



Congresso Nacional
Conselho de Comunicação Social

PARECER CCS Nº 8, de 2019

RELATÓRIO SOBRE O PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 79, DE 2016

Relatoria: Conselheiro Fábio Andrade, representante titular da sociedade civil

Voto em separado do conselheiro Miguel Matos

I – Relatório

Reconheça-se, de início, o judicioso parecer exarado pelo conselheiro Fábio Andrade, cujo teor demonstra o profundo conhecimento do autor em relação às telecomunicações pátrias.

Nesse sentido, aproveitando o próprio escólio do relator, constata-se que o referido projeto *“poderá ocasionar uma ingestão de novos recursos ao ambiente de negócios das comunicações no Brasil, tornando-o mais receptível à recuperação de investimentos no setor de Telecomunicações, bem como no setor de Radiodifusão, indiretamente”*.

Tal *“ingestão de novos recursos”*, na visão do relator, obriga que o PL fosse analisado por outra comissão, qual seja, a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal.

Eis, neste ponto, o único dissenso que lobrigo com relação ao r. voto do relator.

Com efeito, a pretensão de se acrescentar mais uma comissão ao exame de matéria intensamente discutida no Poder Legislativo, há um lustro, antolha-se desnecessária.

Há mais. Regimentalmente, o projeto de lei nº 79/16 está sendo examinado no tocante às emendas de plenário. Assim, qualquer outra apreciação, que não seja a votação no plenário do Senado, perde seu sentido.

Ademais, a reabertura do debate em comissão poderia também judicializar, novamente, a tramitação da matéria.

A argumentação do nobre relator, segundo a qual a matéria carece de exame sobre seus efeitos econômicos, não se sustenta porque, após consulta ao processo legislativo do referido PL, nota-se que nove comissões – nada mais, nada menos – examinam a matéria desde 2016.

Nota-se também que houve diversas audiências públicas para tratar do projeto. E, afinal, cabe ainda à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), por força de lei, avaliar tais aspectos além do exame já realizado pelo Congresso Nacional.



Congresso Nacional
Conselho de Comunicação Social

Como se não bastasse, diversos estudiosos das telecomunicações e agentes mundo político, manifestaram-se pela votação definitiva da matéria.

Portanto, sob o ponto de vista da sociedade, que deseja investimentos na área de telecomunicações, não há dúvida que é imperativo para o setor e para o país a aprovação do projeto de lei o mais rápido possível, a fim de que se destravem venturosos investimentos.

Investimentos que vão gerar emprego, renda, impostos e desenvolvimento tecnológico, social e econômico.

Como o próprio relator apontou, a lei, tão logo aprovada, tem potencial extraordinário de atração de investimentos em fibra óptica, além de levar segurança jurídica para o setor, em especial pela proximidade do leilão do 5G, cujo sucesso depende da aprovação do PLC nº 79/16.

Assim, entendo que a apreciação das emendas ao projeto em plenário, com a devida urgência – já que o projeto em si já foi aprovado de modo terminativo em comissão e o tema já foi exaustivamente discutido por mais de cinco anos –, seria o mais adequado para os interesses da sociedade. Qualquer passo adicional assumiria caráter de procrastinação, contrário ao interesse público e contraproducente ao desenvolvimento nacional.

Portanto, proponho a aprovação do parecer do nobre conselheiro Fábio Andrade com uma pequena emenda substitutiva: **ao invés de recomendar a ida do PLC nº 79/16 para a Comissão de Assuntos Econômicos, que o projeto seja apreciado, em regime de urgência, no Plenário do Senado, uma vez que já está em exame na casa desde 2016.**

É o voto, s.m.j.

Brasília, 2 de setembro de 2019

Conselheiro Miguel Matos



CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

RELATÓRIO SOBRE O PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 79, DE 2016.

Voto em separado: Conselheira Maria José Braga, representante da categoria profissional dos Jornalistas.

Apresentação

Coube ao conselheiro Fábio Andrade, representante da sociedade civil, apresentar relatório acerca do PLC nº 79/2016, de autoria do então deputado Daniel Vilela, em tramitação no Senado Federal, para apreciação e manifestação do CCS-CN.

