

# **ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO**

**REVISÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DO STFC E DO PLANO GERAL DE  
METAS DE UNIVERSALIZAÇÃO – PGMU (2021-2025)**

**08/2018**

# ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

REVISÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DO STFC E DO PLANO GERAL DE  
METAS DE UNIVERSALIZAÇÃO – PGMU (2021-2025)

**ELABORADO POR:**

**JOSELITO ANTONIO G. SANTOS – PRRE/SPR**

***Nota Importante:***

*Esse Relatório de Análise de Impacto Regulatório é um instrumento de análise técnica, cujas informações e conclusões são fundamentadas nas análises promovidas pelo grupo de trabalho responsável pelo tema e assim não reflete necessariamente a posição final e oficial da Agência, que somente se firma pela deliberação do Conselho Diretor da Anatel.*

## PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NA ANATEL

A criação de um marco regulatório claro e bem concebido é fundamental para estimular a confiança de investidores e consumidores, bem como para o bom andamento do setor, além de permitir a criação de um ambiente que concilie a saúde econômico-financeira das empresas com as exigências e as expectativas da sociedade.

Dentro desta perspectiva, a Anatel vem, desde sua criação, trabalhando para aperfeiçoar seu processo regulatório e de tomada de decisão. Uma forma de ratificar esse posicionamento foi o estabelecimento, no seu novo regimento interno (Resolução nº 612, de 29/4/13), por meio do art. 62, da obrigação de os atos de caráter normativo da Agência, em regra, serem precedidos de Análise de Impacto Regulatório – AIR.

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

*Parágrafo único. Os atos de caráter normativo a que se refere o caput, salvo em situações expressamente justificadas, deverão ser precedidos de **Análise de Impacto Regulatório**.*

A incorporação de AIR no processo de regulamentação ocorre concomitantemente à adoção de outras boas práticas, como o planejamento estratégico e a adoção de uma agenda regulatória. É nesse sentido de incorporação de boas práticas regulatórias que a AIR está inserida, num processo contínuo de busca de melhoria e de excelência regulatória.

De modo a resolver os problemas mais comuns da regulação no Brasil, dentre os quais podemos citar o excesso de regras, a falta de clareza, a complexidade da linguagem e falta de atualização das normas, a busca por ferramentas mais eficazes para a melhoria da qualidade regulatória trouxe para o país a aplicação da metodologia conhecida como Análise de Impacto Regulatório (AIR).

Em relação às boas práticas da AIR, de acordo com a bibliografia, podemos citar os seguintes itens que devem ser observados na implantação da ferramenta na Anatel:

- Preparar a AIR **antes** de tomar a decisão;
- Redigir a AIR de forma clara, didática, técnica e exhaustiva;
- Utilizar a AIR como um instrumento de subsídio à decisão, não a substituindo;
- Fazer uso do maior número possível de dados;
- Integrar mecanismos de participação social; e
- Comunicar os resultados da AIR.

A AIR é, portanto, um instrumento de análise técnica, cujo estilo e conclusões são fundamentadas no debate e análises promovidas pelo grupo de trabalho responsável pelo tema, e não reflete necessariamente a posição final e oficial da Anatel, que somente se firma pela deliberação de seu Conselho Diretor.

## ÍNDICE

<b>PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NA ANATEL</b> .....	<b>3</b>
<b>REVISÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DO STFC E DO PLANO GERAL DE METAS DE UNIVERSALIZAÇÃO – PGMU (2021-2025)</b> .....	<b>5</b>
<b>SEÇÃO 1</b> .....	<b>5</b>
<b>RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO</b> .....	<b>5</b>
Descrição introdutória do Tema .....	5
Qual o problema a ser solucionado? .....	13
A Agência tem competência para atuar sobre o problema? .....	13
Quais os objetivos da ação? .....	14
Quais os grupos afetados? .....	14
Quais as diretrizes, princípios e pressupostos norteadores da análise de impacto? .....	14
Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema? .....	14
<b>SEÇÃO 2</b> .....	<b>15</b>
<b>ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS</b> .....	<b>15</b>
Alternativa A .....	15
Alternativa B.....	16
Alternativa C.....	17
<b>SEÇÃO 3</b> .....	<b>19</b>
<b>CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA</b> .....	<b>19</b>
Qual a conclusão da análise realizada?.....	19
Como será operacionalizada a alternativa sugerida? .....	20
Como a alternativa sugerida será monitorada?.....	20

# Revisão dos Contratos de Concessão do STFC e do Plano Geral de Metas de Universalização – PGMU (2021-2025)

## SEÇÃO 1

### RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

#### Descrição introdutória do Tema

Em face da reestruturação do mercado de telecomunicações, 70 (setenta) Contratos de Concessão foram celebrados em 2 de junho de 1998 (publicados no D.O.U. em 4 de junho de 1998) entre a Anatel e as empresas Concessionárias, para prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, nas modalidades Local, Longa Distância Nacional – LDN e Longa Distância Internacional – LDI, em conformidade ao Anexo 3 do Plano Geral de Outorgas – PGO, aprovado pelo Decreto n.º 2.534, de 2 de abril de 1998, então em vigor. Paralelamente, o Plano Geral de Metas para a Universalização do STFC (PGMU I) foi aprovado pelo Decreto n.º 2.592, de 15 de maio de 1998.

Esses instrumentos contratuais tiveram seu termo final em 31 de dezembro de 2005, assegurado o direito à prorrogação por mais 20 (vinte) anos, uma única vez, conforme disposição contida no art. 99, caput, § 1º e § 2º c/c § 1º do art. 207 da Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997) e, também, nas cláusulas 3.1, e 3.2 do Contrato.

#### LGT (LEI Nº 9472/1997)

Art. 99. **O prazo máximo da concessão será de vinte anos, podendo ser prorrogado, uma única vez, por igual período**, desde que a concessionária tenha cumprido as condições da concessão e manifeste expresse interesse na prorrogação, pelo menos, trinta meses antes de sua expiração.

§ 1º A prorrogação do prazo da concessão implicará pagamento, pela concessionária, pelo direito de exploração do serviço e pelo direito de uso das radiofrequências associadas, e poderá, a critério da Agência, incluir novos condicionamentos, tendo em vista as condições vigentes à época.

§ 2º A desistência do pedido de prorrogação sem justa causa, após seu deferimento, sujeitará a concessionária à pena de multa.

