralisação do serviço de telecomunicações decorrente de qualquer falha na rede da prestadora que impeça a fruição do serviço**, excluindo-se os casos de falha individual do acesso de usuário;

194. Como se nota, a proposta da área parece não estar alinhada com o disposto no RQUAL, já

que, ao tempo em que o caput da Cláusula 7.1 caracteriza a continuidade como a não interrupção do serviço, o parágrafo único vem apontar que a interrupção do serviço, tal como definida no RQUAL, não configura interrupção.

195. O disposto no parágrafo único da cláusula 7.1 vigente, em verdade, objetiva apenas configurar como não violadora da continuidade a interrupção do serviço decorrente de situação de emergência, o que está em linha com o art. 79, § 2º, da LGT, que aponta, *a contrario sensu*, para a possibilidade de paralisações justificadas:

Art. 79. [...]

§ 2º Obrigações de continuidade são as que objetivam possibilitar aos usuários dos serviços sua fruição de forma ininterrupta, sem paralisações **injustificadas**, devendo os serviços estar à disposição dos usuários, em condições adequadas de uso.

196. Sugere-se, portanto, a reavaliação quanto ao ponto, mantendo-se inalterado o disposto no parágrafo único vigente ou, alternativamente, que se avalie a utilização do conceito de interrupção excepcional constante do art. 7º, X, do RQUAL vigente.

#### 4.2.4 Cláusula 15.1

197. O corpo técnico propõe, ainda, a adequação de obrigações dispostas nos incisos da Cláusula 15.1. ao disposto na regulamentação. As modificações são as seguintes: (i) alterar o inciso XI, para que o texto replique o disposto no art. 96, III, da LGT; (ii) excluir os incisos XII e XIII, tendo em vista que o art. 30 do Regulamento dos Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 73, de 25 de novembro de 1998, prevê o dever de as prestadoras de serviços de telecomunicações fornecerem informações sobre suas operações, inclusive cópia de contratos celebrados com outras prestadoras, sempre que solicitado pela Anatel; (iii) alterar o inciso XXXIV, para que a redação seja coerente com a proposta de RQUAL.

198. Importante destacar que, muito embora se proponha a exclusão dos incisos XII e XIII em razão do disposto no art. 30 do Regulamento dos Serviços de Telecomunicações, trata-se de uma alteração relevante.

199. A previsão atual dos contratos prevê o encaminhamento das informações sem condicioná-las à solicitação da Anatel. O art. 30 do RST, por sua vez, utilizado como fundamento para a modificação das cláusulas, estabelece o encaminhamento das informações mediante solicitação da Anatel. Não se trata aqui, de uma mera adaptação por se tratar de uma disposição desnecessária, mas, sim, uma verdadeira alteração nas obrigações das concessionárias. De toda forma, não se vislumbram óbices jurídicos a esta alteração.

#### 4.2.5 Cláusula 15.2

200. Outra adequação apontada pelo corpo técnico da Agência refere-se à adequação do inciso III da Cláusula 15.2 ao disposto no art. 42 do RGC, que trata do atendimento ao usuário inadimplente. Considerando que a redação proposta encontra-se de acordo com a regulamentação, não se vislumbram óbices a tal alteração.

#### 4.2.6 Cláusula 17.1

201. Propõe-se, ainda, a adequação da Cláusula 17.1 ao disposto no art. 86 da LGT, com a redação dada pela Lei nº 12.485/2011, que passou a permitir que a concessionária preste outros serviços de telecomunicações, não existindo óbices jurídicos a tanto.

202. O corpo técnico propõe, ainda, a inserção da expressão “depreciados” no §1º da Cláusula 21.3 e nos incisos I e V da Cláusula 26.1 para que a redação guarde coerência com o parágrafo único do art. 102 da LGT, não se opondo esta Procuradoria a esta alteração.

#### 4.2.7 Outras disposições

203. Por fim, propõe-se a exclusão da regra que estabelece a revisão periódica dos contratos, *“para estabelecer novos condicionamentos, novas metas para universalização, e para qualidade”*, atualmente prevista na Cláusula 3.2, sob o fundamento de que não deveria prever a possibilidade de alteração do contrato por tratar-se da última revisão contratualmente prevista.

204. No ponto, embora esta Procuradoria não se oponha à exclusão da mencionada cláusula, já que se trata da última revisão que poderá estabelecer novos condicionamentos, metas para universalização e qualidade, é importante destacar que o Contrato de Concessão pode ser alterado, não para o estabelecimento de novas metas, mas, para, eventualmente, adequar-se a alguma obrigação regulamentar ou outro fato relevante. Com isso, recomenda-se que se avalie a inclusão de disposição semelhante à contida no atual §2º da Cláusula 3.2.

## **5. AVALIAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE DA CONCESSÃO .**

205. Quanto ao ponto, a área técnica, no Informe nº 64/2019/PRRE/SPR, apresentou ponderações sobre a avaliação da sustentabilidade da concessão quando da revisão dos Contratos de Concessão e do PGMU para o período de 2016-2020, bem como sobre a conclusão do estudo da sustentabilidade da concessão realizados para o período de 2021-2025.

206. No que se refere à avaliação da sustentabilidade da concessão para o período de 2016-

2020, a área técnica pontuou que, desde a revisão dos contratos de concessão para esse período, já havia a determinação para se avaliar o cenário da prestação do STFC no regime público, bem como indicativos da necessidade de revisão do modelo de prestação dos serviços de telecomunicações. Vejamos a manifestação da área técnica:

#### **IV.1. Histórico - Avaliação da sustentabilidade da concessão para o período de 2016-2020**

3.63. Em 2015 foram feitos os primeiros estudos a respeito da sustentabilidade das concessões, em atenção ao Acórdão nº 215/2015 e ao Despacho Ordinatório nº 87/2015-CD, de 12 de junho de 2015 (acima transcrito). Esses estudos constam do processo nº 53500.012759/2015-55.

3.64. À época, algumas situações apontavam para a falta de atratividade da concessão, conforme se depreende das conclusões do Informe nº 108/2015-PRRE/SPR/CPAE/SCP, de 30 de novembro de 2015 (processo nº 53500.012759/2015-55):

(...)

5.4.8. Neste ponto cabe ressaltar que na década de 90 e início dos anos 2000 a convergência tecnológica que, por meio da digitalização, possibilitou a transmissão de voz, som, vídeo, mensagem, dados e internet pela linha telefônica convencional, transformou o acesso ao Serviço de Telefônico Fixo Comutado em fator estratégico, indispensável ao desenvolvimento do país. Aos tomadores de decisão estava presente o pensamento de que inúmeros eram os serviços à disposição do cidadão que tinha acesso ao serviço telefônico, assim era crucial universalizar o acesso ao telefone, pois este era importante para a inclusão social e econômica da sociedade.

5.4.9. Entretanto, os avanços tecnológicos permitiram que novas funcionalidades fossem apresentadas aos usuários, novos serviços de telecomunicações passaram a ser oferecidos, os quais se desenvolveram de tal modo que, como demonstrado no item anterior, hoje já se vislumbra a competição entre os mesmos, não estando somente a concessão de STFC apta a permitir que os cidadãos tenham acesso a inúmeros serviços que permitem o crescimento e desenvolvimento da sociedade.

5.4.10. Portanto, apesar do êxito em atrair investidores no passado, está em debate a atratividade da concessão do STFC para novos investimentos. Esse contexto está também expresso no item 4.2.109 do Voto nº 85/2015-IF, conforme se denota a seguir:

*A análise de sustentabilidade da concessão, por sua vez, tem por objeto a realização de estudos prospectivos que envolvam projeções de demanda, receitas, custos e investimentos decorrentes da execução do contrato e do cumprimento das normas relativas ao serviço. Sua finalidade é verificar a capacidade da concessão de atrair novos capitais para financiar os investimentos requeridos pelo contrato e pelas demais normas aplicáveis e, conseqüentemente, subsidiar decisões estratégicas acerca da manutenção ou alteração das políticas públicas relativas ao serviço concedido. (..)*

54.11. Como já apontado, o setor de telecomunicações hoje opera dentro de um ambiente competitivo, e no ambiente competitivo existe a disputa por recursos na aplicação e desenvolvimento das atividades, que por uma lógica econômica, a alocação é feita naqueles que demonstram uma maior rentabilidade.

5.4.12. Ao negócio concessão foram estabelecidas algumas medidas assimétricas as quais foram importantes para permitir o desenvolvimento do ecossistema competitivo, mas que atingido esse objetivo carecem de revisão de forma a permitir que o sistema opere em sua plenitude.

5.4.13. Do ponto de vista do investidor ao analisar os riscos dos negócios, no atual cenário regulatório, o investidor não optaria por investir em qualquer serviço em regime público, dada a alternativa de prestar os mesmos serviços em regime privado.

5.4.14. Apesar de ser inegável a gradual perda de atratividade do STFC por parte do consumidor, esse fato é apenas um elemento adicional que impacta na atratividade das concessões do ponto de vista dos investimentos. O fato principal que atenta contra a atratividade da concessão é o seu conjunto de regras específicas, que, num ambiente competitivo, dificultam a atratividade de qualquer serviço prestado pela concessionária.

5.4.15. As concessões de STFC até então cumprem metas de expansão de acesso ao serviço, seja acesso individual ou coletivo, incluindo também metas de provisão de serviços a instituições públicas, nas obrigações estabelecidas existe um forte propósito de propiciar e expandir o serviço telefônico a todas as pessoas, em toda a extensão do seu território, de forma não discriminatória, com atributos uniformes de disponibilidade, acesso e conectividade. Esse processo de expansão de redes de telecomunicações exige esforços e investimentos consideráveis, que nem sempre é realizado em localidades que proporcionem a reposição do recurso alocado.

5.4.16. Assim, tendo em mente o cenário que se apresenta, as regras específicas para o regime público fazem com que qualquer prestação de serviço feita sob a égide desse regime não seja atrativa para o investidor.

5.4.17. Essa falta de atratividade da concessão decorre fundamentalmente da coexistência de dois regimes em um mesmo mercado. As regras da concessão foram estabelecidas pressupondo um ambiente de monopólio. A partir do momento em que o monopólio deixa de ser uma realidade, a coexistência de dois sistemas de regras distintos faz com que o sistema de regras menos atrativo ao investidor seja sistematicamente preterido em relação ao outro. No caso do setor de telecomunicações, é natural se esperar que a maior parte dos investimentos feitos no setor fluam em direção as operações em regime privado.

#### **5.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

5.5.1. Na Exposição de Motivos nº 231/MC de 10 de dezembro de 1996, que subsidiou a

apresentação do Projeto de Lei que encaminhou a proposta de Lei Geral de Telecomunicações ao Congresso Nacional, já havia um diagnóstico e uma indicação de como e quais medidas que o futuro órgão regulador deveria seguir quando da elevação da competição no mercado de telecomunicações. Segue abaixo destaque da Exposição de Motivos.

(...)