O conselheiro Miguel Matos, também representante da sociedade civil, apresentou voto em separado, concordando com a avaliação de mérito do conselheiro Fábio Andrade, que propôs ao CCS-CN a recomendação de aprovação na íntegra do PLC 79/2016.

Os dois conselheiros divergiram, entretanto, nos trâmites legislativos da proposta. Enquanto o conselheiro Fábio Andrade propôs o acolhimento do pedido do senador Jean Paul Prates (PT/RN), para que a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal seja ouvida e se manifeste quanto ao impacto econômico que a aprovação do PLC 79/2016 deve causar, o conselheiro Miguel Matos considera que a proposta deve ser encaminhada para votação em plenário, após a apreciação das emendas apresentadas pelos senadores, durante a votação em plenário, pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

Em debate preliminar realizado pelos conselheiros/as do CCS-CN, foi deliberada a solicitação de uma nota técnica da Consultoria Legislativa do Senado, com exposição da tramitação do PLC 79/2016 e análise da proposta.

Após o exame criterioso do parecer do conselho Fábio Andrade e da Nota Técnica nº 4.164/2019, de autoria do consultor legislativo Marcus Augustus Martins, apresento este voto em separado.



CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Justificativa

O Relatório do Conselheiro Fábio Andrade, a despeito de ser muito bem construído, buscou fundamentar sua posição, pela aprovação na íntegra do PLC 79/2016, nas mudanças que se fazem necessárias na legislação das telecomunicações, em razão dos avanços tecnológicos, e em aspectos econômicos, notadamente o impulsionamento das empresas atualmente concessionárias do serviço público de telefonia fixa, com consequências positivas para o mercado das telecomunicações e para a sociedade, com a geração de empregos.

Os argumentos elencados pelo relator devem, sim, ser considerados, mas existem outros aspectos que igualmente precisam ser analisados. Neste sentido, a Nota Técnica nº 4.164/2019 apresenta, de forma clara e didática, muitos elementos a serem considerados. O consultor legislativo Marcus Augustus Martins é enfático ao afirmar que o PLC 79/2016 tem “complexidade técnica” e sua aprovação terá “repercussões profundas”.

A complexidade e a profundidade das repercussões advindas da aprovação da proposta podem ser dimensionadas a partir da própria amplitude do PLC 79/2019, que trata de quatro temas distintos, a saber: a) adaptação das concessões de telefonia fixa para o regime privado das autorizações; b) mudança na gestão e outorga do espectro de radiofrequências; c) mudança na gestão e outorga do direito de exploração dos satélites brasileiros; d) mudança na arrecadação do Fust, com a exclusão das emissoras de radiodifusão da base de contribuintes do Fundo.

Cada um desses temas merece abordagem criteriosa e foi isso que fez o consultor legislativo Marcus Augustus Martins. Na Nota Técnica nº 4.164/2019, ele apresenta o arcabouço legal vigente, as alterações propostas no PLC 79/2016 e as consequências advindas, caso essas alterações sejam aprovadas. Destaco algumas delas:



CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

1- Migração do regime público de concessão para o regime privado de autorização

- A adaptação do regime público para o regime privado será uma faculdade exclusiva das atuais cinco concessionárias de telefonia fixa em operação no País;
- A polêmica sobre o valor dos bens reversíveis.

2- Gestão e outorga do espectro de radiofrequências

- A criação de um mercado privado de frequências (ou “mercado secundário de espectro”, como está sendo chamado);
- Possibilidade de renovações sucessivas do direito de uso das faixas pelas empresas que o detenham.

3- Gestão e outorga do direito de exploração de satélite brasileiro

- Eliminação da obrigatoriedade de processo licitatório para a obtenção do direito de exploração do satélite, que passa a ser obtido por meio de processo administrativo da Anatel;
- Prorrogação do direito de exploração por sucessivas vezes.

4- Mudança na arrecadação do Fust

- Esvaziamento do Fust com a adaptação do regime público de concessão para o regime privado de autorização;
- Exclusão, de forma expressa, das emissoras que executam os serviços de radiodifusão sonora (rádio) e de sons e imagens (televisão) do rol de empresas obrigadas a contribuir.