(...)

Art. 207. No prazo máximo de sessenta dias a contar da publicação desta Lei, as atuais prestadoras do serviço telefônico fixo comutado destinado ao uso do público em geral, inclusive as referidas no art. 187 desta Lei, bem como do serviço dos troncos e suas conexões internacionais, deverão pleitear a celebração de contrato de concessão, que será efetivada em até vinte e quatro meses a contar da publicação desta Lei.

§ 1º **A concessão, cujo objeto será determinado em função do plano geral de outorgas, será feita a título gratuito, com termo final fixado para o dia 31 de dezembro de 2005, assegurado o direito à prorrogação única por vinte anos, a título oneroso**, desde que observado o disposto no Título II do Livro III desta Lei.

(...)

#### CONTRATO DE CONCESSÃO DE 1998

Cláusula 3.1. - **O prazo da presente concessão, outorgada a título gratuito, terá seu termo final em 31 de dezembro de 2005, assegurado o direito à prorrogação única por vinte anos**, de acordo com as cláusulas 3.2, 3.3 e 3.4.

Cláusula 3.2. - A presente concessão será prorrogada, a pedido da Concessionária, a título oneroso, uma única vez por 20 (vinte) anos, desde que a Concessionária atenda às condições constantes deste Contrato, podendo

## Tema – Revisão dos Contratos de Concessão do STFC e do Plano Geral de Metas de Universalização – PGMU (2021-2025)

o novo Contrato incluir novos condicionamentos, estabelecer novas metas para universalização e de qualidade, tendo em vista as condições vigentes à época da prorrogação, definindo, no caso de metas de universalização, recursos complementares, nos termos do art. 81 da Lei nº 9.472, de 1997.

(...)

[Grifamos]

Objetivando a efetivação da prorrogação dos Contratos de Concessão a partir de 1º de janeiro de 2006, por meio da Resolução n.º 341, de 20 de junho de 2003 (publicada no D.O.U. em 23 de junho de 2003), a Anatel aprovou os modelos de Contrato de Concessão para prestação do STFC, nas modalidades Local, LDN e LDI, e o Plano Geral de Metas de Qualidade - PGMQ para o STFC. Neste sentido, também foi aprovado o Plano Geral de Metas de Universalização - PGMU, mediante Decreto n.º 4.769, de 27 de junho de 2003, da Presidência da República, publicado no Diário Oficial da União em 28 de junho de 2003.

Convocadas pela Agência, as Concessionárias manifestaram expressamente seu interesse na prorrogação dos termos contratuais pelos 20 (vinte) anos seguintes, com término para 2025.

### REVISÃO PERIÓDICA DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO

Os Contratos de Concessão firmados ao final de 2005 preveem a possibilidade de sua alteração, visando o estabelecimento de novos condicionamentos, novas metas para universalização e para qualidade, conforme Cláusula 3.2, destaque abaixo, extraída do Contrato PBOA/SPB Nº 91/2011-ANATEL (alterado pela Resolução nº 673 de 2016).

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

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

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

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

§ 3º Cumpre à Anatel assegurar a proteção da situação econômica da Concessionária, nos termos do Capítulo XIII deste Contrato.”

(grifos nossos)

Considerando tal previsão contratual, após a prorrogação dos contratos, a Anatel procedeu as seguintes alterações das minutas dos Contratos de Concessão:

i) **1ª Revisão Quinquenal (2011-2015)** - por meio da Resolução nº 552, de 10 de dezembro de 2010, a Anatel aprovou os modelos dos Contratos de Concessão para a prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC para o período de 2011 a 2015. Por sua vez, o Decreto nº 7.512, de 30 de junho de 2011, aprovou a revisão do PGMU para o novo período.

ii) **2ª Revisão Quinquenal (2016-2020)** - por meio da Resolução nº 678, de 6 de junho de 2017, a Agência aprovou os modelos dos Contratos de Concessão para a prestação do Serviço Telefônico Fixo

## **Tema – Revisão dos Contratos de Concessão do STFC e do Plano Geral de Metas de Universalização – PGMU (2021-2025)**

Comutado – STFC para o período de 2016 a 2020. Dentre as premissas adotadas na revisão referente ao período 2016-2020, destacam-se:

- Preservação do equilíbrio econômico-financeiro (direitos x deveres);
- Consonância com um marco regulatório claro e bem concebido, em benefício da estabilidade regulatória;
- Consistência regulatória;
- Clareza e objetividade das regras;
- Manutenção dos direitos dos usuários;
- Atendimento do interesse público;

Considerando tais premissas e a necessidade real de aderência dos termos contratuais às mudanças regulamentares que vem sendo introduzidas pela Agência, com maior extensão após a reestruturação da Agência (ocorrida em 2013), as minutas aprovadas na 2ª revisão quinquenal trouxeram ajustes importantes na estrutura do contrato, quais sejam:

- Simplificação dos termos contratuais, com exclusão de itens já contemplados na regulamentação e na legislação;
- Ampliação da possibilidade do uso do ônus contratual;
- Desoneração das metas de universalização;
- Exclusão do fator de amortecimento do reajuste das tarifas;
- Exclusão dos bens de controladora, controlada, coligada ou de terceiros dos bens vinculados à concessão;
- Simplificação dos planos de seguros;
- Inclusão de nova cláusula prevendo a adaptação do contrato ao regime privado, nos termos do Plano Geral de Outorgas (PGO), em virtude de lei ou de ato do Poder Concedente.

Além de trazer clareza e objetividade para conceitos, regras, obrigações e procedimentos, as simplificações introduzidas objetivaram minimizar as possibilidades de incompatibilidades, omissões e interpretações ambíguas ou oportunistas, na regulamentação, resguardando a segurança jurídica do contrato.

A referida revisão quinquenal aconteceu no âmbito do Processo nº 53500.022263/2013-28, por meio do Acórdão 4 (SEI nº 1101884), nos termos do Voto nº 26/2016/SEI/OR (SEI nº 1012091), quando o Conselho Diretor da Anatel aprovou as minutas dos Contratos de Concessão (SEI nº 1084206) e da proposta de novo Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público – PGMU (SEI nº 1084199), relativas ao período 2016-2020.

