SENADO FEDERAL
Consultoria Legislativa

# NOTA INFORMATIVA Nº 129, DE 2017

Em atendimento à STC nº 2017-00200, do Gabinete da LIDERANÇA DO GOVERNO, que requer a elaboração de nota informativa sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 79, de 2016.

O Gabinete da Liderança do Governo, por meio da Solicitação de Trabalho à Consultoria (STC) nº 2017-00200, requer a elaboração de análise do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 79, de 2016, que altera as Leis nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para permitir a adaptação da modalidade de outorga de serviço de telecomunicações de concessão para autorização, e nº 9.998, de 17 de agosto de 2000; e dispõe sobre o direito de exploração de satélite brasileiro.

Para satisfazer a demanda encaminhada descreveremos o atual modelo que rege o setor de telecomunicações no País; a tramitação do PLC nº 79, de 2016, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal; os aspectos controversos da tramitação; e as alterações legais produzidas com suas possíveis repercussões.

Informamos que, por conta do interesse que a matéria suscitou, houve várias solicitações, de outros Gabinetes, com o mesmo teor da apresentada, que serão atendidas com o presente trabalho.

## 1) Do modelo vigente

Os contornos legais e institucionais do setor de telecomunicações ora vigentes no País estão definidos pela Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), que regulamentou a redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 8, de 15 de agosto de 1995, ao art. 21 da Constituição Federal.

A referida EC quebrou o monopólio estatal do segmento, instituído, de fato, no início da década de 1970[1], e possibilitou à União outorgar, mediante concessão, permissão ou autorização, licenças para que empresas privadas explorem os serviços de telecomunicações. A partir do arcabouço normativo estabelecido pela LGT as empresas operadas pelo antigo Sistema Telebrás foram reestruturadas e privatizadas.

A legislação previu ainda criação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), entidade reguladora setorial, no formato de autarquia especial vinculada ao então Ministério das Comunicações[2]. Entre as competências da Agência estão a implementação da política nacional de telecomunicações elaborada pelo Poder Executivo; a expedição dos regulamentos setoriais, inclusive as normas e padrões para a certificação de equipamentos; a fiscalização da prestação dos serviços; a outorga de licenças

---

[1] A Telecomunicações Brasileiras S.A. (TELEBRÁS) foi criada pela Lei nº 5.792, de 11 de julho de 1972, na forma de uma *holding* estatal que absorveu, por meio de aquisições ou vencimento dos prazos das outorgas, a maior parte das empresas privadas de telecomunicações que operavam no território nacional.

[2] Por meio da Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, originária da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, o Ministério das Comunicações foi extinto e suas atribuições transferidas para o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, que passou a se denominar Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

e a celebração dos respectivos instrumentos contratuais; e, a administração do espectro de radiofrequências e do uso de órbitas.

Quanto à organização dos serviços, a LGT estabeleceu uma divisão baseada no regime jurídico de sua prestação: os serviços prestados em regime público e os prestados em regime privado.

Aos primeiros, outorgados mediante concessão[3], foram reservadas as obrigações de universalização e continuidade, que têm como objetivo possibilitar o acesso desses serviços, de forma ininterrupta, a qualquer indivíduo, independentemente de localização geográfica ou condição socioeconômica. Nesse caso, as prestadoras que se dispõem a explorá-los têm estabelecidas metas a serem cumpridas, das quais assumem os respectivos custos.

Na ausência de interessados para o provimento de serviços prestados em regime público, compete à União garantir sua existência, universalização e continuidade. Por isso, é o próprio Presidente da República, mediante decreto, que institui quais os serviços devem ser explorados sob esse regime jurídico, bem como aprova "o plano geral de metas para a progressiva universalização de serviço prestado no regime público". No caso de descumprimento dessas obrigações, as concessionárias estão sujeitas às sanções de advertência, multa e caducidade, que implica a extinção da outorga.

A partir desses preceitos, a Presidência da República editou, em 2 de abril de 1998, o Decreto nº 2.534 (Plano Geral de Outorgas – PGO), que

---

[3] Em casos excepcionais, a exploração de serviço prestado em regime público pode ser realizada mediante permissão.

estabeleceu que a telefonia fixa (ou Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC) é o único serviço de telecomunicações prestado em regime público, podendo também ser explorado sob a égide do regime privado. Aos demais serviços de telecomunicações, entre eles a telefonia móvel (ou Serviço Móvel Pessoal – SMP), o provimento de conexão à internet (ou Serviço de Comunicação Multimídia – SCM) e os serviços de televisão por assinatura (ou Serviço de Acesso Condicionado – SeAC), aplica-se, exclusivamente, o regime jurídico privado[4].

Nesse cenário, prestam o STFC em regime público aquelas empresas oriundas da privatização do Sistema Telebrás, ocorrida em 1998, e aquelas que, à época do certame, já atuavam no mercado brasileiro de telecomunicações como empresas independentes, a saber:

- Oi, com atuação nas Regiões I e II do PGO, correspondentes a todas as Unidades da Federação, à exceção do Estado de São Paulo, que explora o STFC na modalidade local;
- Vivo/Telefônica, com atuação na Região III do PGO, correspondente ao Estado de São Paulo, que também explora o serviço em sua modalidade local;
- Claro/Embratel, com atuação na Região IV do PGO, correspondente a todo território nacional, explorando a modalidade de longa distância;

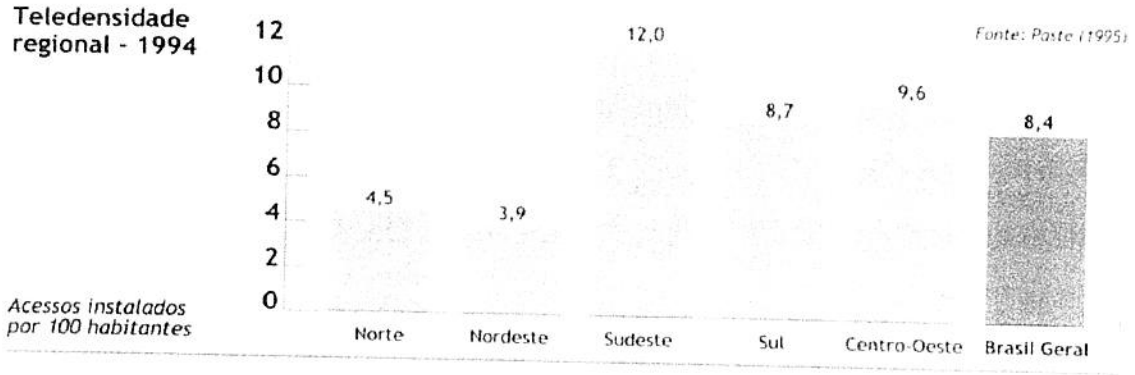
[4] Note-se que, embora o Decreto nº 2.534, de 1998, tenha sido revogado, em 20 de novembro de 2008, pelo Decreto nº 6.654, essa organização original dos serviços não sofreu alterações.

- Sercomtel, que explora o STFC local no município de Londrina, Estado do Paraná; e

- Companhia de Telecomunicações do Brasil Central (CTBC), que explora o STFC local na região do Triângulo Mineiro e em alguns municípios nos Estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul, Goiás e Tocantins.