**CONGRESSO NACIONAL
CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL**

Voto

Pelo exposto, proponho ao CCS-CN que recomende ao Congresso Nacional a acolhida do pedido do senador Jean Paul Prates (PT/RN), para que a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal seja incluída na tramitação da proposta e possa se manifestar quanto ao impacto econômico; que recomende também o aperfeiçoamento do PLC 79/206, preenchendo as lacunas apontadas na Nota Técnica nº 4.164/2019, anexada a este voto.

Brasília, 2 de setembro de 2019

Conselheira Maria José Braga

Representante da categoria profissional dos Jornalistas.



CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

PARECER Nº _ / 2019

RELATÓRIO SOBRE O PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 79, DE 2016

Relatoria: Conselheiro Fábio Andrade, representante titular da sociedade civil

I – Relatório

Coube a este relator a tarefa de proferir parecer ao Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 79, de 2016, de autoria do então Deputado Daniel Vilela, cujo teor propõe alterações ao Marco Legal das Telecomunicações. O PLC 79 altera a Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações - LGT) e a Lei 9.998/2000 (Lei do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - FUST) com o propósito de permitir a adaptação da modalidade de outorga de serviços de telecomunicações de concessão para autorização, de alterar o modelo de gestão do espectro de radiofrequências, de possibilitar a renovação do direito de uso de posição orbital, sem a necessidade de se proceder a novo regime licitatório, de retirar o setor de radiodifusão da incidência da contribuição ao FUST, entre outros. A partir daqui, faz-se a descrição pormenorizada de alguns aspectos da referida proposta.

O artigo (art.) 2º do projeto de lei insere os artigos (arts.) 68-A, 68-B e 68-C na Lei Geral de Telecomunicações (LGT). O art. 68-A possibilita a adaptação do modelo de outorga de concessão para autorização, condicionada à observância de requisitos pelas atuais concessionárias e possíveis sucessores, como a manutenção das ofertas de serviço de telefonia fixa existentes quando da adaptação, a assunção de compromissos de investimento e a disponibilização de garantia apta a assegurá-los, e da adaptação das respectivas autorizações de uso de radiofrequências em um termo único de serviços.

O conceito do valor econômico associado à adaptação de concessão para autorização é previsto no art. 68-B, junto com os critérios que delinearão a destinação de tal

valor, além de remição expressa a metodologia de valoração a ser definida pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), por regulamento. Neste artigo, prevê-se também que os compromissos de investimento a serem pactuados pelas concessionárias deverão priorizar a redução das desigualdades socioeconômicas e a implantação de infraestrutura de rede de alta capacidade de comunicação de dados em áreas sem competição adequada.

Outra inserção do art. 68-B é a imposição legal de oferta subsidiada de tecnologias assistivas voltadas ao consumo de planos de serviços por pessoas com deficiência, a ser regulamentado pela ANATEL. O PLC 79 determina, em seu §2º do art. 68-B, que o Poder Executivo definirá as diretrizes orientadoras da aplicação do valor econômico que será fixado pela ANATEL e impõe que os compromissos de investimento deverão integrar os novos termos de autorização.

Já o art. 68-C disciplina os pressupostos do cálculo do valor econômico, definindo uma forma de valoração dos bens reversíveis, isto é, aqueles ativos essenciais e efetivamente empregados na prestação do serviço de telefonia fixa concedido. Tal forma consistirá em considerar os bens reversíveis, costumeiramente empregados na prestação de diversos serviços de telecomunicações consoante previsão legal, na proporção em que são utilizados pelo serviço de telefonia fixa concedido.

Por sua vez, o art. 3º da proposta insere o inciso XXXII no art. 19 da LGT, acrescentando a competência da ANATEL de reavaliar periodicamente sua regulamentação com o objetivo de adequá-la à evolução tecnológica e de mercado, além do fim de promover a competição entre as prestadoras.

Ao alterar a redação do §1º do art. 65 da LGT, o projeto possibilita, em seu art. 4º, a exploração exclusiva em regime privado dos serviços de interesse coletivo não sujeitos a deveres de universalização, ainda que considerados essenciais.

Já o art. 5º, ao modificar o art. 99 da LGT, permite, desde que a concessionária tenha cumprido as obrigações já assumidas, a renovação da concessão de serviços de telecomunicações em regime público por mais de um período, facultando àquelas concessionárias que não optarem pela adaptação do modelo da outorga a continuarem prestando o serviço em regime público após o fim dos seus contratos.