*É conveniente examinar o que seria, de fato, essa regulamentação diferenciada entre operadores antigos e operadores novos. Como visto, a consideração fundamental é que, desde a aprovação da nova Lei até um certo tempo após a outorga das primeiras novas licenças, os atuais operadores gozarão de um monopólio de fato, e mesmo depois que os novos operadores começarem a atuar, eles serão dominantes durante algum tempo, até que se atinja uma situação de mercado efetivamente competitivo. Como contrapartida, portanto, eles estarão sujeitos a uma regulamentação que objetiva reduzir o poder que detêm sobre o mercado, obrigando-os a atender requisitos de investimento, especialmente de caráter social. Essas obrigações, que serão removidas quando houver competição efetiva, seriam as seguintes:*

*a) continuidade do serviço: os operadores não podem interromper a prestação do serviço, a não ser em casos justificados;*

*b) atendimento: os operadores devem continuar expandindo sua rede de maneira a prestar serviço, dentro de prazos razoáveis, a quem os requisitar e estiver disposto a pagar tarifas comerciais que cubram os custos de capital e operacionais;*

*c) serviço universal: os operadores devem atender às metas iniciais de prestação do serviço universal, como definido pelo órgão regulador; entretanto, em caso de déficit nesse atendimento, este será rateado entre todos os participantes do mercado, através de um mecanismo adequado;*

*d) qualidade: o órgão regulador deverá estabelecer metas específicas de qualidade, bem como a metodologia de sua aferição, de forma a elevar o nível do setor a padrões internacionais dentro de um horizonte de tempo razoável;*

*e) tarifas: os operadores estarão sujeitos a regulamentação que vise evitar o aumento abusivo de preços para os consumidores e a prática de preços predatórios que impeçam a entrada de novos competidores no mercado. A maneira mais prática de se fazer isso é através do estabelecimento de um sistema de "teto de preços" (price cap system), em que uma "cesta" de serviços, em quantidades representativas da conta média dos consumidores, tem seu valor máximo estabelecido pelo órgão regulador. O operador tem alguma flexibilidade para alterar as tarifas de cada serviço individualmente, desde que o valor total da "cesta" fique abaixo do "teto" fixado pelo órgão regulador. Após um período inicial, é razoável também que o órgão regulador defina um fator de produtividade que incidirá sobre o valor da "cesta", reduzindo seu nível real, como forma de estimular o operador dominante a reduzir ainda mais suas ineficiências e assegurar que parte desses ganhos sejam transferidos aos consumidores;*

*f) separação contábil: os operadores deverão manter separação contábil para aqueles serviços prestados em regime de competição, de maneira a tornar seus custos transparentes para o órgão regulador, que assim poderá, com maior facilidade, averiguar a eventual existência de subsídios cruzados ou a prática de "dumping".*

(...)

5.5.2. A Exposição de Motivos, portanto, enumera obrigações que seriam removidas quando e onde houvesse competição efetiva: continuidade dos serviços, atendimento, serviço universal, qualidade, tarifas e separação contábil, medidas pertinentes a um mercado em regime de monopólio, que podem ser flexibilizadas à medida que a competição do setor evolui. Essa flexibilização de regras, deveria ser gradual e regionalizada, levando-se em consideração peculiaridades regionais e o nível de competição identificado em cada área de prestação.

5.5.3. A previsão desta flexibilização de regras de prestação em regime público mencionadas na Exposição de Motivos está materializada no disposto no art. 66 da LGT, que dispõe que cabe ao regulador adotar medidas que impeçam a inviabilidade econômica de sua prestação no regime público, garantindo condições para que se desenvolva efetivamente a competição e se assegure a universalização do acesso aos serviços nas áreas em que essa ainda não tiver sido alcançada.

3.65. O processo nº 53500.012759/2015-55 foi encaminhado ao Conselho Diretor e apensado ao processo nº 53500.013266/2013-71, o qual tinha por objeto a revisão dos contratos de concessão para o período de 2016-2020, e foi deliberado em conjunto com o processo nº 53500.022263/2013-28, sobre a proposta de PGMU para o mesmo período.

3.66. Ao relatar o processo nº 53500.013266/2013-71, o Conselheiro Igor de Freitas destacou a perda de atratividade do STFC ao longo do tempo, considerando-se a preferência dos usuários por outros serviços, em especial o Serviço Móvel Pessoal (SMP), e propôs a instauração de procedimento para rever o objeto da concessão do STFC (Análise nº 25/2016-GCIF, de 12 de fevereiro de 2016, acostada nas fls. 1058 a 1124 do Volume de Processo 4 - processo nº 53500.013266/2013). Em Análise complementar do processo (Análise nº 139 /2016/SEI/IF, SEI nº [1084260](#)), o Conselheiro Relator reafirmou seu entendimento sobre a necessidade de revisão do modelo de prestação do STFC:

4.15. Em primeiro lugar, destaco que a fundamentação e a conclusão pela necessidade da revisão profunda do modelo de prestação do STFC, contida na referida análise, não merecem qualquer reparo. Repiso meu entendimento anteriormente exposto no sentido de que o STFC não terá um papel importante no futuro das telecomunicações e que manter a "tutela estatal sobre o STFC é totalmente anacrônico e contraproducente para o

*desenvolvimento setorial na próxima década, com reflexos negativos para a economia brasileira”.*

3.67. O Conselheiro Rodrigo Zerbone Loureiro, em seu voto vista (Voto nº 1/2016/SEI/GCRZ, SEI nº [0380662](#)), corroborou a análise realizada pelo Relator quanto à perda de atratividade do STFC e aos resultados decorrentes da pressão competitiva de outros serviços de telecomunicações, inclusive os de valor adicionado prestados na internet. A par de propor a aprovação das minutas dos novos contratos de concessão e da proposta de PGMU para 2016-2020, o Conselheiro Rodrigo Zerbone sugeriu a instauração de processo específico para estudo e elaboração de alternativas para atualização regulatória setorial, tendo por base a criação de um novo serviço de telecomunicações.

3.68. O Conselheiro Otavio Luiz Rodrigues Junior, analisando o processo em função de pedido de vistas, observou a existência de uma série de atividades realizadas ou em andamento no âmbito nos processos de revisão dos Contratos de Concessão e de proposta de PGMU para 2016-2020, e propôs a instrução adicional do processo, nos seguintes termos (Voto nº 5/2016/SEI/OR, SEI nº [0542996](#)):

6.1. Voto pela conversão da deliberação em diligência para determinar, com base no art. 19 do RIA, à Superintendência de Planejamento e Regulamentação - SPR que, considerando a Análise nº 25/2016-GCIF, o Voto nº 1/2016/SEI/RZ, o Relatório Final do Grupo de Trabalho desenvolvido no âmbito do extinto Ministério das Comunicações, o disposto na Portaria MC nº 1.455, de 8 de abril de 2016 e no Decreto nº 8.776, de 11 de maio de 2016 e o produto a ser entregue pela consultoria especializada contratada no âmbito da Agência, presente, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a este Conselho Diretor:

6.1.1. Informe acompanhado da respectiva Análise de Impacto Regulatório - AIR, contendo a avaliação feita até o momento sobre a revisão do modelo de prestação dos serviços de telecomunicações, incluindo as alternativas estudadas e cenário ou cenários entendidos como os mais adequados;

6.1.2. Proposta de alteração do modelo, tendo por fundamento a AIR elaborada;

6.1.3. Minutas de instrumentos para implementação do novo modelo, se for o caso; e

6.1.4. Parecer da Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel.

3.69. Em atendimento à diligência, esta SPR elaborou o Informe nº 78/2016/SEI/PRRE/SPR, de 1º de julho de 2016 (SEI nº [0614378](#)), processo nº 53500.015702/2013-99, anexado ao processo nº 53500.022263/2013-28), por meio do qual concluiu pela necessidade de revisão do modelo de prestação dos serviços de telecomunicações:

Processo de reavaliação do regime e escopo (nº 53500.015702/2016-99)

Informe nº 78/2016/SEI/PRRE/SPR, de 1º/7/2016:

3.4. Conclusões

3.4.1. Considerando todo apresentado nos capítulos anteriores, conclui-se pela necessidade de revisão do atual modelo de telecomunicações nos moldes do Cenário “D” proposto pela consultoria dentro do relatório de AIR, com as ponderações apresentadas neste informe, mirando a implementação de aspectos do cenário “E” sugerido. cenário D (prestação dos serviços apenas em regime privado) como etapa intermediária para se alcançar o cenário E (sem diferenciação de regimes)

3.4.2. Para isso, são apresentados os seguintes instrumentos e documentos que instrumentalizam e materializam as propostas aqui apresentadas:

1) Minuta de Plano Geral de Outorgas (Anexo 7);

2) Minuta de Plano Geral de Metas de Universalização (Anexo 8);

3) Minuta de alteração da Resolução nº 552/2010 (Anexo 9);

4) Minuta de Termo de Autorização de serviços de telecomunicações (Anexo 10);

5) Temas relevantes para alteração da legislação de telecomunicações (Anexo 11).

3.70. A solução apontada no projeto de reavaliação do regime e escopo dos serviços de telecomunicações, de prestação dos serviços apenas em regime privado (cenário D), como etapa intermediária para o cenário E, estava em linha com as conclusões do Grupo de Trabalho (GT) sobre o tema criado pelo então Ministério das Comunicações (MC) e com participação da Anatel, conforme Portaria nº 4.420/2015.

3.71. O GT considerou os cenários com a prestação de todos os serviços em regime privado (Cenário 1), a existência de concessões para explorar o provimento de acesso à internet em banda larga (Cenário 2), e concessões residuais de STFC, com a prestação de acesso à internet em banda larga em regime privado (Cenário 3), tendo realizado análise comparativa ao final do estudo, apontando as vantagens e desvantagens de cada um deles.

3.72. Ao deliberar o processo, o Conselho Diretor entendeu pela aprovação das minutas de contratos de concessão e de proposta de PGMU para 2016-2020, e acatou a sugestão da Área Técnica no sentido de submeter à Consulta Pública a relação de Temas relevantes para alteração da legislação de telecomunicações, além de determinar a inclusão na Agenda Regulatória da Anatel para o ciclo 2017-2018 da ação regulamentar relativa à reavaliação do regime e escopo dos serviços de telecomunicações (Acórdão nº 4, de 9 de janeiro de 2017, SEI nº [1101884](#)).

3.73. Observa-se, assim, que desde a revisão dos contratos de concessão para o período de 2016-2020 já havia a determinação para se avaliar o cenário da prestação do STFC no regime público, bem como indicativos da necessidade de revisão do modelo de prestação dos serviços de telecomunicações.

207. No que se refere à avaliação da sustentabilidade da concessão para o período de 2021-2025, a área técnica, no Informe nº 64/2019/PRRE/SPR, apresentou as seguintes ponderações:

3.74. Em atenção à determinação do Conselho Diretor exarada no Despacho Ordinatório nº 87/2015-CD, de 12 de junho de 2015 (acima transcrito), a SCP elaborou avaliações de sustentabilidade da Concessão do STFC, conforme anexo a este Informe (SEI nº [5032037](#)).