Importante contextualizar a opção do Poder Executivo, à época, em tratar a telefonia fixa como "serviço universal". A densidade telefônica no País, em 1994, era de 8,4 acessos para cada 100 habitantes, apresentando grandes variações a depender da região e das zonas populacionais atendidas, conforme demonstram as Figuras 1 e 2 a seguir[5]:

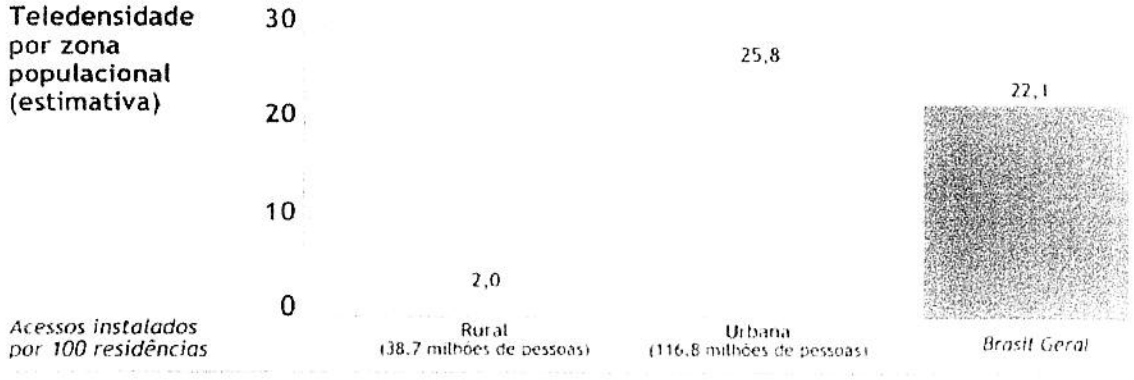
**Figura 1: Densidade populacional de telefone fixo por região geopolítica (acessos por 100 habitantes) em 1994**




**Fonte:** Diretrizes Gerais para a Abertura do Mercado de Telecomunicações, Volume II (Documentos de Suporte), p.85.

[5] MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, *Diretrizes Gerais para a Abertura do Mercado de Telecomunicações – Volume II (Documentos de Suporte)*, Brasília, abril de 1997, p. 84.

**Figura 2: Densidade residencial de telefone fixo por zona populacional (acessos por 100 residências) em 1994**




**Fonte:** Diretrizes Gerais para a Abertura do Mercado de Telecomunicações, Volume II (Documentos de Suporte), p.85.

Considerando a penetração por nível de renda, identificou-se que mais de 80% dos acessos residenciais eram distribuídos em apenas 17% das residências brasileiras, notadamente das classes A e B. E, num cenário bem distinto do atual, havia um forte crescimento do tráfego telefônico, tanto local quanto de longa distância, frente a um insuficiente incremento da planta.

A partir desse diagnóstico, foi formulado, já pela Anatel, o primeiro Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), aprovado pelo Presidente da República mediante a edição do Decreto nº 2.592, de 15 de maio de 1998.

Dando os primeiros contornos às obrigações de universalização, o PGMU I estabeleceu uma série de metas com foco na ampliação da penetração do STFC, seja por meio de acessos individuais ou de terminais de uso público (TUP, ou orelhões). Entre os seus principais dispositivos, foi prevista a quantidade de acessos instalados, individuais e coletivos, que deveriam estar disponíveis em cada Unidade da Federação entre 1999 e 2001.

O PGMU I estabeleceu ainda, entre outras obrigações e com seu respectivo cronograma, metas como a implantação de linhas telefônicas fixas em localidades com mais de 300 habitantes; os prazos de atendimento de solicitações para acessos individuais e instalação de orelhões; a prioridade de atendimento a estabelecimentos de ensino e instituições de saúde; a densidade de orelhões por habitante, por Unidade da Federação; e a distância máxima entre os orelhões.

Outro aspecto relevante do PGMU I foi sua vinculação direta com a ampliação das áreas de atuação dos grupos econômicos detentores das concessões do STFC, prevista no PGO: autorizações do STFC ou de outros serviços de telecomunicações, fora de sua região original, só seriam outorgadas para controladoras, controladas ou coligadas de concessionárias que tivessem cumprido, de forma antecipada ou não, as metas de universalização estabelecidas.

Após o PGMU I, o Poder Executivo editou dois outros Planos Gerais de Metas de Universalização: o PGMU II, aprovado pelo Decreto nº 4.769, de 27 de junho de 2003, alterado pelo Decreto nº 6.424, de 4 de abril de 2008; e o PGMU III, aprovado pelo Decreto nº 7.512, de 30 de junho de 2011.

Outra característica dos serviços prestados em regime público é a reversibilidade de bens, que garante que os bens vinculados à concessão sejam devolvidos à União ao final do prazo contratual – previsto para o ano de 2025 – ou, antes, por eventual extinção da outorga, sem direito de indenização[6]. Justamente por poderem ser revertidos ao Poder Concedente,

---

[6] Segundo os contratos de concessão, somente caberá indenização em favor da concessionária caso existam, ao final da concessão, bens ainda não integralmente

a alienação, oneração ou substituição de bens reversíveis dependem de prévia aprovação da Anatel.

Importante notar que o instituto da reversibilidade é regido pelo princípio da continuidade dos serviços explorados em regime público: como, ao fim da concessão, a prestação desses serviços precisa ser mantida de forma adequada, todos os insumos essenciais que garantam seu funcionamento devem ser revertidos e utilizados, imediatamente, para a operação direta da própria União ou de um novo concessionário privado, escolhido mediante licitação.

No que tange aos valores praticados, os serviços prestados em regime público sujeitam-se ao controle da Anatel, que possui a atribuição de determinar sua estrutura tarifária, definindo, entre outras variáveis, os reajustes anuais[7].

É de se registrar, ainda, que a atual disciplina legal do setor de telecomunicações impõe que o prazo máximo de vigência das concessões será de vinte anos, podendo ser prorrogado de forma onerosa e uma única vez, por igual período.

Já os serviços prestados em regime privado, outorgados mediante autorização, têm sua exploração baseada na ampla liberdade de atuação dos titulares, não estando previstas obrigações de universalização ou de continuidade, tampouco restrições na definição dos preços cobrados dos

---

amortizados, cuja aquisição tenha sido previamente autorizada pela Anatel, com o objetivo de garantir a continuidade e a atualidade do serviço concedido.

[7] A LGT prevê ainda a possibilidade de liberdade tarifária na exploração dos serviços prestados em regime público caso se observe ampla e efetiva competição entre as operadoras.

usuários. A Anatel pode, em caráter excepcional e "em face de relevantes razões de caráter coletivo", condicionar a outorga de uma autorização, no ato de sua expedição, a compromissos de interesse da coletividade, com a devida aceitação prévia pela empresa[8].

Além da liberdade que caracteriza a exploração desses serviços, a autorização não terá sua vigência sujeita a termo final, extinguindo-se somente por cassação, caducidade, decaimento, renúncia ou anulação.

## 2) Da tramitação do PLC nº 79, de 2016

### 2.1) Da tramitação do PLC nº 79, de 2016, na Câmara dos Deputados

O PLC nº 79, de 2016 (nº 3.453, de 2015, na origem), foi apresentado à Câmara dos Deputados no dia 28 de outubro de 2015 pelo Deputado Daniel Vilela, com o objetivo de atualizar a LGT e flexibilizar as obrigações das atuais concessionárias de STFC, de forma a que possam migrar para o regime de autorização nas áreas onde haja efetiva competição e onde tenha sido comprovado o cumprimento das metas de universalização a elas impostas.

A partir dessa migração, as empresas, com a respectiva aprovação da Anatel, teriam reduzidos seus encargos e assumiriam novos compromissos de investimento em infraestrutura de rede de alta capacidade, proporcionais aos ônus da concessão.

---

[8] Tem sido prática recorrente da Anatel estabelecer obrigações e metas, inclusive de cobertura, em serviços prestados no regime privado, notadamente no Serviço Móvel Pessoal, substituto do antigo Serviço Móvel Celular. Esses compromissos são impostos, geralmente, nas licitações das faixas de frequência necessárias para sua exploração, organizadas pela Agência.