A alteração dos Contratos de Concessão para a prestação do STFC, nas modalidades de serviço Local, LDN e LDI, foi aprovada pela Resolução nº 678, de 6 de junho de 2017 (publicada no D.O.U. de 8 de junho de 2017). Convocadas para assinar os novos contratos, as Concessionárias decidiram por não assiná-los. Diante dessa decisão, permanecem válidos os contratos celebrados anteriormente, cujas condições foram estabelecidas por meio da Resolução nº 552, de 2010.

Paralelamente à discussão sobre os termos dos contratos de concessão, dentro do processo nº Processo nº 53500.022263/2013-28, foi conduzida a revisão do Plano Geral de Metas para a

## Tema – Revisão dos Contratos de Concessão do STFC e do Plano Geral de Metas de Universalização – PGMU (2021-2025)

Universalização do STFC buscando alterar o PGMU então vigente, aprovado por meio do Decreto nº 7.512, de 30 de junho de 2011. A proposta de novo PGMU construída para vigorar no período de 2016-2020 trouxe significativas alterações nas metas estabelecidas para o STFC prestado em regime público em decorrência das conclusões ali alcançadas quanto ao alcance e interesse da população brasileira na telefonia fixa. Dentre essas mudanças, destacamos:

- Implantação do STFC individual em localidades ainda não atendidas, apenas sob demanda e com prazo para a primeira instalação de 120 dias<sup>1</sup>.
- A meta de instalação do STFC individual, em 7 dias, foi flexibilizada para 90% dos casos, com o prazo máximo limitado a 25 dias.
- As metas rurais podem ser atendidas pelas faixas de 400 MHz ou outras que venham a substituí-la.
- Exclusão das metas de distância e densidade para TUP, e adequação dos percentuais de TUP adaptados e disponíveis 24 horas aos novos quantitativos totais.
- Expansão da obrigatoriedade de atendimento com TUP à rodoviárias, aeroportos e áreas comerciais de grande circulação de pessoas, bem como com TUP rural aos postos de combustíveis, cooperativas, postos de fiscalização da receita e estabelecimentos de segurança pública.
- Exclusão da meta de Postos de Serviço Multifacilidades – PSM em área rural.

Após aprovação da proposta pelo Conselho Diretor, pelo mesmo Acórdão 4 acima mencionado, o novo PGMU foi encaminhado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC, mas não foi publicado pelo Poder Executivo. Assim, no caso do PGMU, permanecem válidas as condições estabelecidas pelo Decreto nº 7.512, de 2011.

Importa destacar, que todas as mudanças sugeridas no âmbito da revisão dos Contratos de Concessão e do PGMU para o ciclo 2016-2020 foram precedidas de amplo debate com a sociedade, por meio de consultas e audiências públicas, além de tomadas de subsídio junto aos grupos interessados, possibilitando uma grande participação social naquele processo.

### PANORAMA DO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

A despeito da inquestionável importância da telefonia fixa após a desestatização do setor de telecomunicações na década de 90, quando havia grande demanda reprimida do serviço no Brasil, observa-se que já há algum tempo o STFC deixou de ser a principal demanda da sociedade. A perda de interesse pelo serviço é claramente percebida no gráfico abaixo, que mostra uma queda contínua dos acessos em serviço. De 2014 a junho de 2018, a retração da base de telefonia fixa foi de 4,78 milhões de acessos. A redução da base de acessos do serviço só não tem sido maior em face dos planos combinados (combos), principalmente das prestadoras autorizadas, que prestam o serviço em regime de maior liberdade – o regime privado.

---

<sup>1</sup> Anteriormente a concessionária era obrigada a implantar o STFC individual em todas as localidades com mais de 300 (trezentos) habitantes, mesmo que não houvesse demanda.



**Tema – Revisão dos Contratos de Concessão do STFC e do Plano Geral de Metas de Universalização – PGMU (2021-2025)**

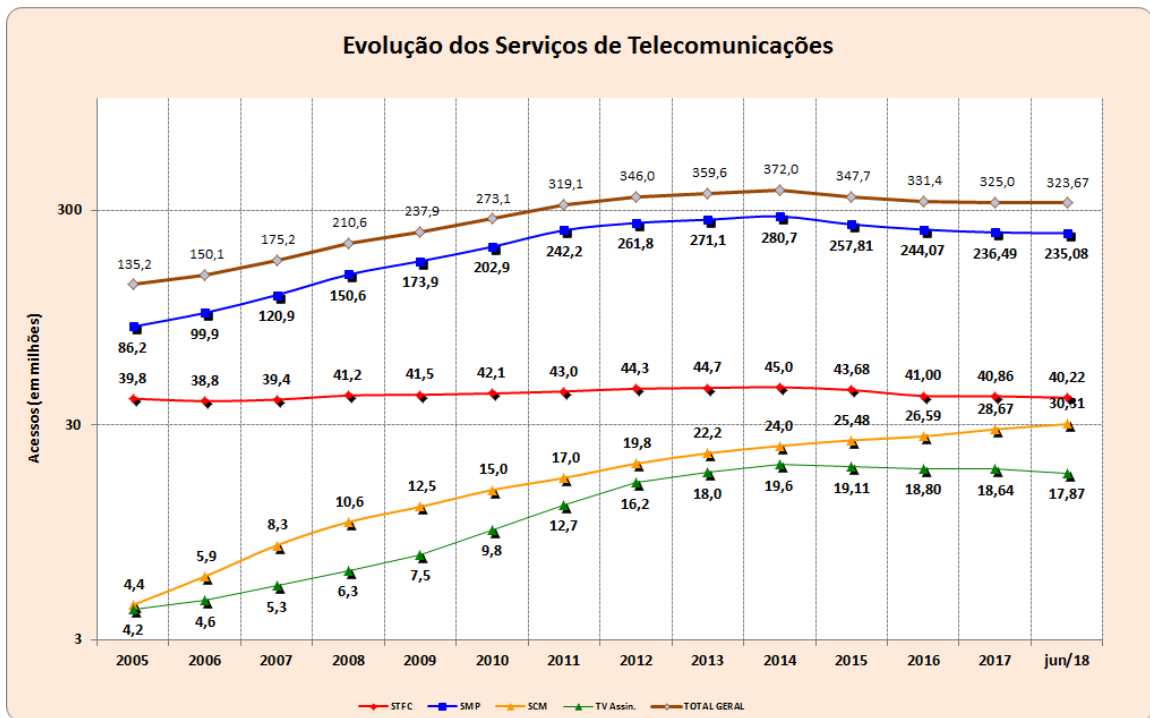


Gráfico 01 – Evolução dos Serviços de Telecomunicações de 2005 a 2018 (Fonte: Anatel)

Observa-se que a maior perda da base do STFC está concentrada na Concessão, por meio do qual este serviço é prestado no regime público, que desde dezembro de 2014 sofreu uma redução de nada menos que 4,1 milhões de acessos (15 % da sua base). A participação de mercado da Concessão do STFC, que em 2005 atingia 95%, hoje está em torno de 57%.