3.75. O estudo realizado pela SCP adota a forma de avaliação da sustentabilidade da concessão prevista no referido Despacho Ordinatório, proposta pelo Conselheiro Igor de Freitas nos termos do Voto nº 85/2015-GCIF, de 5 de junho de 2015, abaixo transcrita:

a.2) análise de sustentabilidade da concessão: tendo como objeto projeções futuras de demanda, receitas, custos e investimentos requeridos pelo contrato e demais normas de regência; com a finalidade de garantir a capacidade de atração de capitais da concessão e subsidiar decisões sobre manutenção ou alteração da política em que se baseia a concessão; com periodicidade sincronizada com o ciclo de revisão do contrato e do Plano Geral de Metas de Universalização; com fundamento nos arts. 22, III, e 66 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997;

3.76. Assim, a avaliação de sustentabilidade que acompanha o ciclo de revisão de 2021 a 2025 foi realizada mediante estudos de natureza prospectiva, contemplando projeções de demanda, receitas, custos e investimentos decorrentes da execução do contrato de concessão e do cumprimento das normas relativas ao serviço, nos termos do item 4.2.102 do Voto nº 85/2015-GCIF, de 5 de junho de 2015. A metodologia utilizada, a análise dos dados de cada uma das concessionárias, bem como os resultados podem ser acessados na íntegra no anexo a este Informe (SEI nº [5032037](#)).

3.77. Embora os estudos de sustentabilidade tenham sido realizados concomitantemente aos períodos de revisão dos contratos de concessão, não se deve confundir o equilíbrio dos contratos e o processo de revisão com a sustentabilidade da concessão, conforme depreende-se do item 4.2.86 do Voto n.º 85/2015-GCIF, de 5/6/2015 (SEI nº [2673075](#)), cujos fundamentos foram acolhidos pelo Conselho Diretor, conforme Acórdão n.º 215/2015-CD (SEI nº [2833838](#)):

"4.2.86. Outra distinção relevante a registrar é que, ao contrário da avaliação do equilíbrio econômico-financeiro, com a qual não se confunde, o estudo de sustentabilidade da concessão não gera direito subjetivo a qualquer das partes à alteração das condições de execução do contrato. As obrigações assumidas permanecem inalteradas. Seu objetivo é tão somente informar ao regulador acerca das perspectivas de exploração do serviço concedido, de forma a que este possa, dentro de suas competências legais e respeitados critérios devidamente motivados de conveniência e oportunidade, opinar sobre a manutenção das regras de prestação do serviço e da própria política pública que fundamenta o contrato de concessão." (grifado)

3.78. A discussão sobre obrigações assumidas no contrato de concessão está sendo, por sua vez, tratada no âmbito do Processo nº 53500.026649/2018-13 sobre avaliação do Equilíbrio Econômico-Financeiro da Concessão, atualmente sob avaliação da Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel (PFE/ Anatel).

3.79. A conclusão do estudo apontou para o agravamento da falta de atratividade do STFC prestado em regime público já demonstrada nos estudos concluídos em 2015. Como consequência do baixo interesse dos consumidores na telefonia fixa, tem-se a projeção de acentuada redução das receitas, de modo que a operação do STFC em regime público apresenta valores presentes líquidos negativos no período até o final do termo dos contratos de concessão, em 31 de dezembro de 2025. É o que se depreende do trecho abaixo transcrito:

A perspectiva setorial negativa acima descrita coaduna-se com os resultados das projeções efetivadas para as concessionárias, destacadas acima. A perda de interesse na telefonia impacta diretamente sua capacidade de geração de receitas, em linha com a estimativa generalizada de declínio das entradas verificado no decorrer do intervalo remanescente da concessão. Ainda que a expectativa concomitante de redução dos custos mitigue o impacto derivado do declínio das receitas, fato é que se contempla uma retração geral do mercado de telefonia fixa. Eventuais investimentos visando à retomada da demanda, além de sobrecarregarem o já significativo peso dos aportes necessários à atualidade da prestação, ainda iriam de encontro às preferências do moderno usuário dos serviços de telecomunicações, que migra seu consumo para produtos de dados típicos das ofertas de banda larga e telefonia móvel. Ainda, a identificação generalizada de valores presentes líquidos negativos relativos à operação do serviço telefônico fixo na prestação das suas distintas modalidades até o fim da concessão sustenta a manutenção da conclusão pela sua insustentabilidade.

3.80. Deve-se observar que o modelo de acompanhamento econômico empregado pela Agência não prevê pedido de restabelecimento da sustentabilidade da concessão, de modo que a conclusão pela insustentabilidade da concessão não tem como consequência a alteração de obrigações assumidas em contrato.

3.81. E, nesse sentido, eventuais valores presentes líquidos negativos resultantes de fluxos de caixa projetados para o período de 2020 até o final da concessão, em 31 de dezembro de 2025, não deverão ser incorporados aos cálculos de eventual adaptação da outorga de regime público para o regime privado, assunto objeto do processo nº [53500.056574/2017-14](#).

3.82. Este posicionamento da Agência foi exposto ao Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito dos processos [53500.003906/2018-49](#) (Informe nº 37/2018/SEI/CPAE/SCP, SEI nº [2670886](#)), oportunidade na qual se reafirmaram particularidades dos instrumentos regulatórios para a garantia de equilíbrio dos contratos de concessão, via implementação do modelo *price cap* no setor de telecomunicações, diverso, portanto, da taxa de retorno empregada em outros segmentos concedidos pelo Estado. Recentemente, tal posição foi

reiterada pelo TCU por meio do Informe nº 85/2019/CPAE/SCP (SEI nº [4789017](#)) nos autos do Processo nº [53500.028189/2019-49](#).

3.83. Depreende-se, por fim, das análises pretéritas realizadas pelo Conselho Diretor desta Agência, trazidas a esta avaliação, que a função do acompanhamento da sustentabilidade é tão somente informar ao regulador sobre as perspectivas de exploração do serviço concedido, visando opinar, motivadamente, dentro de suas competências legais, sobre a manutenção das regras de prestação do serviço e da própria política pública que fundamenta o contrato de concessão.

208. Importante destacar que esta Procuradoria já exarou Parecer nos autos dos processos que tratam sustentabilidade de suas concessões de Serviço Telefônico Fixo Comutado - STF, a exemplo do Parecer nº 00079/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU, bem como nos autos dos processos que tratam do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão, a exemplo do Parecer nº 00850/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU.

209. Por meio do Parecer nº 00850/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU, esta Procuradoria tratou, além dos requisitos para a caracterização do desequilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão do STFC, de questões atinentes à concessão de serviço de telecomunicações, ao modelo de teto de preços a que a concessionária está submetida e aos riscos empresariais a que ela está sujeita. Vejamos:

#### **2.4. Requisitos gerais para a caracterização do desequilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão do STFC.**

23. No setor de telecomunicações, a Lei nº 9.472/1997 (LGT) prevê o modelo de concessão para os serviços de interesse coletivo prestados em regime público, “cuja existência, universalização e continuidade a própria União comprometa-se a assegurar” (art. 64), modelo este aplicado apenas ao Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) conforme previa o parágrafo único do art. 64 da LGT, recentemente revogado pela Lei nº 13.879/2019.

24. A concessão de serviço de telecomunicações é definida pelo parágrafo único do art. 83 da LGT da seguinte forma:

Art. 83. [...]

Parágrafo único. Concessão de serviço de telecomunicações é a delegação de sua prestação, mediante contrato, por prazo determinado, no regime público, sujeitando-se a concessionária aos riscos empresariais, remunerando-se pela cobrança de tarifas dos usuários ou por outras receitas alternativas e respondendo diretamente pelas suas obrigações e pelos prejuízos que causar.

25. Como se pode observar, a LGT previu, expressamente, que a concessionária está sujeita aos riscos empresariais, o que significa dizer que a exploração do serviço será efetuada por sua conta e risco, conforme os preceitos regulares da atividade econômica, incluindo a submissão ao regime de livre e ampla competição.

26. Nessa linha, o art. 84 da LGT deixa claro que “*as concessões não terão caráter de exclusividade*”, estabelecendo, com isso, um regime de concorrência entre as concessionárias e as demais prestadoras do serviço em regime privado, hipótese na qual devem ser “*adotadas medidas que impeçam a inviabilidade econômica de sua prestação no regime público*”, conforme previsto no art. 66 da mesma lei.

27. No setor de telecomunicações, ademais, a concessão está submetida ao modelo de teto de preços, que confere à concessionária ampla margem de autonomia para tomar as decisões necessárias visando à devida alocação de riscos e ao equilíbrio entre receitas e despesas, em conformidade com as condições de mercado vigentes.

28. Entre outros mecanismos disponíveis para enfrentar as oscilações econômicas próprias da atividade empresarial, é possível, por exemplo, aproveitar oportunidades de ampliação de receitas alternativas ou, ainda, aumentar preços de um determinado serviço e reduzir os preços de outro, observado o teto fixado pela Agência para a “cesta de serviços”.

29. Como consequência deste modelo regulatório, a liberdade de atuação da empresa é ampliada significativamente, com a correlata redução dos mecanismos de intervenção do órgão regulador, no que se inclui uma menor proteção e cobertura por parte do poder concedente sobre eventuais desequilíbrios contratuais. Conforme bem destacado no Voto nº 85/2015-GCIF:

4.2.47. O reconhecimento de um maior grau de autonomia empresarial, por sua vez, também tem reflexos na gestão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Quanto maior a liberdade que se confere ao concessionário, maior é o risco que ele assume na administração de sua empresa. Ao contrário, quanto maior a intervenção estatal na gestão da concessionária, maior a responsabilidade do Estado por eventuais desequilíbrios da equação econômico-financeira. Em outros termos, a ampliação do grau de liberdade do concessionário significa uma ampliação do escopo do que se consideram riscos empresariais e, portanto, a redução da incidência das chamadas áleas econômicas extraordinárias ensejadoras de revisão do equilíbrio contratual. *Quanto mais próximo estiver o concessionário de uma atuação em situação de mercado, tanto maiores são os riscos assumidos e tanto menor é a incidência do conceito de álea extraordinária.*

[...]

4.2.51. Observa-se, portanto, que o modelo de regulação econômica do STFC é

caracterizado por uma maior flexibilidade, pois presume um concessionário com maior autonomia para atuar em um mercado competitivo, eventualmente em regime de liberdade tarifária. Esse contexto, naturalmente, limita o escopo da proteção a ser conferida pelo Estado ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, visto que uma aplicação mais abrangente do conceito de álea extraordinária acabaria por repassar ao Poder Concedente parte dos riscos de uma atividade econômica explorada sem exclusividade e em regime de competição.

30. Daí decorrem dois relevantes requisitos a serem observados na avaliação de eventual desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

31. O **primeiro requisito** é o de que somente eventos extraordinários são aptos a suscitar o desequilíbrio contratual, assim entendidos aqueles que transcendem os riscos ordinários da exploração do serviço em um regime de livre competição, de modo que, se não neutralizados ou compensados, podem inviabilizar a própria prestação do serviço em regime público. É o que o § 4º do art. 108 da LGT denomina de “álea econômica extraordinária”, definida, com mais detalhes, na cláusula 13.1 do contrato de concessão:

**Cláusula 13.1.** Constitui pressuposto básico do presente Contrato a preservação, em regime de ampla competição, da justa equivalência entre a prestação e a remuneração, vedado às partes o enriquecimento imotivado às custas de outra parte ou dos usuários do serviço, nos termos do disposto neste Capítulo.

**§ 1º** A Concessionária não será obrigada a suportar prejuízos em decorrência do presente Contrato, salvo se estes decorrerem de algum dos seguintes fatores:

I - da sua negligência, inépcia ou omissão na exploração do serviço;

II - dos riscos normais à atividade empresarial;

III - da gestão ineficiente dos seus negócios, inclusive aquela caracterizada pelo pagamento de custos operacionais e administrativos incompatíveis com os parâmetros verificados no mercado; ou

IV - da sua incapacidade de aproveitar as oportunidades existentes no mercado, inclusive no atinente à expansão, ampliação e incremento da prestação do serviço objeto da concessão.