Em outros termos, o projeto original propôs que as obrigações assumidas na prestação do STFC em regime público, inclusive as relativas aos bens reversíveis vinculados à concessão, fossem recalculadas, o que permitiria transferir os recursos delas decorrentes para, por exemplo, o provimento de conexões em banda larga, considerado hoje um serviço essencial.

Note-se que a versão original do projeto contava com apenas quatro artigos, com escopo exclusivo nas alterações legais mencionadas.

A proposição foi distribuída para a análise, em decisão terminativa, das Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS), e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) daquela Casa Legislativa.

Aprovada por maioria no último dia 1° de junho pela CCTCI, na forma do relatório proferido pelo Deputado Rogério Peninha Mendonça, a proposta sofreu pequenos ajustes, nos termos das quatro emendas apresentadas por seu relator[9].

Encaminhado, em seguida, para a deliberação da CDEICS, o então Projeto de Lei (PL) n° 3.453, de 2015, foi objeto de substitutivo apresentado pelo Deputado Laércio Oliveira, tendo seu escopo ampliado (dos quatro artigos originais, a proposição passou a contar com treze): além da migração do regime de concessão para o de autorização, o texto passou a prever novas regras para a utilização do espectro de radiofrequências e para

---

[9] Na deliberação do projeto na CCTCI, a Deputada Luiza Erundina apresentou voto em separado contrário ao parecer, acompanhado por outros cinco parlamentares.

a exploração de satélite brasileiro. Com essa configuração, o projeto foi aprovado pela referida Comissão em 30 de agosto passado.

Por fim, no último dia 9 de novembro, a CCJC da Câmara aprovou, com um placar de 36 votos favoráveis e 11 contrários, parecer pela constitucionalidade e juridicidade do projeto, oriundo do relatório apresentado pelo Deputado Sérgio Souza, ratificando sua redação final no dia 29 seguinte.

Importante notar a apresentação, pelo Deputado Helder Salomão, do Recurso nº 174, de 2016, contra a apreciação conclusiva das comissões, o que implicaria, no caso de deferimento, a deliberação da matéria pelo Plenário da Casa. Tal iniciativa, entretanto, não foi conhecida pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, por ter sido considerada intempestiva.

## 2.2) Da tramitação do PLC nº 79, de 2016, no Senado Federal

Recebida no Senado Federal no último dia 30 de novembro, a iniciativa, já convertida no PLC nº 79, de 2016, foi distribuída para a apreciação terminativa da Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN). No próprio dia 30, o Senador Otto Alencar foi designado relator da matéria, apresentando ao Colegiado, no dia seguinte, seu relatório com voto favorável, com uma emenda de redação.

Ainda no dia 1º de dezembro, a matéria passou a constar da pauta da décima reunião da CEDN, agendada para o dia 6 de dezembro, data de aprovação unânime da proposta, nos termos do relatório apresentado pelo Senador Otto Alencar.

Note-se que, também no dia 1º de dezembro, a proposição foi publicada no Diário do Senado Federal[10], inaugurando o prazo para a apresentação de emendas.

Por fim, em 12 de dezembro foi aberto o prazo para a interposição de recurso para a apreciação do projeto pelo Plenário da Casa, encerrado no dia 16 seguinte. Entre os dias 8 e 16 de dezembro foram protocolados três recursos, de autoria dos Senadores José Pimentel, Paulo Rocha e Vanessa Grazziotin.

Sobre o processo de tramitação nesta Casa, cumpre-nos fazer algumas observações.

A primeira diz respeito à distribuição do PLC nº 79, de 2016. Por se tratar de uma proposição com elevado grau de complexidade técnica, notadamente no que tange à valoração dos bens reversíveis vinculados às concessões de telefonia fixa, ao investimento em infraestrutura para o provimento de conexões em banda larga, e às regras de utilização do espectro radioelétrico e de exploração de satélite brasileiro, pelo menos duas comissões permanentes teriam competência para seu exame: as Comissões de Serviços de Infraestrutura (CI) e de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) responsáveis, nesta Casa, pela análise de temas afeitos aos setores de comunicação, telecomunicações e informática,

---

[10] Disponível em: http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=01/12/2016&paginaDireta=00101.

nos termos dos arts. 104 e 104-C do Regimento Interno do Senado Federal (RISF)[11].

Optou-se, todavia, por sua distribuição para a CEDN, comissão especial criada a partir do Requerimento nº 935, de 2015, aprovado em 18 de agosto daquele ano, para o exame de "proposições legislativas que tratem da promoção do desenvolvimento nacional". Nesse sentido, utilizando de prerrogativa garantida pelo art. 49, inciso I, do Risf[12], o Presidente do Senado Federal entendeu que a CEDN era a comissão "de maior pertinência" para decidir sobre o PLC nº 79, de 2016.

Não podemos nos furtar, entretanto, de opinar que o caráter permanente e especializado, tanto da CI quanto da CCT, bem como a

---

[11] **Art. 104.** À Comissão de Serviços de Infraestrutura compete opinar sobre matérias pertinentes a:

I – transportes de terra, mar e ar, obras públicas em geral, minas, recursos geológicos, serviços de telecomunicações, parcerias público-privadas e agências reguladoras pertinentes;

II – outros assuntos correlatos.

.....

**Art. 104-C.** À Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática compete opinar sobre proposições pertinentes aos seguintes temas:

.....

II – política nacional de ciência, tecnologia, inovação, comunicação e informática;

III – organização institucional do setor;

.....

IX – outros assuntos correlatos.

[12] **Art. 49.** Na distribuição das matérias subordinadas, na forma do art. 91, à apreciação terminativa das comissões, o Presidente do Senado, quando a proposição tiver seu mérito vinculado a mais de uma comissão, poderá:

I – definir qual a comissão de maior pertinência que deva sobre ela decidir;

.....

familiaridade de seus membros com o setor de telecomunicações, poderiam ter privilegiado uma deliberação mais centrada nas peculiaridades técnicas da matéria.

Além de sua distribuição, a celeridade na aprovação do projeto, que levou uma semana, é outro ponto que merece destaque.

Isso porque, além da mencionada complexidade técnica dos dispositivos e dos consideráveis impactos do projeto na atual organização do setor e na gestão do patrimônio público, a proposição em tela foi aprovada pela CEDN antes mesmo do término do prazo de apresentação de emendas pelos Senadores (§ 1º do art. 122 do Risf[13]): contados cinco dias úteis a partir de sua publicação no Diário do Senado Federal – dia 1º de dezembro de 2016, como visto acima – o prazo para emendas encerrou-se em 7 de dezembro, um dia após a aprovação da matéria pelo Colegiado.

Ainda sobre a tramitação da matéria, cumpre-nos observar mais um item: a aprovação da Emenda nº 1 – CEDN, que alterou o art. 7º do PLC nº 79, de 2016, e, por conseguinte, o art. 133 da LGT.

---

[13] **Art. 122.** Perante as comissões, poderão apresentar emendas:

.....

II – qualquer Senador:

.....

*c)* aos projetos referidos no art. 91.

§ 1º No caso do inciso II, o prazo para a apresentação de emenda contar-se-á a partir da publicação da matéria no *Diário do Senado Federal*, sendo de vinte dias úteis para os projetos de Código e de cinco dias úteis para os demais projetos.

.....