As modificações propostas nos arts. 6º e 7º alteram a redação do art. 132 e 133 da LGT quanto às condições objetivas e subjetivas para obtenção de autorização para exploração em regime privado de serviços de telecomunicações. Os arts. do projeto tratam da

exclusão da exigência objetiva de se apresentar projeto técnico para obtenção de outorga de autorização de radiofrequência e da inclusão da condição subjetiva de regularidade fiscal quanto à administração pública federal e, caso necessário, quanto à administração das esferas municipal e estadual, para a interessada em obter a referida outorga.

As alterações promovidas nos arts. 8º, 9º e 13, incidente sobre os arts. 163, 167 e 168 da LGT, incluem parágrafos, revogam dispositivos para readequação e modificam a redação de outros. Elas visam, em suma, alterar a política de gestão dos blocos de radiofrequências, permitindo a transferência de outorgas de autorizações entre prestadores de serviços de telecomunicações, a depender de anuência da ANATEL, e condicionada a regulamentação quanto ao caráter concorrencial, como por exemplo à quantidade máxima possível de radiofrequências a serem transferidas a um só prestador.

Ademais, possibilita-se que haja renovações sucessivas de autorizações, não apenas uma só renovação, desde que as obrigações já assumidas pela prestadora estejam cumpridas e sejam assumidos compromissos de investimentos. Estes serão delineados segundo o Poder Executivo de forma alternativa ao pagamento de todo ou parte do valor do preço público devido pela prorrogação da vigência da autorização da prestadora.

O art. 10 do PLC 79, por sua vez, altera a redação dos parágrafos 2º e 3º e do *caput* do art. 172 da LGT que trata sobre a ocupação da órbita por satélites. Almeja-se acrescentar a possibilidade de renovação, por mais de uma vez, do direito de exploração do satélite brasileiro e simplificar o procedimento para a outorga do direito de exploração. À luz dos princípios da Administração Pública, o processo licitatório passa a ser facultativo nos casos de prorrogação de exploração satelital.

Por fim, a Lei 9.998/2000, que institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), tem seu inciso IV do art. 6º alterado para delimitar que a contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE) disposta na referida Lei incide apenas sobre a receita decorrente da prestação de serviços de telecomunicações a que se refere o inciso XI do art. 21 da Constituição Federal, afastando a obrigação do setor de radiodifusão (rádio e televisão) de recolher 1% de suas receitas ao FUST, impossibilitando eventuais interpretações divergentes ocasionadas pela dubiedade do texto vigente.

II – Análise

O PLC 79 de 2016 visa equacionar o fato do serviço de telefonia fixa ter se tornado obsoleto para a população, aliado à necessidade de se aproveitar o valor econômico associado aos contratos de concessão firmados na década de 1990, para buscar a ampliação da oferta de serviços de internet em banda larga para todo o território brasileiro, com prioridade de atendimento às regiões mais carentes.

Com efeito, as mudanças de hábito no consumo de serviços de comunicação em geral pela população brasileira são notórias. O cidadão não se interessa mais no serviço de telefonia fixa. O interesse hoje se volta ao consumo de serviços viabilizados pela telefonia móvel e internet em banda larga móvel (Serviço Móvel Pessoal - SMP) e pela internet em banda larga fixa (Serviço de Comunicação Multimídia - SCM). Até porque a situação econômica da grande parte da população brasileira, de baixo poder aquisitivo, geralmente possibilita o consumo de uma única alternativa de comunicação, que tem sido a opção pelo aparelho móvel, que, em geral, oferece a opção de acesso a ligações, mensagens e internet.

De fato, o antigo aparelho telefônico fixo foi deixado de lado pela mobilidade dos telefones celulares, aliado à constante comunicação por mensagens eletrônicas e ao acesso a inúmeras informações por meio da navegação na internet. Consoante dados da ANATEL, tem diminuído bastante a assinatura dos serviços de telefonia fixa entre os usuários, com queda mensal de assinantes desde meados de 2013 e do uso das redes voltadas exclusivamente a esse fim. Portanto, é imperioso destinar os recursos aprisionados no objeto das concessões para as necessidades atuais do país: internet ampla e de qualidade, em especial para áreas desprivilegiadas de infraestrutura.