32. A cláusula 13.3 contém regra similar, que reforça a determinação de que os riscos normais da atividade empresarial não se qualificam como eventos extraordinários aptos a ensejar a revisão tarifária:

**Cláusula 13.3. [...]**

§1º Não importará na revisão de tarifas o prejuízo ou a redução de ganhos da Concessionária decorrente da livre exploração do serviço em condições de competição ou da gestão ineficiente dos seus negócios.

33. Ressalte-se, ainda, que não constituem eventos extraordinários aptos a ensejar a revisão tarifária ou do contrato, aqueles que constem da cobertura do Plano de Seguros de que trata a cláusula 24.1, conforme expressa determinação das cláusulas 13.1, § 4º e 13.3, § 3º:

**Cláusula 13.1. [...]**

§4º Na avaliação do cabimento da recomposição de que trata o parágrafo anterior será considerada, entre outros fatores, a existência de cobertura do evento motivador da alteração da situação econômica inicial pelo Plano de Seguros previsto na cláusula 24.1.

**Cláusula 13.3. [...]**

§3º Não caberá revisão de tarifas nas hipóteses previstas nesta cláusula quando os eventos ensejadores da revisão já estiverem cobertos pelo Plano de Seguros previsto na cláusula 24.1.

34. Dos preceitos contratuais citados decorre o **segundo requisito**, segundo o qual a alegação de desequilíbrio do contrato - e a eventual revisão deste - não pode constituir mecanismo indireto de garantia de lucro e de concessão de subsídios, privilégios ou qualquer forma de proteção indevida à concessionária em face dos riscos normais da atividade empresarial, incluindo, entre outros, a concorrência, a evolução tecnológica e a alteração de preferência dos consumidores.

35. Daí que, como regra geral, eventos que também impliquem, de modo uniforme e na mesma medida, aumento de custos e encargos para os demais concorrentes - a exemplo de aumento de tributos ou alterações regulatórias gerais - não podem ser categorizados como eventos extraordinários aptos a ensejar a revisão do contrato. Afinal, se não fosse assim, o restabelecimento do equilíbrio do contrato significaria, na prática, conferir vantagem competitiva à concessionária, não extensiva às demais prestadoras, violando o regime de livre e ampla competição previsto na LGT.

36. Nesse sentido, o § 3º da Cláusula 13.1 do contrato de concessão é explícito quanto à necessidade de observância dos impactos do evento em questão sobre as demais prestadoras. Confira-se:

### **Cláusula 13.1. [...]**

**§3** Fará jus a Concessionária à recomposição da sua situação inicial de encargos e retribuições quando circunstâncias de força maior ou calamidades afetarem de forma significativa a exploração do serviço, observado sempre, como parâmetro, o reflexo destas situações nos prestadores de serviços no regime privado.

37. Reforçando o exposto, vale citar a análise desta cláusula efetuada no Parecer nº 76/2014/PFS/PFE-Anatel/PGF/AGU:

27. Como se vê, as hipóteses em que se admite que a concessionária sofra prejuízos em função do contrato celebrado são bastante amplas, seja por culpa sua ou por conjunturas ordinárias de mercado. É praticamente a regra geral. Fará jus à recomposição da sua situação inicial de encargos e retribuições quando circunstâncias de força maior ou calamidades afetarem de forma significativa a exploração do serviço, observado sempre, como parâmetro, o reflexo dessas situações nos prestadores de serviços de telecomunicações.

38. O **terceiro requisito** a ser atendido na análise do desequilíbrio econômico-financeiro é o da demonstração concreta do prejuízo. Eventual pedido da prestadora interessada deve vir acompanhado das demonstrações financeiras correspondentes e todos os demais documentos necessários para comprovar em que medida os seus custos e encargos foram ampliados em razão do evento extraordinário em questão.

39. Este requisito consta, de forma expressa, da cláusula 13.5, que trata do procedimento de revisão tarifária. Confira-se:

**Cláusula 13.5.** O procedimento de revisão de tarifas poderá ser iniciado por requerimento da Concessionária ou por determinação da Anatel.

§ 1º Quando o procedimento de revisão das tarifas for iniciado pela Concessionária deverão ser obedecidos os seguintes requisitos

I - ser acompanhado de relatório técnico ou laudo pericial que demonstre cabalmente o impacto da ocorrência na formação das tarifas ou na estimativa de receitas da Concessionária;

II - ser acompanhada de todos os documentos necessários à demonstração do cabimento do pleito;

III - a Concessionária deverá indicar a sua pretensão de revisão tarifária, informando os impactos e as eventuais alternativas de balanceamento das tarifas; e

IV - todos os custos com diligências e estudos necessários à plena instrução do pedido correrão por conta da Concessionária.

40. O **quarto requisito** complementa o anterior, ao exigir a demonstração de que o prejuízo não foi neutralizado ou compensado por outros eventos, a exemplo da obtenção de receitas complementares, da exploração eficiente do serviço, de novas oportunidades de mercado, de ajustes de preço, de desonerações tributárias e regulatórias e de alterações legais e regulamentares. É o que determina, expressamente, a Cláusula 13.4 do contrato de concessão:

**Cláusula 13.4.** Não será aplicável a revisão de tarifas quando ficar caracterizado que os impactos motivadores do pedido por parte da Concessionária puderem ser neutralizados com a eficiente exploração do serviço, pela expansão do mercado ou pela geração de receitas alternativas ou complementares associadas ao objeto do presente Contrato, observadas as condições competitivas verificadas no momento.

41. Portanto, a empresa deve demonstrar que, diante dos prejuízos anormais decorrentes de um dado evento extraordinário e pontual, as condições contratuais vigentes impedem a sua neutralização ou compensação, de modo que o evento em questão se constitui como autêntico empecilho à normal e regular exploração econômica do serviço, pondo em risco, em última análise, a sua continuidade, bem como a viabilidade econômica de sua prestação e de alcance das finalidades públicas fixadas na legislação pertinente.

42. Nesse sentido, não basta indicar, genérica e abstratamente, a ocorrência de um evento que, em tese, teria implicado aumento de custos. É necessário demonstrar qual o efetivo custo ou prejuízo suportado pela empresa em decorrência do evento em questão e, em especial, por que as condições contratuais em vigor ou, mais precisamente, os mecanismos previstos no contrato teriam impedido ou sido insuficientes para permitir a adequada neutralização ou compensação dos novos custos.

43. O **quinto requisito** é de natureza temporal, relacionado à preclusão lógica operada com as revisões quinquenais do contrato de concessão e ao prazo de prescrição aplicável aos requerimentos das prestadoras em face da Anatel - questões que serão abordadas em tópico específico deste opinativo.

44. Em conclusão, pode-se afirmar que somente podem ensejar a revisão tarifária ou contratual eventos extraordinários, que gerem prejuízos concretos, não neutralizados ou compensados por qualquer outro evento. Além disso, não se admite a alegação genérica de

desequilíbrio econômico-financeiro, em particular como forma de obtenção indireta de subsídios, privilégios ou proteção indevida, bem como de garantia de lucro em face dos riscos normais da atividade empresarial.

210. Verifica-se, portanto, que a LGT previu expressamente que a concessionária está sujeita aos riscos empresariais, efetuando a exploração do serviço concedido por sua conta e risco, bem como que a concessão está submetida ao modelo de teto de preços, que confere à concessionária ampla margem de autonomia para tomar as decisões necessárias visando à devida alocação de riscos e ao equilíbrio entre receitas e despesas, em conformidade com as condições de mercado vigentes.

211. Como consequência deste modelo regulatório, a liberdade de atuação da empresa é ampliada significativamente, com a correlata redução dos mecanismos de intervenção do órgão regulador, no que se inclui uma menor proteção e cobertura por parte do poder concedente sobre eventuais desequilíbrios contratuais.

212. Nesse sentido, eventual revisão do contrato de concessão em razão de suposto de desequilíbrio econômico-financeiro constitui medida de ordem excepcional, que somente pode ser adotada quando atendidos os seguintes requisitos gerais, entre outros previstos no contrato e na legislação de regência:

a) somente eventos extraordinários são aptos a suscitar o desequilíbrio contratual, assim entendidos aqueles que transcendem os riscos ordinários da exploração do serviço em um regime de livre competição, de modo que, se não neutralizados ou compensados, podem inviabilizar a própria prestação do serviço em regime público;

b) a alegação de desequilíbrio do contrato – e a eventual revisão deste – não pode constituir mecanismo indireto de garantia de lucro e de concessão de subsídios, privilégios ou qualquer forma de proteção indevida à concessionária em face dos riscos normais da atividade empresarial;

c) eventual pedido da prestadora interessada deve vir acompanhado da demonstração concreta do prejuízo, mediante a apresentação das demonstrações financeiras correspondentes e todos os demais documentos necessários para comprovar em que medida os seus custos e encargos foram ampliados em razão do evento extraordinário em questão;

d) além da concreta demonstração do prejuízo, é necessário comprovar que este não foi neutralizado ou compensado por outros eventos, a exemplo da obtenção de receitas complementares, da exploração eficiente do serviço, de novas oportunidades de mercado, de ajustes de preço, de desonerações tributárias e regulatórias e de alterações legais e regulamentares;

213. Ademais, consoante salientado por esta Procuradoria, por meio do Parecer nº 00850/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU, entende-se que as revisões quinquenais têm o condão de reequilibrar o contrato de concessão e que, uma vez assinado e/ou renovado novo contrato de concessão, presume-se que o anterior manteve-se equilibrado, operando-se a preclusão lógica para eventuais requerimentos nesse sentido - a revisão quinquenal nesse caso, traduz-se justamente na providência adotada para neutralizar eventuais distorções, devendo ser considerada única, completa e final em relação ao contrato anterior.

214. Outrossim, no bojo do Parecer nº 00079/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU, esta Procuradoria asseverou que não se deve confundir o equilíbrio dos contratos e o processo de revisão com a sustentabilidade da concessão. Em outras palavras, não há de se confundir o equilíbrio financeiro do contrato com a sustentabilidade da concessão ou com a saúde financeira da concessionária.

215. Salientou-se, ainda, que o estudo de sustentabilidade da concessão não confere à concessionária o direito ao restabelecimento da sustentabilidade de suas concessões e, portanto, não gera direito subjetivo à alteração das condições de execução do contrato.

216. Destacou-se, ainda, no referido opinativo que a discussão sobre obrigações assumidas no contrato de concessão está sendo, por sua vez, tratada no âmbito do Processo nº 53500.026649/2018-13 sobre avaliação do Equilíbrio Econômico-Financeiro da Concessão, bem como no próprio processo que tem por objeto a Revisão dos Contratos de Concessão, processo nº 53500.040174/2018-78 (revisão que se constitui objeto do presente processo).

217. Outrossim, consignou-se que a discussão atinente aos valores que deverão compor ou não os cálculos de uma possível decisão das concessionárias em migrar do atual regime de concessão para o regime privado (de autorização) também deve ser tratada no âmbito de processo específico, já havendo, inclusive, discussão a respeito da questão no bojo do processo nº 53500.056574/2017-14, que trata da reavaliação do regime e escopo dos serviços de telecomunicações.