Para o exame da questão, valemo-nos da tabela abaixo, que traz a redação original do dispositivo, a redação aprovada pela Câmara dos Deputados e a redação da referida emenda:

| **LGT (redação original)** | **PLC nº 79, de 2016 (redação aprovada pela Câmara dos Deputados)** | **Emenda nº 1 - CEDN** |
|---|---|---|
| Art. 133. São condições subjetivas para obtenção de autorização de serviço de interesse coletivo pela empresa:<br><br>I - estar constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no País;<br><br>II - não estar proibida de licitar ou contratar com o Poder Público, não ter sido declarada inidônea ou não ter sido punida, nos dois anos anteriores, com a decretação da caducidade de concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações, ou da caducidade de direito de uso de radiofrequência;<br><br>III - dispor de qualificação técnica para bem prestar o serviço, capacidade econômico-financeira, regularidade fiscal e estar em situação regular com a Seguridade Social;<br><br>IV - não ser, na mesma região, localidade ou área, encarregada de prestar a mesma modalidade de serviço. | Art. 133. .....<br><br>*Parágrafo único.* A Agência deverá verificar a situação de regularidade fiscal da empresa relativamente a entidades integrantes da administração pública federal, podendo, ainda, quando se mostrar relevante, requerer comprovação de regularidade perante as esferas municipal e estadual do poder público. | Art. 133. .....<br><br>.....<br><br>*Parágrafo único.* A Agência deverá verificar a situação de regularidade fiscal da empresa relativamente a entidades integrantes da administração pública federal, podendo, ainda, quando se mostrar relevante, requerer comprovação de regularidade perante as esferas municipal e estadual do poder público. |

Como se vê, a redação original do art. 133 estabelecia, por meio de seus quatro incisos, as condições formais para que uma empresa obtivesse, junto à Anatel, autorização para a prestação de serviços de interesse coletivo, aqueles oferecidos, comercialmente, ao público em geral.

A redação aprovada pela Câmara, no entanto, ao introduzir parágrafo único ao mandamento, prevendo a possibilidade de verificação, pela Anatel, da regularidade fiscal dos interessados pela outorga em entes da administração pública federal e também junto às esferas estadual e municipal, revogou todos os incisos que traziam os requisitos para a obtenção da outorga.

Depreende-se, da redação aprovada por aquela Casa Legislativa, ter havido erro formal, já que o *caput* do art. 133 depende, para sua eficácia, do disposto em um ou mais mandamentos previstos nos incisos de I a IV, então suprimidos. Para casos como esse, o Risf prevê os seguintes procedimentos, *verbis*:

> **Art. 326.** Quando, em autógrafo recebido da Câmara, for verificada a existência de inexatidão material, lapso ou erro manifesto, não estando ainda a proposição aprovada pelo Senado, será sustada a sua apreciação para consulta à Casa de origem, cujos esclarecimentos serão dados a conhecer ao Senado, antes da votação, voltando a matéria às comissões para novo exame se do vício houver resultado alteração de sentido do texto.
>
> *Parágrafo único.* Quando a comunicação for feita pela Câmara, proceder-se-á da seguinte maneira:
>
> I - lida no Período do Expediente, será a comunicação encaminhada à comissão em que estiver a matéria;
>
> II - se a matéria já houver sido examinada por outra comissão, a Presidência providenciará a fim de que a ela volte, para novo exame, antes do parecer do órgão em cujo poder se encontre;
>
> III - ao ser a matéria submetida ao Plenário, o Presidente o advertirá do ocorrido;
>
> IV - se a matéria já houver sido votada pelo Senado, a Presidência providenciará para que seja objeto de nova discussão, promovendo, quando necessário, a substituição dos autógrafos remetidos à Presidência da República ou à Câmara.

Ou seja, detectado o erro formal antes de sua aprovação por esta Casa, a tramitação do PLC nº 79, de 2016, deveria ter sido sustada para os devidos esclarecimentos pela Câmara dos Deputados e posterior deliberação

na mesma Comissão a que foi originalmente distribuído o projeto. No caso de sua votação sem a correção do erro formal, caberia à Presidência do Senado promover uma nova discussão da matéria, substituindo, se necessário, os autógrafos remetidos à Presidência da República ou à Casa de origem.

O parecer aprovado na CEDN, no entanto, não só detectou como buscou corrigir o equívoco, com a emenda apresentada por seu relator, Senador Otto Alencar, justificada por querer "evitar que os incisos do art. 133 da LGT sejam inadvertidamente revogados, tendo em vista que o art. 7º do PLC tem por objetivo tão somente acrescentar parágrafo único ao referido dispositivo da LGT".

A questão que poderia ser colocada, então, é se a reinserção dos incisos I a IV do art. 133 da LGT, revogados pela Câmara dos Deputados, se enquadra na espécie "emenda de redação", nos termos aprovados em decisão terminativa pelo Colegiado, ou se, de fato, houve alteração de mérito, implicando o regresso da proposição àquela Casa.

Nessa hipótese, de dúvida, competiria à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania se pronunciar, nos termos do parágrafo único do art. 234 do Risf[14].

---

[14] **Art. 234.** A emenda que altere apenas a redação da proposição será submetida às mesmas formalidades regimentais de que dependerem as pertinentes ao mérito.

*Parágrafo único.* Quando houver dúvidas sobre se a emenda apresentada como de redação atinge a substância da proposição, ouvir-se-á a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

O desenrolar dessa aparente controvérsia parece fundamental para a segurança jurídica e efetiva vigência da norma a ser originada a partir do PLC nº 79, de 2016.

## 2.3) Do Mandado de Segurança nº 34.562/DF

Entre os dias 8 e 16 de dezembro de 2016, os Senadores José Pimentel, Paulo Rocha e Vanessa Grazziotin protocolaram três recursos com o objetivo de encaminhar o PLC nº 79, de 2016, para deliberação do Plenário da Casa[15].

Segundo informações veiculadas tanto pela Agência Senado quanto pelo *site* Teletime News, especializado na cobertura do setor de telecomunicações, as três peças recursais teriam sido indeferidas pela Mesa do Senado. Relevante, para a presente análise, a transcrição integral dessas notícias:

> **AGÊNCIA SENADO**
>
> ***Nova Lei das Telecomunicações vai à sanção presidencial***
>
> **Da Redação | 19/12/2016, 20h06 - ATUALIZADO EM 22/12/2016, 20h57**
>
> A Secretaria-Geral da Mesa do Senado rejeitou nesta segunda-feira (19) todos os recursos apresentados na Casa para levar ao Plenário a decisão final sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) 79/2016, que muda as normas do setor de telecomunicações. Os recursos, que adiariam a sanção da proposta ao exigir que fosse votada em Plenário, na reabertura dos trabalhos legislativos em 2017, foram rejeitados por irregularidades regimentais.
>
> O PLC 79/2016, originário da Câmara dos Deputados, foi aprovado em decisão terminativa na Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN) em 6 de dezembro. Com os recursos rejeitados, ele segue para sanção, que pode ocorrer ainda nesta semana.
>
> Os recursos foram apresentados pela senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM) e pelos senadores Paulo Rocha (PT-AM) e

---

[15] Disponível em: http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/19/tres-recursos-pedem-votacao-em-plenario-de-novas-regras-para-telecomunicacoes.

José Pimentel (PT-CE). Um dos motivos da rejeição dos pedidos foi a falta de assinaturas necessárias — são exigidas ao menos nove assinaturas de senadores para que uma matéria em decisão terminativa nas comissões técnicas passe por votação final em Plenário.

**Anistia de multas**

O projeto, do deputado Daniel Vilela (PMDB-GO), tem o objetivo de estimular os investimentos em redes de suporte à banda larga, eliminar possíveis prejuízos à medida que se aproxima o término dos contratos e aumentar a segurança jurídica dos envolvidos no processo de prestação de serviços de telecomunicação.

Os senadores, entretanto, pediam que a proposta passasse por mais debates antes de se tornar lei. A principal crítica é a entrega de boa parte da infraestrutura de telecomunicações do país ao setor privado, já que, ao fim das concessões, em 2025, as teles estarão dispensadas de devolver à União parte do patrimônio físico que vinham usando e administrando desde a privatização. Outra crítica é à anistia de multas aplicadas às empresas do setor, ainda que elas estejam assumindo compromissos com novos investimentos[16].