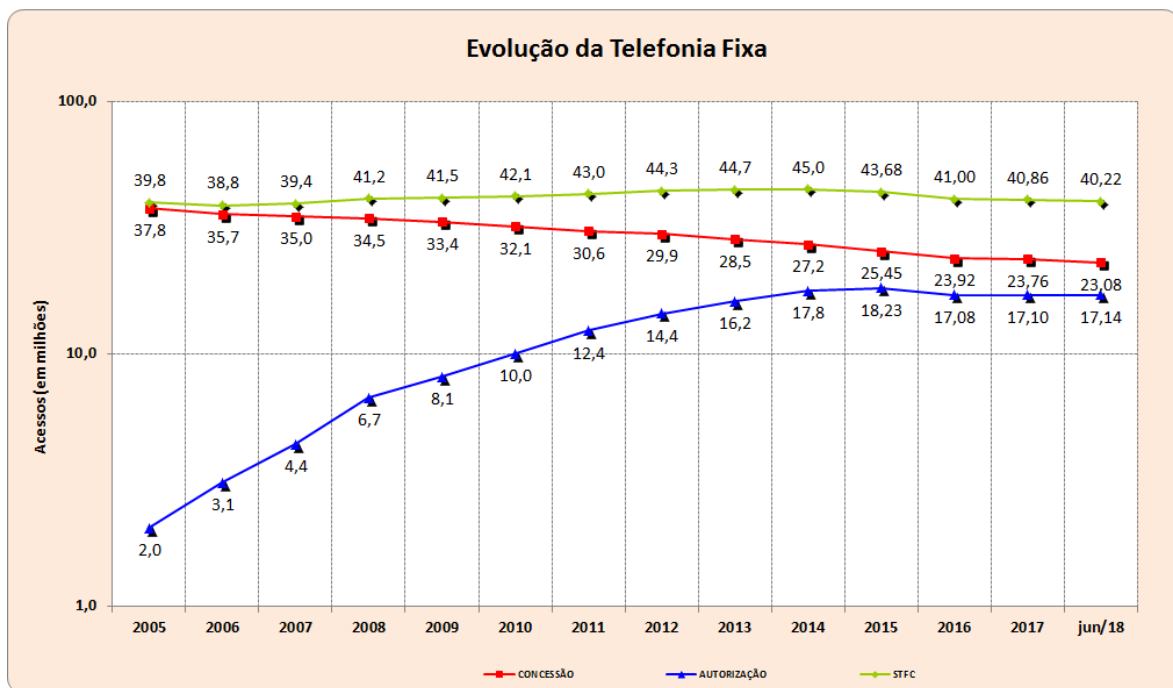


Gráfico 02 – Evolução da Telefonia Fixa de 2005 a 2018 (Fonte: Anatel)

## Tema – Revisão dos Contratos de Concessão do STFC e do Plano Geral de Metas de Universalização – PGMU (2021-2025)

A perda de interesse do STFC não é um processo recente. De fato, o serviço de telefonia fixa em regime público vem mostrando sinais de saturação já há algum tempo. Tomando por exemplo o STFC na modalidade LDN, a participação do Plano Básico em relação ao tráfego total do LDN sofreu um decremento de sua participação relativa, passando de 2013 a 2016, de 8,9% para 4,7%, conforme mostrado no gráfico abaixo.

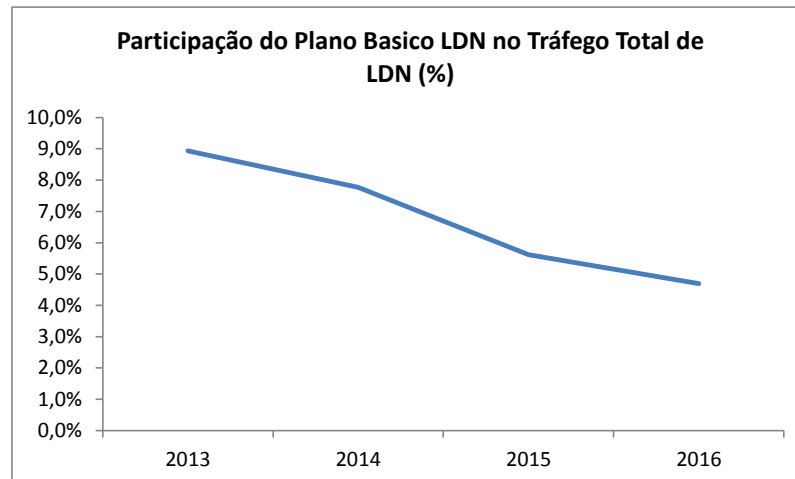


Gráfico 03 – Participação do Plano Básico em relação ao Tráfego Total de LDN (Fonte: Anatel<sup>2</sup>)

Observa-se que o Plano Básico LDN tem sido contestado por outras modalidades de comunicação de longa distância, como as chamadas em planos alternativos ou originadas de terminais móveis. Pelo gráfico abaixo, nota-se a expressiva participação do tráfego de LDN originado em terminais móveis.