## **6. POSSIBILIDADE DE MUDANÇA NO MODELO DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES**

218. A área técnica, no bojo do Informe nº 64/2019/PRRE/SPR, apontou os fundamentos pelos quais entendeu necessário o prosseguimento da presente proposta, a despeito da alteração da LGT, nos termos da Lei nº 13.879/2019:

3.84. Em 4 de outubro de 2019, foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) a Lei nº 13.879, de 3 de outubro de 2019, a qual altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 - Lei Geral de Telecomunicações (LGT), para prever a possibilidade de adaptação das concessões para o regime de autorização, dispondo também sobre as condições para a alteração da outorga, a metodologia de cálculo do valor associado à adaptação, e a disciplina dos bens reversíveis das concessionárias que optem pela mudança de regime.

3.85. A despeito da referida alteração legal, entende-se que permanece a necessidade de se propor a revisão das minutas de Contratos de Concessão, e das obrigações de universalização previstas no PGMU.

3.86. A revisão dos contratos de concessão em 31 de dezembro de 2020, para estabelecer novos condicionamentos, novas metas para universalização e para qualidade, está prevista na Cláusula 3.2. dos Contratos atualmente em vigor, cujas minutas foram aprovadas por

meio da Resolução nº 552, de 10 de dezembro de 2010.

3.87. O PGMU IV, editado em dezembro de 2018, prevê que os saldos de desoneração de obrigações deverá ser convertido em obrigações de universalização, e determina que a Anatel elabore e apresente ao MCTIC plano para utilização dos referidos saldos.

3.88. A alteração da LGT para possibilitar a adaptação das concessões ao regime de autorização não tem como consequência imediata a extinção das concessões e, portanto, não afasta a necessidade de revisão dos contratos de concessão e das metas de universalização. Conforme art. 144-A da LGT, a adaptação é uma faculdade, isto é, depende de solicitação por parte da concessionária, e de autorização pela Anatel, considerando-se o cumprimento de seus requisitos.

3.89. O Conselho Diretor entendeu neste sentido ao deliberar sobre a revisão dos Contratos de Concessão e a proposta de PGMU para o período de 2016-2020. É o que se depreende do trecho abaixo do Voto do Conselheiro Otavio Luiz Rodrigues Junior, adotado em parte como razão de decidir pelo Colegiado, nos termos do Acórdão nº 4/2017-CD (SEI nº [1101884](#)):

**Processo nº 53500.022263/2013-28**

**Voto nº 26/2016/SEI/OR (SEI nº [1012091](#))**

5.95. Antes de se examinar a proposta apresentada pela área técnica, destaca-se que, tanto no cenário D como no cenário E, há a possibilidade de as atuais concessionárias não adaptarem suas outorgas para o novo modelo de autorização presente no **Projeto de Lei da Câmara nº 79/2016 (PLC nº 79/2016), cuja tramitação autoriza crer será rapidamente concluída nos próximos dias.**

5.96. Nesse caso, mesmo que apenas uma concessionária opte por não realizar a adaptação de seus instrumentos, haverá a necessidade de se aprovar um novo PGMU. Nas palavras da área técnica, "*de acordo com previsão expressa nos contratos de concessão do STF, a concessionária permanece com a obrigação de cumprir e assumir novas metas de universalização, estabelecidas pelo poder público, por meio do Plano Geral de Metas de Universalização - PGMU*".

5.97. Sobreleva-se o fato de que, enquanto o STFC for prestado no regime público, cuja existência, universalização e continuidade a União se compromete a assegurar, nos termos do art. 64 da LGT, haverá um PGMU com deveres de universalização a serem observados.

5.98. O processo de adaptação das outorgas de concessão para autorização pode perdurar por um longo período, dado que:

- a) as Concessionárias terão até 12 (doze) meses, a princípio, para solicitar a adaptação;
- b) as solicitações serão avaliadas pela Agência, conforme seus critérios regulamentares e que eventualmente podem não ser atendidos pela interessada, não havendo prazo estipulado para tanto; e
- c) o procedimento de adaptação de cada Concessionárias também será, a princípio, avaliado pelo Tribunal de Contas da União - TCU;

5.99. Ademais, pontos sensíveis da proposta, tais como o saldo resultante da adaptação e dos bens reversíveis, a categorização de municípios e as garantias financeiras podem alongar as discussões e a aprovação pela Agência das solicitações.

5.100. Ao ressaltar que o modelo proposto teria como premissa a possibilidade de adaptação voluntária, a PFE/Anatel, inclusive, destacou que se deveria considerar a hipótese de as concessionárias optarem por permanecer com a prestação do STFC em regime público. A esse propósito, transcreva-se passagem do parecer da Procuradoria:

*"303. As concessionárias que permaneçam prestando o STFC em regime público devem, portanto, continuar cumprindo e se submetendo às metas de universalização, nos termos do art. 79 da LGT. Com isso, é necessário prosseguir-se com alterações no PGMU aprovado pelo Decreto nº 7.512/2011. Ou seja, é preciso prever o arcabouço tanto para as concessionárias que optarem como para as que não optarem migrar para o regime privado. Mesmo na hipótese de eventualmente todas optarem pela migração, trata-se de procedimento que demanda tempo (12 meses para optar pela migração e mais o prazo para conclusão de todas as discussões e assinatura no novo Termo), de modo que, até que ela efetivamente se concretize, deve existir o regramento ordinário relativo às obrigações de universalização a serem cumpridas".* (Grifou-se)

5.101. A **discussão referente ao novo modelo de prestação de serviços de telecomunicações não inviabiliza a revisão dos Contratos de Concessão e a aprovação do novo PGMU.** Em qualquer cenário proposto, haverá contratos de concessão válidos e metas de universalização vigentes. Assim, **a existência de um novo PGMU até o próximo período de revisão pode influenciar na decisão das Concessionárias por uma eventual solicitação de adaptação dos instrumentos de outorga.**

5.102. Mesmo que se não estivesse discutindo a proposta de revisão do modelo, a Cláusula 3.2 dos Contratos de Concessão, com redação dada pela Resolução nº 664, de 29 de abril de 2016, impõe, pelo menos, a necessidade de uma reavaliação desses negócios jurídicos e das metas de universalização. Transcreve-se o inteiro teor dessa cláusula:

*"Cláusula 3.2. O presente Contrato poderá ser alterado em 30 de junho de 2011, em 31 de dezembro de 2016 e em 31 de dezembro de 2020 para estabelecer novos condicionamentos, novas metas para universalização e para qualidade, tendo em vista as condições vigentes à época, definindo-se, ainda, no caso de metas de universalização, os recursos complementares, nos termos do art. 81 da Lei nº 9.472, de 1997".*

**5.103. Entende-se, perfeitamente possível, portanto, que se discuta a revisão dos**

**Contratos de Concessão e do PGMU em separado da proposta da revisão do modelo de prestação dos serviços de telecomunicações.** (Destques no original)

3.90. Em dezembro de 2016, o PLC nº 79/2016 havia sido aprovado pelo Congresso Nacional e aguardava sanção presidencial. Considerando-se que o contexto atual é bastante similar àquele que fundamentou o Acórdão nº 4/2017-CD, entende-se que devem prosseguir as propostas de alteração dos contratos de concessão e do PGMU.

3.91. O art. 144-A da LGT, inserido por meio da Lei nº 13.879/2019, prevê a necessidade de se alterar o contrato de concessão, com o objetivo de prever a possibilidade de adaptação da outorga, conforme abaixo transcrito:

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:

(...)

§ 4º O contrato de concessão deverá ser alterado para incluir a possibilidade de adaptação prevista no caput deste artigo.

3.92. As minutas de contratos de concessão inclusive contêm cláusula que prevê a possibilidade de adaptação ao regime privado, nos termos do Plano Geral de Outorgas (PGO), conforme abaixo transcrito:

**Cláusula 33.3.** O presente Contrato poderá ser adaptado ao regime privado, nos termos do Plano Geral de Outorgas, aprovado pelo Decreto nº xxxx (novo PGO).

3.93. Entende-se pelo prosseguimento da presente proposta, a despeito da alteração da LGT, nos termos da Lei nº 13.879/2019.

219. De fato, a revisão dos contratos de concessão em 31 de dezembro de 2020, para estabelecer novos condicionamentos, novas metas para universalização e para qualidade, está prevista na Cláusula 3.2. dos Contratos atualmente em vigor, cujas minutas foram aprovadas por meio da Resolução nº 552, de 10 de dezembro de 2010.

220. Além disso, o PGMU IV, editado em dezembro de 2018, prevê que os saldos de desoneração de obrigações deverão ser convertido em obrigações de universalização, e determina que a Anatel elabore e apresente ao MCTIC plano para utilização dos referidos saldos.

221. Nesse sentido, esta Procuradoria, por meio do Parecer nº 00130/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU, recentemente exarado nos autos que trata da proposta de Revisão do Regulamento de Obrigações de Universalização - ROU, rememorou a recomendação constante dos itens 136 a 138 do Parecer nº 00235/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU, no sentido de que, nos termos do artigo 29 do PGMU IV, a Anatel deverá elaborar e apresentar ao Ministério das Comunicações plano de utilização dos saldos de que tratam os artigos 26, 27 e 28, *verbis*:

Parecer nº 00130/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU:

[...]

Dos Saldos.

135. Verifica-se que a área técnica destacou que a proposta de ROU não aborda expressamente os saldos, haja vista que o PGMU IV já o fez em suas disposições finais. De fato, observa-se que o próprio rol vigente apenas contém disposição semelhante àquelas constantes no PGMU, fazendo a ele remissão no que se refere ao saldo;

136. Insta apenas salientar que, nos termos do artigo 29 do PGMU IV, a Anatel deverá elaborar e apresentar ao Ministério das Comunicações plano de utilização dos saldos de que tratam os artigos 26, 27 e 28;

137. No ponto, a área técnica sugeriu, no bojo do Informe nº 7/2019/PRUV/SPR, que os saldos sejam utilizados no âmbito dos projetos estabelecidos no Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações. Especificamente no que se refere a essa proposta da área técnica, muito embora não seja esse o escopo deste processo, destaca-se, desde já, que não se vislumbra qualquer óbice no ponto;

138. Recomenda-se apenas que tal sugestão também seja objeto de deliberação pelo Conselho Diretor da Agência, seja no âmbito dos presentes autos, seja no bojo de processo específico, para que, uma vez aprovada, a Anatel elabore e apresente o referido plano ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, em cumprimento ao disposto no artigo 29 do PGMU IV;

222. A questão atinente à utilização do saldo decorrente das metas de universalização foi analisada no item 3.2.3 deste opinativo.

223. Outrossim, a alteração da LGT para possibilitar a adaptação das concessões ao regime de autorização não tem como consequência imediata a extinção das concessões, sendo necessário prever o arcabouço tanto para as concessionárias que optarem como para as que não optarem migrar para o regime privado. As concessionárias que permaneçam prestando o STFC em regime público devem, portanto, continuar cumprindo e se submetendo às metas de universalização, nos termos do art. 79 da LGT. Com isso, é necessário prosseguir-se com alterações no PGMU aprovado pelo Decreto nº 7.512/2011.