## TELETIME NEWS

### *Mesa nega recurso e PLC 79/2016 vai a sanção; oposição promete ir à Justiça*

**segunda-feira, 19 de dezembro de 2016 , 18h34**

A secretaria geral da mesa do Senado informou à Liderança da Minoria que indeferiu todos os recursos apresentados ao PLC 79/2016 e que o projeto irá a sanção mesmo sem a leitura do texto no plenário, já que era um projeto aprovado em caráter terminativo na Comissão Especial de Desenvolvimento Econômico e que não houve alteração de redação. Segundo apurou este noticiário, a minoria pretende entrar com um mandado de segurança nesta terça, 20, contra o ato da mesa diretora de negar o recurso e enviar o projeto para sanção sem leitura em plenário.

A mesa alegou que não admitiu dois dos recursos porque as assinaturas haviam sido dadas por meio eletrônico (escaneadas) o que não é aceito. Foram os recursos apresentados pelos senadores Vanessa Graziotin (PCdoB/AM) e José Pimentel (PT/CE). O outro recurso, que era considerado pela oposição como mais forte, apresentado pelo senador Paulo Rocha (PT/PA) foi indeferido porque, supostamente, deu entrada fora do prazo da mesa, de 18:30. A liderança da minoria alega que houve orientação expressa da mesa diretora para que a entrega das assinaturas pudesse ser feita até

---

[16] Disponível em: http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/19/nova-lei-das-telecomunicacoes-vai-a-sancao-presidencial.

> as 20:00. Alegam ter provas dessa orientação, entre elas a presença de um funcionário de plantão para receber o recurso.
>
> Segundo apurou este noticiário, o Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações já está convidando as empresas para participarem da solenidade de sanção do projeto na quinta, dia 22[17].

Com base na informação tornada pública, os Senadores Ângela Portela, Antônio Reguffe, Gleisi Hoffmann, Humberto Costa, Lídice da Mata, Lindbergh Farias, Maria de Fátima Bezerra, Paulo Rocha, Regina Sousa, Roberto Requião, Thieres Pinto e Vanessa Grazziotin impetraram, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), o Mandado de Segurança nº 34.562/DF, com pedido de concessão de medida liminar, contra o alegado indeferimento de três recursos para a apreciação do projeto de lei em tela pelo Plenário da Casa.

De acordo com a peça inicial, o Presidente do Senado Federal teria cometido "ato ilegal e abusivo" ao indeferir os referidos recursos, restringindo o direito subjetivo dos Parlamentares ao devido processo legislativo. Entre outras solicitações, os Senadores impetrantes pleitearam que a Corte impedisse o envio do PLC nº 79, de 2016, à sanção presidencial antes da apreciação da matéria pelo Plenário do Senado Federal.

O feito foi distribuído à relatoria do Ministro Teori Zavascki. No dia 23 de dezembro de 2016, por determinação da Presidente do STF, Ministra Carmen Lúcia, durante o plantão judiciário, a autoridade coatora foi notificada a prestar informações no prazo máximo de dez dias.

---

[17] Disponível em: http://convergecom.com.br/teletime/19/12/2016/mesa-nega-recurso-e-plc-792016-vai-sancao-oposicao-promete-ir-justica/?noticiario=TT.

Nesse sentido, no último dia 30 de dezembro, a Advocacia do Senado Federal (ADVOSF) encaminhou à Presidente do STF, Ministra Carmen Lúcia, e ao Ministro-Relator, suas razões.

Segundo a manifestação da Advosf encaminhada ao STF, em que pese o prévio exame dos recursos pela Secretaria-Geral da Mesa e a indicação de seu indeferimento, não teria havido qualquer decisão formal por parte do Presidente do Senado acerca da matéria.

Sobre os recursos, foram essas as considerações apresentadas pela Advosf, em síntese:

1) o recurso encabeçado pelo Senador José Pimentel, protocolado em 8 de dezembro – antes, portanto, da abertura do prazo recursal –, teria apenas sete assinaturas válidas, já que os requerimentos de "mero apoiamento" apresentados pelos Senadores Magno Malta e Paulo Paim impediriam sua contagem para os fins de alcance do quórum constitucional exigido, de nove assinaturas, nos termos do art. 243 do Risf[18].

2) o recurso encabeçado pelo Senador Paulo Rocha, protocolado em 13 de dezembro, só alcançou o quórum mínimo necessário para sua admissibilidade com a inserção das assinaturas dos Senadores Regina Sousa e Reguffe, apresentadas após o termo final do prazo recursal, encerrado,

[18] **Art. 243.** Considera-se autor da proposição o seu primeiro signatário quando a Constituição ou este Regimento não exija, para a sua apresentação, número determinado de subscritores, não se considerando, neste último caso, assinaturas de apoiamento.

segundo a Secretaria-Geral da Mesa, às 18h30 do dia 16 de dezembro.

3) o recurso encabeçado pela Senadora Vanessa Grazziotin, protocolado em 16 de dezembro, só continha quatro assinaturas válidas, sendo as demais "meras cópias digitalizadas da firma dos Senadores, apostas no documento original por meio de impressora, sem qualquer certificação digital ou versão impressa de documento digital protegido por certificado digital".

Conforme documentos publicados no *site* especializado Telesíntese em 9 de janeiro passado, os Senadores impetrantes encaminharam nova manifestação ao STF, em resposta ao posicionamento da Advosf[19].

A peça defendeu a admissibilidade dos três recursos apresentados e pleiteou que, ainda durante o período de recesso parlamentar, fosse expedida ordem ao Presidente da Comissão Representativa do Congresso Nacional "para que se abstenha da prática de qualquer ato que guarde relação com a controvérsia objeto do presente mandado de segurança, em especial para que não tome qualquer medida no sentido de determinar, autorizar ou permitir o envio do Projeto de Lei da Câmara nº 79, de 2016, à sanção presidencial sem que esta Suprema Corte tenha se manifestado a respeito do pedido liminar e da ordem de segurança".

---

[19] Disponível em: http://www.telesintese.com.br/resposta-do-senado-ao-stf-gera-nova-peticao-do-pt-contra-pl-do-fim-das-concessoes-de-telefonia/.

Finalmente, no dia 16 de janeiro, a Ministra Carmen Lúcia, entendendo não haver urgência no julgamento da questão, negou o pedido de decisão liminar pleiteado no Mandado de Segurança nº 34.562/DF, reencaminhando a ação para análise do Ministro-Relator, que deve se manifestar após o fim do recesso judiciário, que termina em 31 de janeiro[20].

**3) Do mérito do PLC nº 79, de 2016**

**3.1) Do artigo 2º**

O art. 2º do PLC nº 79, de 2016 – o art. 1º apenas define seu escopo – acrescenta os arts. 68-A, 68-B e 68-C à LGT.

O art. 68-A prevê a possibilidade de migração das atuais concessionárias para o regime privado – sem prazo determinado da outorga, controle de valores cobrados dos usuários, obrigações de universalização, de continuidade ou de reversibilidade de bens –, desde que a empresa mantenha a oferta comercial do serviço e ceda capacidade de rede em áreas com baixa competição, nos termos de regulamento a ser editado pela Anatel; assuma compromissos de investimento em infraestrutura de redes de alta capacidade, a partir de valor calculado pela Agência, relativo à flexibilização das obrigações originalmente assumidas no regime público; e que seu grupo empresarial adapte, em termo único, suas outorgas de prestação de serviços e de autorização de uso de radiofrequências.

Importante notar que, de acordo com o novo dispositivo, os prazos remanescentes das autorizações de uso do espectro de radiofrequências, detidas pelas concessionárias, devem ser mantidos. Além

---

[20] Disponível em: http://www.telesintese.com.br/stf-decisao-sobre-novo-modelo-de-telecom-sai-apenas-na-volta-do-congresso/.

disso, as garantias de investimento devem possibilitar sua execução por um terceiro, e o contrato de concessão, instrumento administrativo celebrado entre as empresas e a Anatel, deverá fixar a possibilidade da referida adaptação.