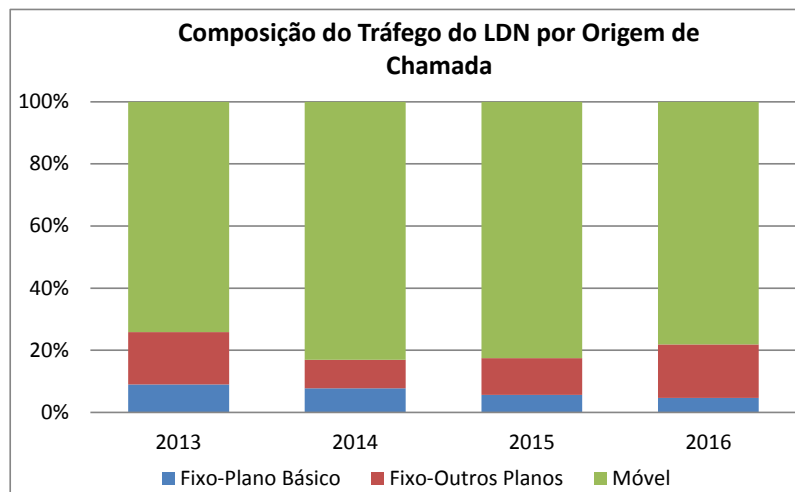


Gráfico 04 – Percentual do Tráfego do LDN por Origem (Fonte: Anatel<sup>3</sup>)

Igualmente ao comportamento do tráfego LDN, o comportamento da Receita Operacional Líquida (ROL) auferida por prestadora com os serviços de LDN apresentou tendência a sucessivas reduções no período.

<sup>2</sup> Extraído do Relatório de AIR (SEI 2878901), no âmbito do Processo nº 53500.000579/2018-73.

<sup>3</sup> Extraído do Relatório de AIR (SEI 2878901), no âmbito do Processo nº 53500.000579/2018-73.

## Tema – Revisão dos Contratos de Concessão do STFC e do Plano Geral de Metas de Universalização – PGMU (2021-2025)

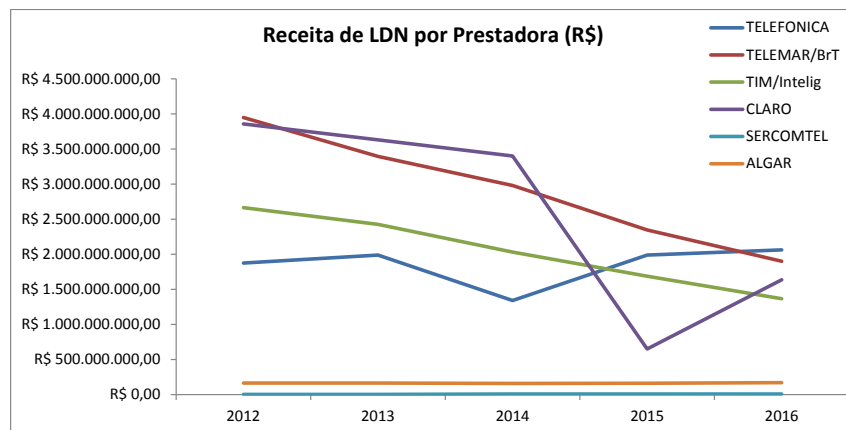


Gráfico 05 – ROL de LDN por prestadora

Observa-se que há tempo a telefonia fixa (STFC) tem sido preterida pela telefonia móvel (SMP). De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD 2016, o celular estava presente em 92,6%, dos domicílios, enquanto o fixo estava em 33,6%<sup>4</sup>.

Ainda, há que se considerar a substituição por tráfego em plataformas com tecnologia de Voz sobre IP – VoIP e por meio de aplicativos *Over-the-top* – OTTs, que vem ocupando espaço dos serviços telefônicos tradicionais. De fato, enquanto o tráfego internacional de voz tradicional se mantém estagnado, com sinais de queda, o tráfego de voz sob IP vem crescendo a cada ano.

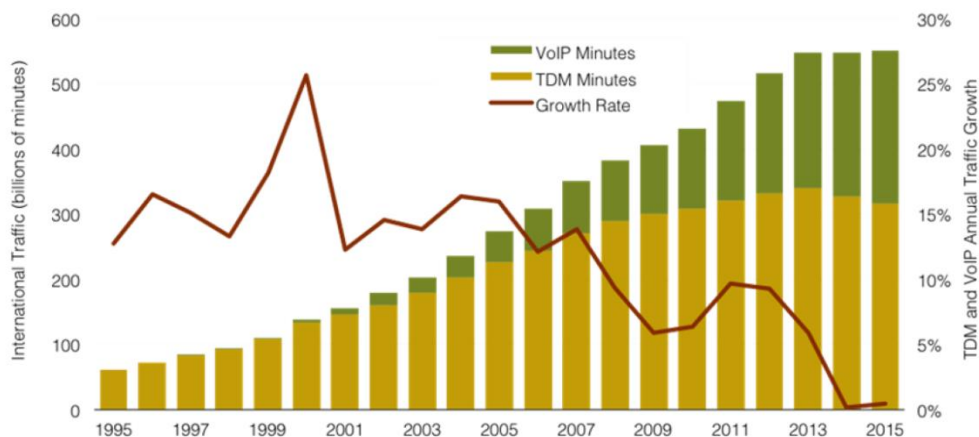


Gráfico 06 – Voz tradicional e voz sobre IP (Fonte: Telegeography<sup>5</sup>)

Todo esse panorama do setor demonstra que a essencialidade do STFC já não é como foi no passado. De fato, a atual demanda da sociedade está voltada para a banda larga, fixa e móvel (conforme mostra os gráficos seguintes), e ao acesso às novas funcionalidades que esses serviços proporcionam (aplicações de Internet das Coisas – ou *Internet of Things* – IoT, aplicações *Over-the-Top* – OTT, difusão das cidades digitais, o surgimento de casas inteligentes, entre outros).

<sup>4</sup> <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/20073-pnad-continua-tic-2016-94-2-das-pessoas-que-utilizaram-a-internet-o-fizeram-para-trocar-mensagens>

<sup>5</sup> Extraído do Relatório de AIR (SEI 2878901), no âmbito do Processo nº 53500.000579/2018-73.

**Tema – Revisão dos Contratos de Concessão do STFC e do Plano Geral de Metas de Universalização – PGMU (2021-2025)**

O gráfico abaixo compara a evolução anual de acessos da telefonia fixa (STFC) com a da banda larga fixa (SCM). Desde 2015, o STFC apresenta perda na sua base, tendo acumulado até jun/2018 uma retração de 4,78 milhões de acessos (10,6%). No mesmo período o SCM cresceu 6,34 milhões em acessos (26,4%).