224. Consoante salientado por esta Procuradoria, no bojo do Parecer nº 00508/2016/PFE-ANATEL-SEDE/PGF/AGU, exarado nos autos do processo projeto estratégico sobre reavaliação do regime e escopo dos serviços de telecomunicações, mesmo na hipótese de eventualmente todas optarem pela migração, trata-se de procedimento que demanda tempo (12 meses para optar pela migração e mais o prazo para conclusão de todas as discussões e assinatura no novo Termo), de modo que, até que ela efetivamente se concretize, deve existir o regramento ordinário relativo às obrigações de universalização a serem cumpridas.

225. Por derradeiro, consoante consignado pela área técnica, no bojo do Informe nº 64/2019/PRRE/SPR, as minutas de contratos de concessão, inclusive, contêm cláusula que prevê a possibilidade de adaptação ao regime privado, nos termos do Plano Geral de Outorgas (PGO), conforme

abaixo transcrito:

**Cláusula 33.3.** O presente Contrato poderá ser adaptado ao regime privado, nos termos do Plano Geral de Outorgas, aprovado pelo Decreto nº xxxx (novo PGO).

226. Dessa feita, adere-se ao entendimento da área técnica no sentido de prosseguimento da presente proposta, a despeito da alteração da LGT, nos termos da Lei nº 13.879/2019.

## **7. CONCLUSÃO.**

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

### **Análise formal do procedimento sob exame.**

#### **Consulta Pública nº 51/2018.**

a) Opina-se pela regularidade do procedimento em liça, que deve ser submetido à apreciação do Conselho Diretor;

b) No ponto, consoante salientado neste opinativo, importante apenas asseverar a necessidade de cumprimento do disposto no § 5º do art. 9º da Lei nº 13.848/2019, uma vez que ainda não encerrado o procedimento de edição do regulamento ora em análise;

c) Portanto, por força do disposto no § 5º do art. 9º da Lei nº 13.848/2019, e a fim de evitar quaisquer alegações de nulidade do procedimento em tela, deve ser objeto de divulgação, na internet e na sede da Anatel, o posicionamento da Agência sobre as críticas e as contribuições apresentadas durante a Consulta Pública nº 51/2018, observado o prazo de trinta dias úteis, contados da reunião do Conselho Diretor, na qual seja proferida a decisão final sobre a matéria;

d) Recomenda-se que, além do Informe nº 64/2019/PRRE/SPR (SEI nº 4108216) e os documentos anexos, sejam disponibilizados ao público o presente Parecer, bem como a Análise e o Acórdão proferidos no âmbito do Conselho Diretor;

#### **Proposta de realização de nova Consulta Pública.**

e) Verificada a necessidade de alterações na proposta submetida à Consulta Pública nº 51/2018, necessária a realização de nova Consulta Pública, observadas as disposições regimentais (art. 59), bem como as disposições constantes da Lei nº 13.848/2019;

f) Frise-se que, nos termos da Lei nº 13.848/2019, a Consulta Pública deve ter duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado;

#### **Consulta Interna.**

g) A área técnica, no Informe nº 64/2019/PRRE/SPR, consignou que as novas minutas de contratos de concessão e de PGMU foram submetidas à Consulta Interna nº 850, de 26 de novembro de 2019 a 2 de dezembro de 2019, não tendo sido apresentadas contribuições, conforme Relatório de Consulta Interna (SEI nº 5025938). Portanto, devidamente cumprido o disposto no artigo 60, § 1º, do Regimento Interno da Anatel;

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

h) Nos presentes autos, observa-se que a área técnica cumpriu tal aspecto formal, conforme se observa do documento SEI nº 5025932, razão pela qual reputa-se cumprido o parágrafo único do artigo 62 do Regimento Interno da Anatel;

i) Registre-se que o novo Relatório de AIR foi realizado em relação ao Plano Geral de Metas de Universalização 2021-2025. Em relação às minutas de contratos de concessão, consoante delineado no item 2.2 deste opinativo, não foi necessária a elaboração de nova AIR;

#### **Proposta de PGMU.**

#### **Contribuições à Consulta Pública nº 51/2018 relativas à proposta de PGMU.**

##### **Área de abrangência das obrigações de universalização.**

j) A área técnica pontuou que houve contribuição no sentido de se alterar o PGMU para se exigir as metas de universalização somente nas áreas nas quais não haja competição adequada, de acordo com os critérios do Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), aprovado pela Resolução nº 600, de 8 de novembro de 2012, e alterado pela Resolução nº 694, de 17 de julho de 2018;

k) Trata-se de questão atinente à revisão do modelo de prestação dos serviços de telecomunicações, tendo, inclusive, sido prevista expressamente na LGT, com as alterações decorrentes da Lei nº 13.879/2019;

l) Dessa feita, não se vislumbra qualquer óbice à proposição da área técnica de não acatamento das contribuições nesse ponto;

##### **Metas de acessos individuais.**

m) Verifica-se que o não acatamento das contribuições quanto às metas relativas aos acessos individuais restou devidamente fundamentado, não se vislumbrando qualquer óbice quanto ao ponto;

#### Metas de acessos coletivos.

n) Verifica-se que o não acatamento das contribuições quanto às metas de acessos coletivos restou devidamente fundamentado, não se vislumbrando qualquer óbice quanto ao ponto;

#### Metas de sistema de acesso fixo sem fio para prestação do STFC.

o) Especificamente no que se refere às metas de sistema de acesso sem fio para a prestação do STFC, observa-se que, consoante consignado pelo corpo técnico, a minuta de PGMU proposta replica as metas previstas no PGMU IV para serem atendidas até 31 de dezembro de 2021, de 2022 e de 2023;

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

##### Das Metas de Acessos Individuais.

p) Verifica-se que a proposta está devidamente fundamentada e visa manter não só as metas de acessos individuais, mas a própria estabilidade regulatória, preservando os direitos dos usuários, não se vislumbrando qualquer óbice a ela;

##### Das Metas de Acessos Coletivos.

q) Esta Procuradoria entende que a manutenção das metas de acessos coletivos, assim como as metas de acessos individuais, está devidamente justificada, não se vislumbrando qualquer óbice à proposta quanto ao ponto;

#### Da utilização dos saldos de desonerações de obrigações de universalização para a imposição de novas metas.

r) O PGMU IV, aprovado pelo Decreto nº 9.619/2018, estabelece, em seus artigos 26 a 29, a utilização dos saldos existentes. Na AIR, após análise das opções regulatórias consideradas para o tema, concluiu-se pela adoção da alternativa B, qual seja, estabelecer metas de implantação de infraestrutura de rede de suporte do STFC para conexão em banda larga (*backhaul*);

s) Sobre a questão, cumpre destacar que este Órgão de Consultoria Jurídica, em diversas ocasiões, analisou a inclusão desta meta específica no PGMU, posicionando-se pela sua legitimidade e legalidade. Nesse sentido, Parecer nº 01019/2015/PFE-ANATEL/PGF/AGU, exarado nos autos do processo nº 53500.022263/2013-28, que teve por objeto proposta de revisão do Plano Geral de Metas para Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado prestado no regime público - PGMU para o período de 2016 a 2020;

t) Dessa feita, considerando que: (i) o PGMU IV, aprovado pelo Decreto nº 9.619/2018, estabeleceu em seus artigos 26 a 29 a utilização dos saldos existentes; (ii) consoante consignado pela área técnica, no bojo da AIR, no processo SEI nº 53500026707/2016, o Plano Estratégico de Rede de Telecomunicações - PERT, propõe 7 projetos de expansão de Banda Larga, sendo um deles, a implantação de *Backhaul* em fibra ótica e/ou outras tecnologias, estando a presente proposta, portando, perfeitamente alinhada a esse plano e às próprias políticas públicas do setor estabelecidas pelo Decreto nº 9.612/2018; e (iii) este Órgão de Consultoria Jurídica, em diversas ocasiões, analisou a inclusão desta meta específica no PGMU, posicionando-se pela sua legitimidade e legalidade; não se vislumbra qualquer óbice à proposta da área técnica nesse ponto;

u) Frise-se, por oportuno, que, consoante salientado nos trechos do opinativo acima transcritos, esta Procuradoria já se manifestou sobre a natureza jurídica da infraestrutura de rede de suporte ao STFC para conexão em banda larga, dentre outros opinativos, por meio dos Pareceres nº 111/2007/PGF/PFE/FFC/ALO/Anatel e nº 1261/2010/ICL/MGN/PFS/RLV/PGF/PFE-ANATEL. Nessas oportunidades, salientou-se que o *backhaul* deve ser entendido como parte integrante do STFC, sendo, portanto, passível de universalização, tendo, ainda, esposado seu entendimento no sentido de que o *backhaul* tem natureza jurídica de bem reversível;

v) A proposta (no artigo 21) mantém a mesma redação daquela constante do PGMU IV, excluindo apenas referência expressa ao artigo 20 (tendo, de qualquer sorte, mantido o ideário também em relação ao referido dispositivo), deixando clara a natureza jurídica do *backhaul*, bem como das estações rádio base e as redes de transporte implantadas especificamente para atendimento dos compromissos de universalização, caracterizando-os como bens reversíveis;

w) Por derradeiro, apenas para fins de instrução dos autos, esta Procuradoria recomenda que a área técnica explicitamente a existência ou inexistência de eventual saldo também decorrente da presente proposta de PGMU. É que, como salientado nos itens 85 e seguintes deste opinativo, caso existente saldo, sua utilização também deve ser endereçada na presente proposta de Plano, até porque se trata de proposta de PGMU para o último período da concessão, devendo haver o endereçamento de todos os saldos por ventura existentes (muito embora não pareçam haver desonerações decorrentes do presente Plano, é importante que tal premissa e, consequentemente, a inexistência de saldo dele decorrente, retem expressas nos autos, para fins de instrução);

## Adequação na Minuta de PGMU.

### Artigo 4º.

x) Entende-se que a proposta de adequação desse dispositivo está devidamente fundamentada, não se vislumbrando qualquer óbice a ela;

### Artigos 8º e 14, §1º.

y) No que se refere a esses dispositivos, verifica-se que a Minuta foi adequada para excluir referência a condicionamento que deveria ter sido concluído em 31 de dezembro de 2015, não se vislumbrando qualquer óbice a tal adequação;

### Artigos 10, 11 e 13.

z) Verifica-se que a proposta, nesse ponto, visa uniformizar os prazos para todas as metas, utilizando-se os prazos constantes do artigo 4º da Minuta de PGMU;

### Artigo 14.

aa) No ponto, a área técnica consignou que recebeu correspondência do INCRA, por meio da qual informou não ser o órgão responsável pela certificação das comunidades remanescentes de quilombos e quilombolas. Assim é que a área técnica sugeriu a alteração do inciso III do artigo 14 da Minuta de PGMU, com a exclusão da referência ao órgão responsável, em linha com o disposto na maioria dos demais incisos;

### Artigo 16.

bb) No que se refere ao artigo 16 da Minuta de PGMU, esta Procuradoria apenas recomenda que a área técnica reflita se não seria prudente manter a previsão, na medida em que, uma vez mantida, a questão, de qualquer sorte, será definida em regulamentação específica, ocasião em que poderá ser avaliada a melhor forma de previsão quanto ao ponto;

### Alteração da ordem das metas estabelecidas nos capítulos IV e V do PGMU.

cc) No ponto, a área técnica propôs a alteração da ordem das metas estabelecidas nos capítulos IV e V do PGMU, de forma que as metas atualmente em vigor (acesso fixo sem fio para prestação do STFC) sejam apresentadas antes das novas metas de infraestrutura de rede de suporte ao STFC que estão sendo propostas, não se vislumbrando qualquer óbice quanto ao ponto;

### Capítulo das metas de acesso fixo sem fio.

dd) No ponto, verifica-se que foi excluído o artigo 19 que tratava do saldo decorrente das alterações das metas de TUP promovidas pelo PGMU IV, bem como as metas intermediárias de instalação referentes aos anos de 2019 e 2020 que já devem estar cumpridas, não se vislumbrando qualquer óbice quanto ao ponto;

### Capítulo V - Metas de Implementação da Infraestrutura de Redes de Suporte do Serviço Telefônico Fixo Comutado para conexão em banda larga (backhaul).

ee) No ponto, recomenda-se apenas o seguinte ajuste redacional:

#### Art. 19. *Omissis*

§ 1º O atendimento do disposto no **caput** deverá ocorrer por meio da implantação de infraestrutura de transporte de fibra óptica, com capacidade mínima de 10 Gbps, ~~em~~ a fim, ~~de~~ que permita conexão ao menos a partir de um ponto localizado no seu distrito sede a um Ponto de Troca de Tráfego - PTT que se enquadre nas características definidas no Plano Geral de Metas de Competição - PGMC (Resolução Anatel nº 600/2012, alterada pela Resolução Anatel nº 694/2018).