O art. 68-B trata do valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão, que será determinado pela Anatel com o cálculo da diferença entre os valores esperados para a exploração nos regimes público e privado. Como previsto no artigo anterior, esse valor econômico deverá ser revertido em compromissos de investimento, a constar nos termos de autorização, para a implantação de infraestrutura de alta capacidade de transmissão de dados em áreas sem competição adequada, a partir de diretrizes determinadas pelo Poder Executivo.

O art. 68-C define o escopo de bens reversíveis: são aqueles bens essenciais e efetivamente empregados na prestação do serviço concedido. E estabelece que o valor de bens reversíveis utilizados para a prestação de outros serviços de telecomunicações, explorados em regime privado, será calculado na proporção de seu uso para o serviço prestado em regime público.

Esses três dispositivos dão os contornos centrais da proposta.

Em primeiro lugar, incorporam à legislação uma definição geral de bens reversíveis, ora detalhada apenas no Regulamento de Controle de Bens Reversíveis, aprovado pela Resolução nº 447, de 19 de outubro de

2006, da Anatel[21], e encerram uma discussão iniciada na Agência em 2011[22], bem resumida em nota técnica elaborada pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda[23]:

> Parte da incerteza decorrente da reversibilidade ocorre por haver visões distintas sobre o tema. Na primeira visão, a reversibilidade se limita aos aspectos funcionais, ou seja, estão relacionadas a sua importância em relação à prestação do serviço de telefonia fixa. Na segunda visão, a reversibilidade está relacionada aos bens originalmente transferidos quando da quebra do monopólio estatal em 1997, conhecida como abordagem patrimonialista.
>
> Por exemplo, um prédio que abrigou as antigas centrais telefônicas, que pelo volume, ocupava quase sua totalidade, será sempre reversível pela tese patrimonialista, independente da essencialidade do prédio para a prestação do serviço atualmente. Já pela tese funcionalista, o prédio pode deixar de ser reversível, caso já não seja mais essencial para a prestação do serviço. Essas diferentes visões geram grande indefinição acerca dos bens reversíveis e de seu valor.

Nesse sentido, o projeto em tela resgata o conceito original de bens reversíveis presente na regulamentação específica da Agência, que os vincula à sua essencialidade para a prestação e atualidade do serviço (tese funcionalista), em contraposição à corrente patrimonialista[24]. Também deve estimular a Anatel a rever posicionamento esposado a partir da edição do

---

[21] Bens reversíveis: equipamentos, infraestrutura, logiciários ou qualquer outro bem, móvel ou imóvel, inclusive bens de massa, ou direito integrantes do patrimônio da prestadora, de sua controladora, controlada ou coligada, indispensáveis à continuidade e atualidade do serviço no regime público.

[22] Nos termos do Processo nº 53500.025781/2011, que trata do Recurso Administrativo interposto por Telefônica Brasil S.A. em face de decisão da Superintendência de Controle de Obrigações, consubstanciada no Despacho Decisório nº 5.194/2013-COUN/SCO, de 25 de outubro de 2013.

[23] MINISTÉRIO DA FAZENDA, *Alteração do marco regulatório do setor de telecomunicações viabilizará novos investimentos*, Brasília, maio de 2016, p. 12-13.

[24] Importante registrar que, por meio da Consulta Pública nº 1, de 2017, relativa à Proposta de Agenda Regulatória para o ciclo 2017-2018, a Anatel tornou pública sua intenção de reavaliar a regulamentação de controle dos bens reversíveis, prevendo para o segundo semestre de 2018 a aprovação de nova norma sobre o tema.

Despacho nº 2.262/2012-CD, de 21 de março de 2012, que reconhece a reversibilidade de todos os bens imóveis administrativos das concessionárias, em geral não "efetivamente empregados na prestação do serviço".

Deve-se ter em mente que essa definição é um dos pontos cruciais do PLC nº 79, de 2016, pois é por meio dela que o valor dos bens reversíveis associados à concessão será calculado[25]. Em outros termos, a depender de sua definição, o valor dos bens reversíveis, a ser revertido nos investimentos em infraestrutura de alta capacidade para o provimento de conexões em banda larga, pode sofrer consideráveis variações, notadamente no que diz respeito à inclusão ou não dos bens imóveis das concessionárias.

Entendemos que outro aspecto deve ser considerado nessa conceituação: a característica dinâmica dos bens reversíveis. Como esses bens devem ser essenciais para a prestação continuada do serviço e por sua atualidade, toda modernização efetuada na infraestrutura de redes, nos equipamentos e nos bens móveis e imóveis legados das empresas estatais privatizadas, bem como toda nova infraestrutura instalada, indispensável a seu adequado funcionamento, também estão sujeitas ao instituto da reversibilidade. Cabe lembrar que a digitalização da planta estava prevista nas obrigações contratuais das empresas.

Então, nos parece desarrazoada a recente afirmação do Presidente da Anatel, Juarez Quadros, ao defender que o PLC nº 79, de 2016,

---

[25] Outra iniciativa legislativa, em tramitação no Senado Federal, busca solucionar a questão dos bens reversíveis: trata-se do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 53, de 2010, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, que *altera a disciplina referente à continuidade dos serviços de telecomunicações prestados em regime público*.

livra a União de um "mico", pois "receberá de volta uma rede obsoleta"[26]. Se centrais telefônicas deixarem de ser utilizadas e a transmissão de voz passe a ser feita exclusivamente pela rede de dados da concessionária, essa rede será reversível. Por outro lado, equipamentos utilizados exclusivamente para a prestação de outros serviços não são passíveis de reversão.

Ainda sobre o cálculo dos bens reversíveis, cumpre destacar que o Tribunal de Contas da União (TCU), em relatório de auditoria elaborado em dezembro de 2015, apresentou as seguintes considerações e valores[27]:

> 41. De acordo com as Relações de Bens Reversíveis (RBR) de 2011, a quantidade desses bens supera oito milhões de itens patrimoniais (peça 54). Na Tabela 1, mostra-se o valor total do custo de aquisição dos referidos bens que foram declarados pelas concessionárias de STFC. Ressalva-se que foram identificadas inconsistências nessas RBR e nos procedimentos de controle e acompanhamento dos bens sob comento, o que indica que esses números podem não estar corretos.

Tabela 1 – Valor total dos bens reversíveis em 2010, 2011 e 2013 (*) (R$ bilhões)

| Concessionária | 2010 (A) | 2011 (B) | % de variação 2011/2010 (B-A)/A | 2013 (C) | % de variação 2013/2010 (C-A)/A | % de variação 2013/2011 (C-B)/B |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. Oi | 58,85 | 58,48 | -0,6 | 51,94 | -11,7 | -11,2 |
| Brasil Telecom | 25,61 | 24,08 | -6,0 | nd | Nd | Nd |
| Telemar | 33,25 | 34,40 | 3,5 | nd | Nd | Nd |
| 2. Telefônica | 37,87 | 38,93 | 2,8 | 40,94 | 8,1 | 5,2 |
| 3. Embratel | 9,67 | 9,38 | -3,1 | 10,46 | 8,1 | 11,5 |
| 4. CTBC | 1,07 | 1,22 | 14,9 | 1,33 | 24,6 | 8,4 |
| 5. Sercomtel | 0,30 | 0,31 | 2,3 | 0,33 | 8,8 | 6,4 |
| **Total** | **107,76** | **108,32** | **0,5** | **105,00** | **-2,6** | **-3,1** |

Fontes:
- para 2010: Anexo I do Informe nº 68/2011-PBOAC/PBOA (peça 15, mídia anexa);
- para 2011: documento publicado pela Anatel no seu sítio em 2012 (peça 54);
- para 2013: Ofício nº 164/2014/AUD-Anatel (peça 31, mídia anexa).