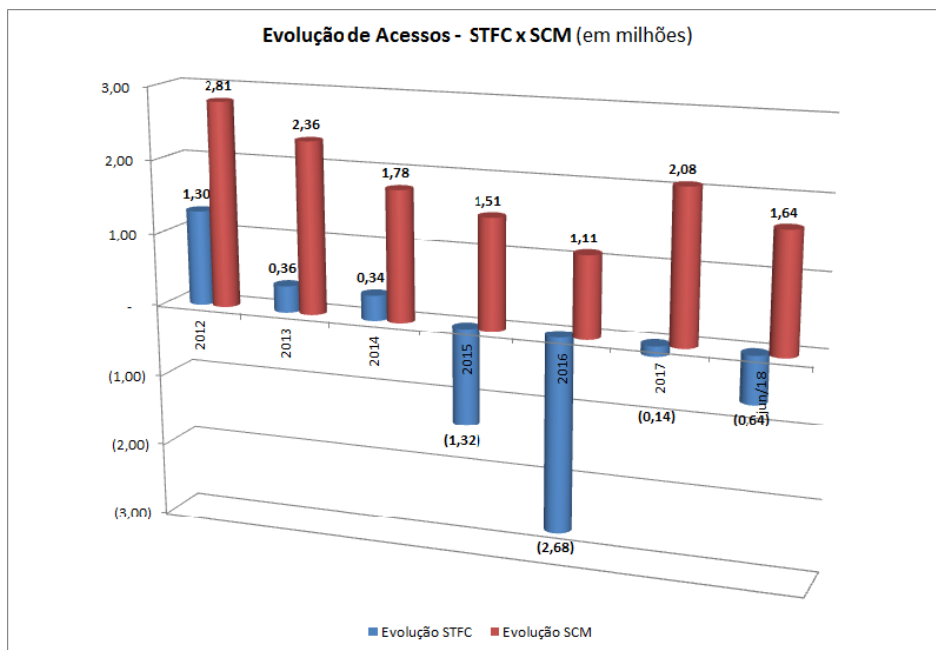


Gráfico 07 – Evolução dos Acessos Fixos – STFC x SCM (Fonte: Anatel)

Paralelamente, observa-se efeito semelhante no Serviço Móvel Pessoal (SMP), com o crescimento das tecnologias de banda larga móvel (WCDMA, LTE) e retração das tecnologias de voz móvel (GSM, CDMA).

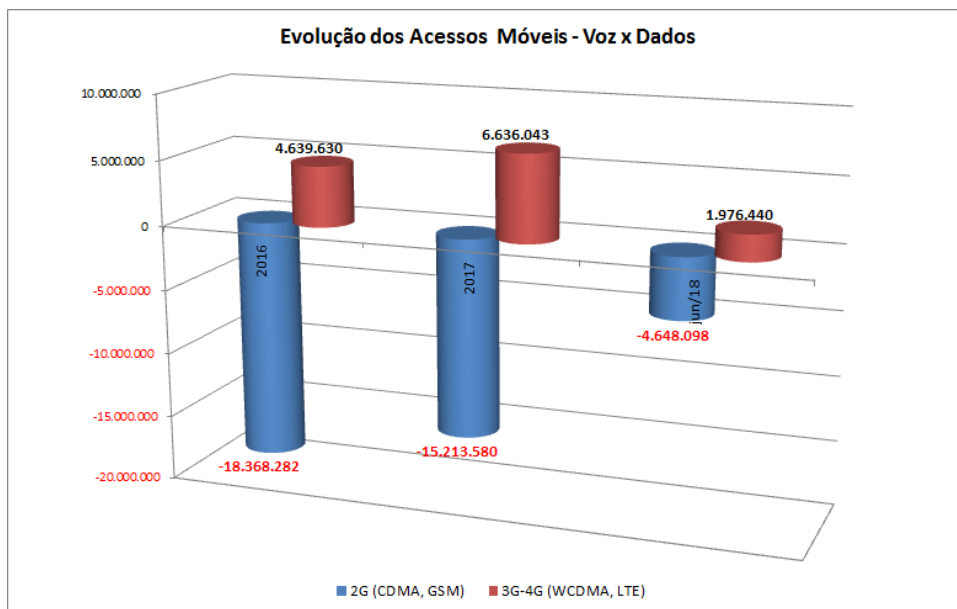


Gráfico 08 – Evolução dos Acessos Móveis<sup>6</sup> – 2G x 3G-4G (Fonte: Anatel)

<sup>6</sup> Não inclui acessos M2M (Machine-to-machine).

## **Tema – Revisão dos Contratos de Concessão do STFC e do Plano Geral de Metas de Universalização – PGMU (2021-2025)**

Vivemos uma nova era tecnológica, em um mundo cada vez mais conectado pela banda larga, em que o setor de telecomunicações passa por profundas mudanças e quebras de paradigma. Há muito, o STFC já não é o protagonista principal dessa mudança. Nesse sentido, qualquer alteração dos Contratos de Concessão deve estar em consonância com um marco regulatório claro e bem concebido, em benefício da estabilidade regulatória e aderente às atuais necessidades da sociedade brasileira.

É importante lembrar que os estudos realizados no âmbito do Projeto Estratégico sobre reavaliação do regime e escopo dos serviços de telecomunicações (Processo nº 53500.015702/2016-99) mostraram que as telecomunicações no Brasil vivem um novo momento e que a demanda da sociedade não está mais voltada para a telefonia fixa, sendo prementes ações concretas para a difusão da banda larga no país. O referido processo concluiu pela necessidade de revisão do atual modelo de telecomunicações.

Nessa linha, o Congresso Nacional também avalia mudanças importantes na legislação de telecomunicações, com destaque para o Projeto de Lei da Câmara nº 79<sup>7</sup>, de 2016.

Por fim, cumpre destacar que os aspectos trazidos acima já haviam sido apontados no processo que culminou na proposta de revisão dos Contratos de Concessão do STFC, cujas minutas foram publicadas por meio da Resolução nº 678, de 2017, e do PGMU encaminhado ao MCTIC. Desde a aprovação pela Anatel destas minutas, em dezembro de 2016, o cenário apontado acima se acentuou, como pode se notar nos gráficos apresentados anteriormente.

### **Qual o problema a ser solucionado?**

Conveniência de novas alterações às minutas de Contrato de Concessão e PGMU em face da recente aprovação de seus termos em dezembro de 2016, frente à previsão contratual de possibilidade de nova alteração em 31 de dezembro de 2020, cuja consulta pública deve ser publicada até 24 (vinte e quatro) meses antes desta data.

### **A Agência tem competência para atuar sobre o problema?**

A Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997) estabelece, em seu artigo 19, que compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade.