### Disposições finais. Exclusão das disposições finais do Decreto relativas aos cálculos do saldo.

ff) No ponto, a área técnica, no Informe nº 64/2019/PRRE/SPR, propôs a exclusão das disposições finais do Decreto relativas aos cálculos de saldo, já que estes não mais existirão, e também das obrigações relativas a existência de 4G nas localidades do PGMU IV e da elaboração de plano para utilização dos saldos, pois já estarão cumpridas pela Anatel;

gg) No ponto, consoante salientado por esta Procuradoria no item 3.2.3 deste opinativo, recomenda-se, apenas para fins de instrução dos autos, que a área técnica explicitamente a existência ou inexistência de eventual saldo também decorrente da presente proposta de PGMU. Caso existente saldo, repita-se, sua utilização também deve ser endereçada na presente proposta de Plano, até porque se trata de proposta de PGMU para o último período da concessão,

devendo haver o endereçamento de todos os saldos por ventura existentes. Nesse sentido, por se tratar do último período da concessão, de fato, sendo todos os saldos endereçados no presente Plano, eles não mais existirão;

### Artigo 23.

hh) Trata-se de adequação da Minuta em relação ao último Decreto vigente, bem como de previsão de nova regulamentação do novo Decreto, caso seja necessário;

ii) Editado novo Decreto, importante que, caso necessário, também seja editada nova regulamentação, de modo a adequá-la ao novo plano, aplicando-se, enquanto não for publicada tal regulamentação, no que couber, as disposições do regulamento do Decreto nº 9.619, de 2018;

### **Minutas de Contrato de Concessão.**

#### Área de Abrangência da Concessão

jj) A revisão dos Contratos de Concessão não é o momento adequado o estabelecimento de premissas de continuidade e universalização do STFC apenas em municípios não competitivos. Dessa maneira, adequado o não acatamento das contribuições apresentadas quanto ao tema pelo corpo técnico da Agência;

#### Ônus da Concessão

kk) Quanto às contribuições que pedem a extinção do Ônus Contratual ou sua redução para 0,001% (um milésimo), o argumento de que *“a cobrança oneraria sobremaneira um serviço que já estaria em declínio”* não é suficiente para afastar a cobrança do ônus previsto contratualmente;

ll) Por outro lado, como exposto pelo corpo técnico, a Agência já se pronunciou a respeito da base de cálculo do ônus contratual, tendo consolidado o seu entendimento por meio do enunciado de Súmula nº 11. Considerando que a inclusão das receitas objeto de contestação pelas concessionárias encontra-se sob discussão judicial, não há que se falar em alteração do Contrato de Concessão sem que exista ordem judicial específica em sentido diverso daquele adotado pela Anatel;

#### Bens Reversíveis.

mm) Considerando que está sendo realizada, no âmbito da Agência, a reavaliação da regulamentação quanto aos bens reversíveis, incluindo-se, a alteração das cláusulas pertinentes do Contrato de Concessão, é importante que as disposições da minuta apresentada nestes autos estejam alinhadas àquela proposta. Por esta razão, esta Procuradoria recomendou no Parecer nº 00449/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU que ambos os processos tivessem tramitação conjunta, de forma que fosse observada uma coerência quanto ao mérito e aos procedimentos adotados em ambos os processos;

nn) A proposta de Regulamento de Continuidade da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral (RCON) e de alteração do Contrato de Concessão constante daqueles autos, entretanto, encontra-se em fase mais avançada, tendo sido submetida à Consulta Pública nº 19, de 11 de março de 2020 (SEI nº 5324179);

oo) É importante que se observe que a proposta que tramita naqueles autos é diversa da minuta ora em análise, uma vez que foi alterada pelo Conselho Diretor da Agência. E considerando que aquela proposta já foi apreciada pelo Conselho Diretor da Agência, é importante que a redação apresentada neste processo observe o decidido naquele processo. No tocante à minuta aprovada pelo Conselho Diretor naqueles autos e que deve ser observada nestes, algumas ponderações são importantes;

pp) Esta Procuradoria, no Parecer nº 1078/2015/PFE-ANATEL/PGF/AGU, de 28 de agosto de 2015, já havia se pronunciado no sentido de que a exclusão da referência aos bens das controladoras, controladas e coligadas seria temerária, razão entende louvável o retorno dessa referência;

qq) O Anexo 01, que traz a qualificação dos bens reversíveis, havia sido excluído da proposta apresentada pelo corpo técnico da Agência. No entanto, nos autos do Processo nº 53500.056388/2017-85, a proposta de alteração da Cláusula 20.1 reincluiu a referência àquele Anexo. No ponto, deve-se ter em mente que a relação de bens a que este se refere não limita o universo de bens dotados da característica da reversibilidade. É a natureza e a essencialidade de tais bens à continuidade do serviço que os caracterizará como reversíveis;

rr) Existem dois prazos no § 2º da Cláusula 25.1: (a) um prazo geral de 180 dias contados da extinção da concessão; e (b) um prazo inespecífico (“com antecedência”) quando a extinção se der por decurso do prazo contratual. A remissão pretendida pela área técnica na Cláusula 21.1 poderia levar à interpretação de que o Termo de Devolução e Reversão dos bens, quando a extinção ocorrer pelo término do prazo contratual, deveria ser lavrado “com antecedência” da data da extinção, o que parece um contrassenso já que a devolução não deveria estar sendo operada antes do término da concessão. Por este motivo, recomenda-se que seja avaliada a manutenção da redação atual da referida cláusula;

ss) Ambas as propostas devem caminhar, o quanto possível, conjuntamente, com o intuito de guardarem coerência. Considerando, no entanto, que a proposta constante do 53500.056388/2017-85 encontra-se em fase mais avançada, entende-se pertinente que a proposta constante dos presentes autos seja adequada àquela antes de sua submissão ao Conselho Diretor da Agência;

### Saldo decorrente das metas de universalização.

tt) No ponto, o corpo técnico registra a apresentação de contribuições que propuseram a exclusão da cláusula que disporia a respeito dos saldos decorrentes das desonerações das metas de universalização e indicaria especificamente os valores relativos a cada uma dessas desonerações;

uu) A área técnica da Agência entendeu desnecessária a cláusula em questão, razão pela qual concluiu pela sua exclusão da proposta de Contratos de Concessão. De fato, não se trata de uma regra que deve constar, necessariamente, nos contratos de concessão, sendo correto o raciocínio do corpo técnico quanto ao ponto, muito embora não existam óbices à sua inclusão, até mesmo porque a utilização dos saldos é determinada no PGMU;

### Reinserção de capítulos e cláusulas.

vv) O setor de telecomunicações é dinâmico e exige atualizações nas normas que regem a atuação dos agentes envolvidos. A regulamentação dos temas, assim, encontra-se em constante aperfeiçoamento. Os termos do Contrato de Concessão não afastam a necessidade das exploradoras de serviços de telecomunicações em regime público de seguirem a regulamentação da Agência, ainda que superveniente à assinatura dos contratos;

ww) Não se observam óbices à exclusão de regras já previstas na regulamentação, aplicando-se aos Contratos de Concessão o ideário de simplificação regulamentar que tem permeado a atuação da Agência. Não podem ser excluídas, porém, as cláusulas que versam a respeito de temas essenciais ao Contrato, indicados no art. 93 da LGT;

xx) Dessa forma, regras relativas a descontos, inclusão de outros valores devidos pelo assinante no documento de cobrança, dentre outros, não precisam constar expressamente do Contrato de Concessão. Por outro lado, observa-se que critérios mínimos acerca da fiscalização e das sanções a serem aplicadas, matérias essenciais ao instrumento contratual, ainda permanecem previstos no Contrato;

yy) No tocante à exclusão do capítulo “Do Regime de Fiscalização”, muito embora o tema seja tratado na regulamentação da Agência, esta Procuradoria recomenda apenas um ajuste nos modelos de Contrato de Concessão. Assim, sugere-se a alteração da Cláusula 16.1, para assim dispor:

#### **Proposta da Procuradoria**

Cláusula 16.1. Além das outras prerrogativas inerentes à sua função de órgão regulador e das demais obrigações decorrentes do presente Contrato, incumbirá à Anatel:

I - acompanhar e fiscalizar a prestação do serviço e a conservação dos bens reversíveis, visando ao atendimento das normas, especificações e instruções estabelecidas neste Contrato ~~e~~ em seus anexos **e na regulamentação da Agência;**

XVI - exercer a atividade fiscalizatória do serviço nos termos do disposto ~~neste Contrato~~ **na regulamentação específica;**

zz) Dessa forma, esta Procuradoria não vislumbra óbices ao não acatamento das contribuições quanto ao ponto;

### Arbitragem

aaa) Não há óbices a que o procedimento de arbitragem seja instaurado tão somente após o esgotamento da via administrativa. A Anatel, na condição de órgão regulador das telecomunicações, é o competente para decidir a respeito de eventuais conflitos que possam surgir em relação à aplicação e à interpretação das normas da concessão. Quando a concessionária não se conformar com a decisão da Agência, pode recorrer à arbitragem, sem que haja qualquer prejuízo a ela;

bbb) Nesta oportunidade, sugere-se apenas que seja avaliada a pertinência de aperfeiçoar-se o tema de arbitragem à luz das novas práticas normativas, como aquelas contidas no Decreto nº 10.025/2019, que, não obstante seja aplicável ao setor de transportes, pode servir de fonte para o setor de telecomunicações;

ccc) O art. 2º, §3º da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 é expresso ao dispor que a arbitragem que envolver entidades da Administração Pública deverá sempre respeitar o princípio da publicidade, que, aliás, permeia toda a atividade administrativa. Nesse sentido, não há necessidade de alterar-se o Contrato de Concessão para fazer-se menção à publicidade, muito embora não existam óbices a tanto;