Legendas:
(*) Não foram considerados os valores referentes ao ano de 2012 pelo fato de esses dados não estarem agregados de forma a permitir uma análise mais detalhada;
nd – não discriminado devido ao fato de que ambas as concessionárias pertencem ao Grupo Oi.

---

[26] Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/12/1844765-telefonia-fixa-e-um-mico-hoje-para-a-uniao-diz-presidente-da-anatel.shtml.

[27] No âmbito do Acórdão nº 3.311/2015 – TCU – Plenário, de 9 de dezembro de 2015.

42. Observa-se que o valor total dos bens reversíveis em 2013 era de R$ 105 bilhões, com uma redução superior a R$ 3 bilhões frente ao valor de 2011. Nota-se, ainda, que a Oi foi a única concessionária que apresentou redução do seu montante de bens reversíveis entre 2010 e 2013, da ordem de 11,7%.

43. A Tabela 2 mostra o valor residual dos bens reversíveis, ou seja, a quantia investida que ainda não foi amortizada. Segundo os dados fornecidos pela Anatel, em 2013, o valor não amortizado dos bens reversíveis atingia R$ 17,7 bilhões. Cabe ressaltar que foram identificadas inconsistências nas RBR e no tratamento dado pela Anatel a esses valores depreciados, as quais podem comprometer a confiabilidade, a atualidade e a fidedignidade desses números.

Tabela 2 – Valor não amortizado dos bens reversíveis em 2010, 2011 e 2013 (*) (R$ bilhões)

| Concessionária | 2010 (A) | 2011 (B) | % de variação 2011/2010 (B-A)/A | 2013 (C) | % de variação 2013/2010 (C-A)/A | % de variação 2013/2011 (C-B)/B |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. Oi | 9,61 | 7,37 | -23,3 | 7,15 | -25,6 | -3,0 |
| Brasil Telecom | 4,69 | 2,80 | -40,2 | nd | Nd | Nd |
| Telemar | 4,92 | 4,56 | -7,2 | nd | Nd | Nd |
| 2. Telefônica | 6,81 | 6,71 | -1,4 | 6,99 | 2,7 | 4,1 |
| 3. Embratel | 3,15 | 2,95 | -6,2 | 3,15 | 0,0 | 6,6 |
| 4. CTBC | 0,20 | 0,26 | 29,2 | 0,33 | 66,1 | 28,5 |
| 5. Sercomtel | 0,09 | 0,08 | -12,4 | 0,08 | -10,5 | 2,1 |
| **Total** | **19,85** | **17,37** | **-12,5** | **17,69** | **-10,9** | **1,9** |

Fontes:
- para 2010: anexo I do Informe nº 68/2011-PBOAC/PBOA (peça 15, mídia anexa);
- para 2011: documento publicado pela Anatel no seu sítio em 2012 (peça 54);
- para 2013: Ofício nº 164/2014/AUD-Anatel (peça 31, mídia anexa).

Legendas:
(*) Não foram considerados os valores referentes ao ano de 2012 pelo fato de esses dados não estarem agregados de forma a permitir uma análise mais detalhada;
nd – não discriminado devido ao fato de que ambas as concessionárias pertencem ao Grupo Oi.

Algumas considerações podem ser feitas acerca dos valores apontados pela Corte de Contas.

A primeira diz respeito à base de cálculo utilizada, qual seja o custo de aquisição de cerca de oito milhões de itens patrimoniais constantes da relação de bens reversíveis das concessionárias de telefonia fixa em 2011. O valor original de aquisição dos bens reversíveis que constavam da lista de 2011, estimado em R$ 105 bilhões no ano de 2013, não se confunde com seu

valor presente, devendo ser considerada a depreciação dos preços dos equipamentos após sua instalação e uso. Da mesma forma, a defasagem de seis anos na lista de bens reversíveis, que é dinâmica, deve provocar distorções nos cálculos realizados.

A segunda observação refere-se à necessária adaptação dos cálculos à própria definição de bens reversíveis prevista no projeto caso seja convertido em disciplina legal: os itens considerados devem ser essenciais e "efetivamente empregados na prestação do serviço".

Há de se considerar também o valor não amortizado dos bens reversíveis, estimado à época em R$ 17,7 bilhões que, por ser objeto de indenização pela União às concessionárias, deveria ser abatido da valoração a ser realizada na reversão dos bens.

Por fim, deve-se realçar as ressalvas do próprio Tribunal sobre a confiabilidade dos números apresentados, prejudicada pelas inconsistências encontradas nas relações de bens reversíveis geridas pelas empresas.

Note-se ainda que o valor da adaptação da concessão em autorização não está limitado ao cálculo relativo aos bens reversíveis, mas à diferença entre os valores esperados para a exploração nos regimes público e privado. Ou seja, a Anatel deverá estimar o valor de todas as obrigações e restrições flexibilizadas na migração da concessão para autorização e transformá-lo em compromisso de investimentos pelas empresas em áreas nas quais, em tese, não haveria interesse de exploração comercial.

Sobre essa adaptação, a Agência disponibilizou, na última semana, a Consulta Pública nº 2, de 2017, relativa ao novo Plano Geral de

Outorgas que, entre outras propostas, sugere a regulamentação do dispositivo considerando a redação do PLC nº 79, de 2016, antes mesmo de sua sanção. Em outros termos, propõe uma alteração regulamentar antes do projeto em análise se converter em lei.

De acordo com a proposta da Anatel, a solicitação de adaptação deverá conter a estimativa de seu valor econômico, bem como propostas de compromissos de investimentos, de acordo com o cálculo determinado pela Agência, com indicação da metodologia e dos respectivos critérios de valoração. Ainda segundo a consulta, a Anatel teria o prazo de até seis meses para disciplinar essa matéria.

**3.2) Dos artigos 3º a 7º**

O art. 3º acrescenta o inciso XXXII ao art. 19 da LGT para atribuir à Anatel a obrigação de reavaliar periodicamente a regulamentação com vistas à promoção da competição e à adequação em face da evolução tecnológica e de mercado. Essa alteração apenas explicita uma competência já atribuída à Agência, qual seja a regulamentação dos serviços prestados em regime público e em regime privado. Tanto que, independentemente da sanção da proposição em exame, a Anatel disponibilizou, em dezembro último, a Consulta Pública nº 35, de 2016, propondo a revisão de seu Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), aprovado pela Resolução nº 600, de 8 de novembro de 2012.

O art. 4º altera a redação do § 1º do art. 65 da LGT para possibilitar que os serviços de interesse coletivo considerados essenciais sejam explorados exclusivamente em regime privado, desde que não estejam sujeitos a deveres de universalização.

O art. 5º do projeto altera o art. 99 da LGT para permitir que o prazo de outorga dos serviços de telecomunicações prestados mediante concessão seja prorrogado por períodos de até vinte anos, ao invés de uma única prorrogação pelo mesmo período. A redação aprovada revoga os três parágrafos do artigo original, os quais disciplinavam o pagamento pelo direito de exploração do serviço, a sanção em caso de desistência e a adequação do pedido de prorrogação à regulamentação da Agência. Tendo em vista a tendência de extinção tácita do regime público, a partir da migração das concessionárias para o regime privado, esse dispositivo pode não ser aplicado.

O art. 6º do PLC altera a redação do art. 132 da LGT, com o objetivo de tornar mais simples e célere o processo de obtenção de autorização de serviço, deixando de exigir a apresentação de projeto tecnicamente viável e compatível com as normas aplicáveis.