Ainda de acordo com o mesmo artigo 19, compete à Anatel “expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público”.

Havendo impacto no equilíbrio econômico-financeiro das condições contratuais do STFC prestado em regime público, os Contratos de Concessão do STFC preveem (na Cláusula 13.2) que “cabará o restabelecimento da situação econômica do Contrato” o qual “se dará preferencialmente pela revisão de tarifas ou por qualquer outro mecanismo que, a critério da Anatel, seja considerado apto a neutralizar a situação verificada”.

A Cláusula 3.2 dos contratos prevê que tais instrumentos poderão ser alterados em 31 de dezembro de 2020 para estabelecer novos condicionamentos, novas metas para universalização e para qualidade,

---

<sup>7</sup> <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127688>

## **Tema – Revisão dos Contratos de Concessão do STFC e do Plano Geral de Metas de Universalização – PGMU (2021-2025)**

devendo a Anatel, neste caso, publicar Consulta Pública com a proposta até 24 (vinte e quatro) meses antes – ou seja, até 31 de dezembro de 2018.

### **Quais os objetivos da ação?**

Avaliar a necessidade de nova proposição de alteração dos Contratos de Concessão do STFC e do PGMU a fim de manter a aderência destes instrumentos ao cenário de evolução do setor de telecomunicações.

### **Quais os grupos afetados?**

- Concessionárias e Autorizadas do STFC;
- Assinantes e usuários de STFC;
- Anatel.

### **Quais as diretrizes, princípios e pressupostos norteadores da análise de impacto?**

- Preservação do equilíbrio econômico-financeiro (direitos x deveres);
- Consonância com um marco regulatório claro e bem concebido;
- Consistência regulatória, clareza e objetividade das regras;
- Manutenção dos direitos dos usuários; e
- Atendimento do interesse público;

### **Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?**

Em face do problema apresentado foram avaliadas as opções abaixo para encaminhamento da questão, considerando os prós e contras de cada uma.

- *Alternativa A – Iniciar um novo processo, desde o início, para revisão das minutas de Contrato de Concessão do STFC e do PGMU;*
- *Alternativa B – Submeter à Consulta Pública as minutas de Contrato de Concessão do STFC que foram aprovadas pela Resolução nº 678/2017, bem como da proposta de PGMU aprovada pela Anatel em dezembro de 2016;*
- *Alternativa C – Manter as minutas de Contratos de Concessão do STFC aprovadas pela Resolução nº 678/2017 e a proposta de PGMU aprovada pela Anatel em dezembro de 2016.*

## SEÇÃO 2

### ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

#### Alternativa A

***Iniciar um novo processo, desde o início, para revisão das minutas de Contrato de Concessão do STFC e do PGMU.***

Esta alternativa pressupõe começar um novo processo de revisão das minutas dos Contratos de Concessão desde a fase inicial, como nas alterações quinquenais anteriores. Tal situação demandaria uma rediscussão aprofundada das minutas do contrato de concessão, tanto no âmbito interno da Agência quanto pelo público externo, visando ao estabelecimento de novos condicionamentos e novas metas de universalização do STFC prestado em regime público, além do que já foi discutido nos processos relativos ao ciclo de 2016-2020.

Em um momento em que a sociedade já não atribui tamanha importância ao serviço de telefonia fixa, haja vista que já se encontra consolidado e universalizado, pode não ser prudente a Agência destinar recursos para tal finalidade. Ademais, há que se considerar que a última revisão quinquenal dos Contratos de Concessão do STFC e do PGMU pela Anatel aconteceu há pouco mais de um ano e meio (em dezembro de 2016), não tendo sido assinados tais contratos por decisão das Concessionárias nem publicado o novo PGMU pelo Poder Executivo.

Há que se ressaltar que os estudos trazidos no âmbito da revisão encerrada em 2016 já concluíam por um declínio do STFC (de acessos e de interesse da sociedade), especialmente no regime público, e que tal cenário se intensificou desde então, conforme mostrado na introdução do presente Tema. Todo esse cenário nos leva a crer que as condições anteriormente aprovadas (tanto dos contratos como do PGMU) permanecem válidas.

Considerando que os recursos da Agência (tempo, pessoal) são limitados, a escolha desta alternativa pode comprometer o encaminhamento de projetos igualmente ou mais relevantes ao setor, como a revisão da regulamentação de qualidade (RQUAL<sup>8</sup>) e a de direitos dos usuários (RGC<sup>9</sup>), bens reversíveis<sup>10</sup>, numeração de serviços, dentre outros. Ressalta-se que esses projetos beneficiam inclusive o STFC, pois ao tempo que buscam atualizar a regulamentação, pretendem reduzir custos e obrigações regulatórias que já não se adequam aos dias atuais, servindo apenas como barreiras ao desenvolvimento dos serviços de telecomunicações.

A vantagem que a presente alternativa traz é uma nova oportunidade de debates de forma a verificar a existência de outras temáticas a serem abordadas que não foram consideradas durante as discussões para o ciclo 2016-2020.

<sup>8</sup> Processo nº 53500.006207/2015-16

<sup>9</sup> Processo nº 53500.061949/2017-68

<sup>10</sup> Processo nº 53500.056388/2017-85

**Alternativa B**

***Submeter à Consulta Pública as minutas de Contrato de Concessão do STFC aprovadas pela Resolução nº 678/2017, bem como da proposta de PGMU aprovada pela Anatel em dezembro de 2016.***

Esta alternativa propõe a submissão à Consulta Pública das minutas de Contrato de Concessão que resultaram da última revisão quinquenal e foram aprovadas por meio da Resolução nº 678/2017, bem como da proposta de PGMU aprovada pela Anatel na mesma oportunidade, em dezembro de 2016. Esta proposição buscaria reafirmar os termos do que já foi recentemente aprovado pelo Conselho Diretor da Anatel.

As desvantagens aqui têm efeitos semelhantes à Alternativa A, pois demandará a alocação de pessoal e de tempo da área técnica, dentre outros recursos, em especial na análise às contribuições recebidas durante a Consulta Pública, comprometendo a execução de projetos de maior relevância para o setor, inclusive para o próprio STFC.