### **Das adequações às minutas de Contratos de Concessão.**

ddd) Propôs-se não realizar, nesta oportunidade, mais uma reavaliação dos Contratos de Concessão, sob o fundamento de que “*os recursos que seriam despendidos para tanto poderiam não se justificar, considerando o crescente desinteresse pelo STFC, e a iminência do final do prazo dos contratos de concessão*” (item 3.49 do Informe nº 64/2019/PRRE/SPR). Ainda assim, propõe-se a sua submissão ao procedimento de Consulta Pública em conjunto com a nova minuta de PGMU. Não obstante, entendeu-se que a proposta merece algumas adequações;

eee) A primeira alteração apontada pelo corpo técnico refere-se à exclusão da Cláusula 1.6, §§1º e 2º, e 15.1., incisos XIV e XV, relativas à obrigação de fornecer listas telefônicas aos assinantes de todas as prestadoras do STFC. Não se vislumbram óbices à proposta, até mesmo porque a obrigação não será extinta em razão de sua exclusão do Contrato de Concessão, uma vez que permanece prevista no Regulamento sobre Divulgação de Listas de Assinantes e de Edição e Distribuição de Lista Telefônica Obrigatória e Gratuita, aprovado pela Resolução nº 66, de 9 de novembro de 1998, e do Regulamento sobre as Condições de Acesso e Fruição dos Serviços de Utilidade Pública e de Apoio ao STFC, aprovado

pela Resolução nº 357, de 15 de março de 2004;

fff) Propõe-se, ainda, excluir a Cláusula 6.3., que trata do acompanhamento do grau de satisfação dos usuários com o serviço concedido, uma vez que o Regulamento das Condições de Aferição do Grau de Satisfação e da Qualidade Percebida Junto aos Usuários de Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 654, de 13 de julho de 2015, sujeita as Prestadoras de STFC, SMP, SCM e Serviços de Televisão por Assinatura às condições nele previstas para realização de pesquisas de aferição da satisfação e da qualidade percebida. Considerando que o tema continuará a ser regido pela regulamentação, obrigando as concessionárias, esta Procuradoria não se opõe à exclusão da cláusula pertinente;

ggg) A Cláusula 7.1, parágrafo único, seria objeto de adequação para “*esclarecer que a hipótese de interrupção que caracteriza descumprimento ao dever de continuidade da prestação do STFC pelas concessionárias não se confunde com a paralisação do serviço de telecomunicações decorrente de qualquer falha na rede da prestadora que impeça a fruição do serviço*”, com o objetivo de compatibilizá-la com então proposta de Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações;

hhh) A proposta da área parece não estar alinhada com o disposto no art. 7º, VIII do RQUAL, aprovado pela Resolução nº 717, de 23 de dezembro de 2019, já que, ao tempo em que o caput traz equiparação da continuidade à não interrupção do serviço, o parágrafo único vem apontar que a interrupção do serviço como definida no RQUAL não configura interrupção;

iii) O disposto no parágrafo único da cláusula 7.1 vigente objetiva apenas configurar como não violadora da continuidade a interrupção do serviço decorrente de situação de emergência, o que está em linha com o art. 79, § 2º, da LGT, que aponta, *a contrario sensu*, para a possibilidade de paralisações justificadas. Sugere-se, portanto, a reavaliação quanto ao ponto, mantendo-se inalterado o disposto no parágrafo único vigente ou, alternativamente, que se avalie a utilização do conceito de interrupção excepcional constante do art. 7º, X, do RQUAL vigente;

jjj) O corpo técnico propõe, ainda, a adequação de obrigações dispostas nos incisos da Cláusula 15.1. ao disposto na regulamentação. As modificações são as seguintes: (i) alterar o inciso XI, para que o texto replique o disposto no art. 96, III, da LGT; (ii) excluir os incisos XII e XIII, tendo em vista que o art. 30 do Regulamento dos Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 73, de 25 de novembro de 1998, prevê o dever de as prestadoras de serviços de telecomunicações fornecerem informações sobre suas operações, inclusive cópia de contratos celebrados com outras prestadoras, sempre que solicitado pela Anatel; (iii) alterar o inciso XXXIV, para que a redação seja coerente com a proposta de RQUAL;

kkk) Importante destacar que, muito embora se proponha a exclusão dos incisos XII e XIII em razão do disposto no art. 30 do Regulamento dos Serviços de Telecomunicações, trata-se de uma alteração relevante. A previsão atual dos contratos prevê o encaminhamento das informações sem condicioná-las à solicitação da Anatel. O art. 30 do RST, por sua vez, utilizado como fundamento para a modificação das cláusulas, estabelece o encaminhamento das informações mediante solicitação da Anatel. Não se trata aqui, de uma mera adaptação por se tratar de uma disposição desnecessária, mas, sim, uma verdadeira alteração nas obrigações das concessionárias. De toda forma, não se vislumbram óbices jurídicos a esta alteração;

lll) Outra adequação apontada pelo corpo técnico da Agência refere-se à adequação do inciso III da Cláusula 15.2 ao disposto no art. 42 do RGC, que trata do atendimento ao usuário inadimplente. Considerando que a redação proposta encontra-se de acordo com a regulamentação, não se vislumbram óbices a tal alteração;

mmm) Propõe-se, ainda, a adequação da Cláusula 17.1 ao disposto no art. 86 da LGT, com a redação dada pela Lei nº 12.485/2011, que passou a permitir que a concessionária preste outros serviços de telecomunicações, não existindo óbices jurídicos a tanto;

nnn) O corpo técnico propõe, ainda, a inserção da expressão “depreciados” no §1º da Cláusula 21.3 e nos incisos I e V da Cláusula 26.1 para que a redação guarde coerência com o parágrafo único do art. 102 da LGT, não se opondo esta Procuradoria a esta alteração;

ooo) Por fim, propõe-se a exclusão da regra que estabelece a revisão periódica dos contratos, “*para estabelecer novos condicionamentos, novas metas para universalização, e para qualidade*”, atualmente prevista na Cláusula 3.2, sob o fundamento de que não deveria prever a possibilidade de alteração do contrato por tratar-se da última revisão contratualmente prevista;

ppp) No ponto, embora esta Procuradoria não se oponha à exclusão da mencionada cláusula, já que se trata da última revisão que poderá estabelecer novos condicionamentos, metas para universalização e qualidade, é importante destacar que o Contrato de Concessão pode ser alterado, não para o estabelecimento de novas metas, mas, para, eventualmente, adequar-se a alguma obrigação regulamentar ou outro fato relevante. Com isso, recomenda-se que se avalie a inclusão de disposição semelhante à contida no atual §2º da Cláusula 3.2;

### **Avaliação da sustentabilidade da concessão .**

qqq) Importante destacar que esta Procuradoria já exarou Parecer nos autos dos processos que tratam sustentabilidade de suas concessões de Serviço Telefônico Fixo Comutado - STF, a exemplo do Parecer nº 00079/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU, bem como nos autos dos processos que tratam do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão, a exemplo do Parecer nº 00850/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU;

rrr) Por meio do Parecer nº 00850/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU, esta Procuradoria tratou, além dos requisitos para a caracterização do desequilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão do STFC, de questões atinentes à concessão de serviço de telecomunicações, ao modelo de teto de preços a que a concessionária está submetida e aos riscos empresariais a que ela está sujeita;

sss) Outrossim, no bojo do Parecer nº 00079/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU, esta Procuradoria asseverou que não se deve confundir o equilíbrio dos contratos e o processo de revisão com a

sustentabilidade da concessão. Em outras palavras, não há de se confundir o equilíbrio financeiro do contrato com a sustentabilidade da concessão ou com a saúde financeira da concessionária;

ttt) Salientou-se, ainda, que o estudo de sustentabilidade da concessão não confere à concessionária o direito ao restabelecimento da sustentabilidade de suas concessões e, portanto, não gera direito subjetivo à alteração das condições de execução do contrato;

uuu) Destacou-se, ainda, no referido opinativo que a discussão sobre obrigações assumidas no contrato de concessão está sendo, por sua vez, tratada no âmbito do Processo nº 53500.026649/2018-13 sobre avaliação do Equilíbrio Econômico-Financeiro da Concessão, bem como no próprio processo que tem por objeto a Revisão dos Contratos de Concessão, processo nº 53500.040174/2018-78 (revisão que se constitui objeto do presente processo);

vvv) Outrossim, consignou-se que a discussão atinente aos valores que deverão compor ou não os cálculos de uma possível decisão das concessionárias em migrar do atual regime de concessão para o regime privado (de autorização) também deve ser tratada no âmbito de processo específico, já havendo, inclusive, discussão a respeito da questão no bojo do processo nº 53500.056574/2017-14, que trata da reavaliação do regime e escopo dos serviços de telecomunicações;

### **Possibilidade de mudança no modelo de prestação dos serviços de telecomunicações.**

www) A alteração da LGT para possibilitar a adaptação das concessões ao regime de autorização não tem como consequência imediata a extinção das concessões, sendo necessário prever o arcabouço tanto para as concessionárias que optarem como para as que não optarem migrar para o regime privado. As concessionárias que permaneçam prestando o STFC em regime público devem, portanto, continuar cumprindo e se submetendo às metas de universalização, nos termos do art. 79 da LGT. Com isso, é necessário prosseguir-se com alterações no PGMU aprovado pelo Decreto nº 7.512/2011;

xxx) Além disso, o PGMU IV, editado em dezembro de 2018, prevê que os saldos de desoneração de obrigações deverá ser convertido em obrigações de universalização, e determina que a Anatel elabore e apresente ao MCTIC plano para utilização dos referidos saldos;

yyy) Dessa feita, adere-se ao entendimento da área técnica no sentido de prosseguimento da presente proposta, a despeito da alteração da LGT, nos termos da Lei nº 13.879/2019.

À consideração superior.

Brasília, 08 de abril de 2020.

LUCIANA CHAVES FREIRE FÉLIX  
Procuradora Federal  
Matricula Siape nº 1.585.078

PATRICIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI  
Procuradora Federal  
Matrícula Siape nº 1.585.041

---

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

---

Documento assinado eletronicamente por PATRICIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 397225809 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI. Data e Hora: 08-04-2020 08:59. Número de Série: 2981176210093423292. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---

Documento assinado eletronicamente por LUCIANA CHAVES FREIRE FELIX, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 397225809 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCIANA CHAVES FREIRE FELIX. Data e Hora: 08-04-2020 07:46. Número de Série: 63558449850080731366343061125434415053. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



**DESPACHO n. 00493/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.040174/2018-78**

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

**ASSUNTOS: Revisão dos Contratos de Concessão para a prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC, nas modalidades de serviço Local, Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI), e do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) - Item 8 da Agenda Regulatória 2019-2020.**

1. De acordo com o Parecer nº 197/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
2. Encaminhem-se os autos para análise e aprovação do Procurador-Geral.

Brasília, 08 de abril de 2020.

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

---

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

---

Documento assinado eletronicamente por MARINA GEORGIA DE OLIVEIRA E NASCIMENTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 406162194 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARINA GEORGIA DE OLIVEIRA E NASCIMENTO. Data e Hora: 08-04-2020 15:05. Número de Série: 36992792644257467531776214570. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



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. 00494/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.040174/2018-78**

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

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

1. Aprovo o **Parecer nº 197/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU**.
2. Restituam-se os autos à origem.

Brasília, 09 de abril de 2020.

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) 53500040174201878 e da chave de acesso a8de5207

---

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 406214380 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FIRMEZA SOARES. Data e Hora: 09-04-2020 09:17. Número de Série: 17123417. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---