O art. 7º acrescenta parágrafo único ao art. 133 da LGT, que trata das condições subjetivas da autorização de serviço de interesse coletivo, para obrigar a verificação pela Anatel da situação de regularidade fiscal da empresa relativamente a entidades da Administração Pública Federal, facultando a requisição de comprovação de regularidade fiscal perante as esferas municipal e estadual do poder público. A alteração do dispositivo promovida pela Emenda nº 1 – CEDN, de 2016, foi objeto de comentários no item 2.2 acima.

**3.3) Dos artigos 8º e 9º**

O art. 8º acrescenta os §§ 4º e 5º ao art. 163 da LGT para dispor sobre a transferência da autorização de uso de radiofrequências entre prestadores de serviços de telecomunicações, mediante anuência da Anatel.

Em outros termos, uma empresa que adquiriu, numa licitação, o direito de uso de determinada faixa de frequência, poderá transferi-la, com a aprovação da Agência, diretamente a outra empresa interessada. Essa é uma mudança relevante, já que pode levar à criação de um mercado privado de revenda dessas autorizações, o chamado mercado secundário de espectro.

O art. 9º altera a redação do art. 167 da LGT para permitir que o direito de uso de radiofrequência vinculado às autorizações de serviços de telecomunicações seja prorrogado, repetidas vezes, por períodos de até vinte anos, além de estabelecer que o preço público devido em razão da prorrogação poderá ser convertido em compromissos de investimento a serem definidos de acordo com diretrizes do Poder Executivo.

Essa é outra alteração legal de grande impacto. Isso porque, a atual redação da LGT permite a renovação do direito de uso de radiofrequência "por uma única vez". Com o novo dispositivo, as empresas poderão, de forma onerosa, renovar esse direito de uso indefinidamente, criando uma espécie de autorização perpétua para a utilização do espectro.

Importante notar que a Anatel tem adotado, nas últimas licitações de faixas de frequência, o prazo de 15 anos, prorrogável por uma única vez[28]. Ou seja, o preço mínimo estabelecido para essas licitações contabilizava um prazo máximo de utilização de 30 anos. Com a mudança

---

[28] Como, por exemplo, o Edital de Licitação nº 2/2015-SOR/SPR/CD-Anatel, publicado em 9 de novembro de 2015, para expedição de autorizações para uso de radiofrequências nas faixas de 1.800 MHz, 1.900 MHz e 2.500 MHz. Disponível em: http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=345907&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=345907.pdf.

aprovada, as empresas passarão a deter o direito de uso para além do prazo pactuado originalmente e, por consequência, por um valor subestimado.

Note-se, mais uma vez, que essa renovação é onerosa e que os recursos dela provenientes podem, nos termos propostos, ser revertidos em investimentos no próprio serviço.

É de se registrar que, pelas regras vigentes, o término do prazo do direito de uso de radiofrequência implica a devolução da respectiva faixa ao Poder Público e uma posterior nova licitação. Com a regra sugerida pelo PLC nº 79, de 2016, as faixas já autorizadas, e renovadas, deixariam de ser objeto de nova licitação, e o valor arrecadado, considerados os leilões e os eventuais ágios deles decorrentes, seria substituído por preço público de utilização de radiofrequências arbitrado pela Anatel.

A tabela abaixo apresenta os valores arrecadados pela Anatel nas licitações de radiofrequência desde 1997:

| **Faixas de Frequência** | **Ano** | **Valor Leilão (R$ milhões)** |
|---|---|---|
| Banda B | 1997/1998 | 10.073 |
| Banda D | 2000 | 2.559 |
| Banda E | 2000 | 522 |
| Leilão sobras | 2002 | 638 |
| Sobras Banda E | 2004 | 122 |
| 3G | 2007 | 5.338 |
| Banda H e sobras | 2010 | 2.730 |
| Sobras | 2011 | 235 |
| 4G e 450 MHz | 2012 | 2.930 |
| 700 MHz | 2014 | 5.852 |
| Licitação de sobras 2015 | 2015 | 852,6 |
| **Total** | 1997/2015 | 31.851,6 |

Fonte: http://www.teleco.com.br/licitacoes.asp.

Outro aspecto relevante é que a disciplina proposta restringe a entrada de outros interessados na exploração do uso do espectro radioelétrico, mantendo o mercado restrito às atuais operadoras. Isso porque, havendo a prorrogação por indefinidas vezes, o atual detentor da autorização de direito de uso teria o poder de, se não impedir, inibir a entrada de eventuais concorrentes.

Necessário ainda considerar a evolução do uso das faixas de radiofrequência e a impossibilidade de, a partir de futuras aplicações ainda não previstas, determinar o valor para sua utilização. A faixa de 700 megahertz (MHz), por exemplo, utilizada nas transmissões de TV analógica, é usada hoje para o provimento da quarta geração (4G) de serviços móveis, inclusive de conexões em banda larga. A evolução tecnológica e aplicações futuras podem valorizar sobremaneira essas faixas, reservadas, por tempo indeterminado, aos atuais detentores do direito de uso.

**3.4) Dos artigos 10 a 12**

O art. 10 altera a redação dos §§ 2º e 3º e do *caput* do art. 172 da LGT, para estabelecer nova disciplina ao direito de exploração de satélite brasileiro. Nessa esteira, a nova redação do *caput* propõe que o prazo de exploração, de quinze anos, possa ser prorrogado por mais de uma vez, nos moldes do proposto para o direito de uso de radiofrequência.

A alteração do § 2º suprime a licitação para o direito de exploração de satélite, que passará a ser conferido, exclusivamente, mediante processo administrativo estabelecido pela Anatel. Já a nova redação do § 3º estabelece que o pagamento pelo direito de exploração poderá ser convertido

em compromissos de investimento a ser definido de acordo com diretrizes do Poder Executivo.

Assim como na modificação dos procedimentos de outorga para o direito de uso de radiofrequência, entendemos que a supressão de processo licitatório para a exploração de satélite brasileiro e a possibilidade de um número indefinido de prorrogações na respectiva licença podem implicar queda de arrecadação para o erário e desestimular um ambiente de competição no segmento de satélites.

O art. 11 altera a redação do inciso IV do art. 6º da Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, que institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), para restringir a incidência da contribuição ali prevista aos serviços de telecomunicações referidos no inciso XI do art. 21 da Constituição Federal. O dispositivo pretende, assim, ser mais preciso sobre quais são os prestadores de serviços que efetivamente devem contribuir para o Fundo. Pode-se inferir, a *contrario sensu*, que antes da alteração legal proposta, os serviços de telecomunicações não relacionados no inciso XI do art. 21 da Carta Magna estariam sujeitos ao recolhimento dos recursos do Fust.

No que diz respeito ao referido Fundo, o projeto apresenta uma lacuna: como os valores recolhidos junto ao Fust devem ser exclusivamente aplicados em serviços prestados em regime público, qual seria sua destinação com a migração das concessionárias para o regime privado?

O art. 12 revoga o parágrafo único do art. 64 e o art. 168, ambos da LGT.

A lógica de revogação do parágrafo único do art. 64 é retirar a obrigação legal de o STFC ser prestado em regime público, o que viabilizaria a migração integral do serviço para o regime privado. A aprovação desse dispositivo acena com a possibilidade de que nenhum serviço de telecomunicações seja mais prestado sob o regime público.

Já a revogação do art. 168 flexibiliza a gestão do espectro para a criação de um mercado secundário de radiofrequências, possibilitando a transferência da autorização de uso sem a correspondente transferência da concessão, permissão ou autorização de prestação do serviço a elas vinculada. Note-se que o projeto não prevê limitações de faixas a serem detidas por uma mesma operadora (*frequency cap*), o que poderia levar a uma excessiva concentração do mercado.

Feitas essas considerações, permanecemos à disposição de Sua Excelência para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.

Registro, por fim, que a presente nota informativa possui caráter autoral e não expressa necessariamente o posicionamento da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Consultoria Legislativa, 27 de janeiro de 2017.

Marcus A. Martins
Consultor Legislativo