Convém lembrar que a última revisão quinquenal dos Contratos de Concessão (quinquênio 2016-2020) estabeleceu mudanças importantes nos termos contratuais, por meio de simplificações e adequações desses termos à regulamentação vigente, desonerações de obrigações desnecessárias, previsão de adaptação do contrato ao regime privado no termos do futuro Plano Geral de Outorgas (PGO). No caso do PGMU, também houve importantes mudanças em face da atual conjuntura do STFC, como: a flexibilização da meta de instalação do STFC individual; a exclusão das metas de distância e densidade para os TUP; a expansão da obrigatoriedade de TUP em locais cuja demanda do serviço coletivo é imprescindível, a exclusão da meta de PSM em área rural e maior clareza quanto ao atendimento das metas rurais por sistema de radiofrequência.

Ademais, tal qual na alternativa anterior, considerando que essas alterações foram aprovadas há cerca de um ano e meio e, desde então, não houve mudanças nas condições estabelecidas, não se vislumbra justificativa plausível para um novo processo de revisão dos contratos.



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

Esta alternativa propõe a manutenção das minutas de Contrato de Concessão do STFC e PGMU aprovadas em dezembro de 2016, haja vista que o cenário que justificou tais propostas somente se acentuou deste então, justificando-se a escolha das mesmas alternativas daquele processo. Ademais, essas minutas já foram adequadas ao processo de revisão regulamentar vigente, pois passaram por simplificações no texto do contrato, minimizando possibilidades de interpretações ambíguas ou oportunistas da regulamentação, resguardando a segurança jurídica do contrato, sem afetar direitos e deveres estabelecidos.

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

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

Entende-se que esta alternativa previne o dispêndio de recursos, tanto públicos quanto privados (capital, pessoal, tempo), possibilitando que se mantenha o foco da Agência em outros projetos relevantes para o setor e que trarão impactos positivos para a sociedade como um todo, inclusive para as próprias Concessionárias do STFC, com a revisão das regulamentações sobre qualidade, direitos dos consumidores de serviços de telecomunicações, bens reversíveis, entre outros.

**Resumo da Análise das Alternativas**

Alternativa	Vantagens			Desvantagens		
	Prestadoras	Usuários	Anatel	Prestadoras	Usuários	Anatel
A	Possibilidade de debater temáticas não abordadas.	Ausência de benefícios mensuráveis.	Possibilidade de debater temáticas não abordadas.	- Alocação de tempo, pessoal e demais custos de uma alteração normativa. - Alto risco de comprometimento de projetos relevantes.	O atraso de projetos mais relevantes compromete o usufruto dos benefícios pelos usuários	- Alocação de tempo, pessoal e demais custos de uma alteração normativa. - Alto risco de comprometimento de projetos relevantes.
B	Ausência de benefícios mensuráveis.	Ausência de benefícios mensuráveis.	Ausência de benefícios mensuráveis.	- Alocação de tempo, pessoal e demais custos de uma alteração normativa. - Médio risco de comprometimento de projetos relevantes.	O atraso de projetos mais relevantes compromete o usufruto dos benefícios pelos usuários	- Alocação de tempo, pessoal e demais custos de uma alteração normativa. - Médio risco de comprometimento de projetos relevantes.
C	- Alocação mais eficiente dos recursos (capital, pessoal, tempo). - Evita o atraso de projetos de maior relevância.	Ausência de benefícios mensuráveis.	- Alocação mais eficiente dos recursos (capital, pessoal, tempo). - A Agência pode manter o foco nos projetos estratégicos mais relevantes.	Ausência de custos mensuráveis.	Ausência de custos mensuráveis.	Ausência de custos mensuráveis.

## **SEÇÃO 3**

### **CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA**

#### **Qual a conclusão da análise realizada?**

Tendo em vista os argumentos apresentados na seção anterior, concluiu-se que a **Alternativa C (Manter as minutas de Contratos de Concessão do STFC aprovadas pela Resolução nº 678/2017 e a proposta de PGMU aprovada pela Anatel em dezembro de 2016)** se mostra mais adequada no presente momento, em que o STFC permanece perdendo relevância para outros serviços de telecomunicações, mais aderentes às necessidades dos usuários e da sociedade com um todo. Conforme já dito, tal cenário fora mapeado no processo que culminou nas minutas aprovadas em dezembro de 2016, tendo se intensificado desde então, não se vislumbrando novos fatos que justifiquem mudanças adicionais àquelas minutas.

A escolha da referida alternativa previne o dispêndio de custos associados a uma revisão ampla do Contrato de Concessão do STFC e do PGMU, além do que já fora concluído recentemente, principalmente considerando que não foram observados elementos consistentes que justificassem o estabelecimento de novos condicionamentos e novas metas de universalização, conforme dispõe a Cláusula 3.2 do Contrato de Concessão.

Embora a disposição contratual supracitada não seja taxativa, pois define que “*O presente Contrato poderá ser alterado [e não deverá ser alterado] (...) em 31 de dezembro de 2020 para estabelecer novos condicionamentos, novas metas para universalização e para qualidade (...)*”, entende-se que seria salutar que a alternativa aqui apontada fosse submetida à Consulta Pública para que a sociedade pudesse se manifestar sobre tal decisão, inclusive as próprias Concessionárias deste serviço de telecomunicações.

Sobre o prazo, a mesma Cláusula prevê que, havendo alteração, a Consulta Pública deverá ser publicada pela Anatel até 24 (vinte e quatro) meses antes da revisão – ou seja, até 31 de dezembro de 2018. Sobre isto, vale lembrar que, no bojo de auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre “os procedimentos adotados pela Anatel para fiscalizar a qualidade dos serviços prestados aos consumidores dos serviços de telefonia móvel, telefonia fixa, banda larga e TV por assinatura”, houve no Acórdão nº 596/2015–TCU–Plenário recomendações à Anatel para que se adotassem medidas para evitar mudanças nos prazos estabelecidos nos contratos de concessão, tendo em vista a importância da estabilidade das regras do serviço de telefonia fixa, *in verbis*:

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;

### **Como será operacionalizada a alternativa sugerida?**

A operacionalização da alternativa se dará por meio de submissão dessa decisão à Consulta Pública, considerando que tal alternativa seja acompanhada pelo Conselho Diretor da Agência.

### **Como a alternativa sugerida será monitorada?**

As contribuições à referida Consulta Pública serão analisadas a fim de verificar se há novos fatos que justifiquem a alteração das minutas de Contratos de Concessão do STFC e PGMU aprovadas pela Anatel em dezembro de 2016.