Esse cenário foi constatado pela ANATEL em 2013, quando formulou seu Planejamento Estratégico 2015-2024, e por ocasião da revisão periódica dos Contratos de Concessão entre 2013 e 2017. Segundo estudos calcados na conjuntura brasileira e em experiências internacionais quanto a modelos regulatórios de telecomunicações, encomendados pela Agência à época, chegou-se à conclusão de que a forma mais vantajosa de direcionar recursos para desenvolver a infraestrutura de suporte ao acesso à internet de banda larga era através da prestação dos serviços em regime privado, com a adaptação das concessões do regime público para as autorizações do regime privado.

Dessa forma, a ANATEL e o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), que determinou à Agência a elaboração de estudos nesse sentido em 2016, entenderam que o declínio da atratividade econômica da telefonia fixa, o aumento

da demanda por outros serviços e a previsão de término da vigência dos contratos das concessões em 2025 eram fatores justificadores para que se direcionasse os investimentos alocados nos contratos de concessão para o modelo de prestação de serviços de autorização, explorado em regime privado.

Portanto, a adaptação do instrumento de outorga de concessão para o regime de autorização proposta no PLC 79 é medida oriunda de reflexões sólidas que já se tornaram unânimes entre os órgãos reguladores e fiscalizadores, inclusive pelo Tribunal de Contas da União (TCU)¹. Assim, ressalte-se que se deve proceder desse modo apenas se forem observados os requisitos referidos nos incisos do art. 68-A do art. 1º da proposta, quais sejam: a manutenção das ofertas de serviço de telefonia fixa existentes quando da adaptação, a assunção de compromissos de investimento e a disponibilização de garantia apta a assegurá-los, e a adaptação das respectivas autorizações de uso de radiofrequências em um termo único de serviços.

Os compromissos de investimento – cujo valor econômico associado será valorado conforme regulamentação da ANATEL – necessariamente deverão priorizar a redução de desigualdades socioeconômicas por meio da implantação de infraestrutura de rede de acesso e transporte em locais sem competição adequada. Essa diretriz posta aos investimentos deverá ser observada pelo Executivo quando da priorização, via decreto, dos locais que receberão os recursos. O destino dos recursos resultado da adaptação, portanto, está adequadamente condicionado ao poder discricionário de conveniência e oportunidade do Poder Executivo Federal, que escolherá quais projetos de expansão devem ser priorizados e realizados.

Desta feita, convém rechaçar eventuais obscuridades levantadas de forma desproporcional acerca dos bens reversíveis. Isso por que o PLC 79 indica o conceito de bens reversíveis a ser considerado e o momento adequado de seu cálculo. A análise pormenorizada desta questão requer um trabalho à parte que já foi feito no parecer aprovado na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal em 7 novembro de 2018, cujo relatório favorável ao PLC 79/2016 do Senador Flexa Ribeiro bem elucidou a forma correta de cálculo dos bens reversíveis. Da mesma forma o fez o parecer

¹ Este Tribunal, em trecho do voto do Ministro Bruno Dantas, condutor do Acórdão 3.076/2016, lembrou já ter apontado a necessidade de reestruturação do modelo de prestação de serviços de telecomunicações brasileiro, que “passou por um processo de expansão considerável e transformações significativas, de ordem tecnológica e na própria oferta de serviços, demandando ajustes na atuação estatal em relação ao setor”.

técnico da ANATEL (Informe nº 27/2019/PRRE/SPR), emitido em 29 de abril do corrente ano. Ambos encontram-se anexos a este relatório.

Por sua vez, a hipótese de prorrogações sucessivas da concessão prevista no art. 5º da proposta, desde que cumpridas suas condições e obrigações já assumidas, se impõe. A razão está no risco da ocorrência de uma nova licitação para eventual nova concessão do serviço de telefonia fixa ser deserta em virtude da pequena atratividade econômica da exploração de um serviço pouco demandado pela sociedade. Não havendo interessados em assumir o serviço, caberia então à União a assunção da prestação do serviço, que exigiria, conforme cálculo da ANATEL, a utilização de cerca de R\$ 43 bilhões do orçamento público para cobrir as despesas operacionais associadas à telefonia fixa.

Com a inclusão expressa no art. 19 da LGT da atribuição à ANATEL de reavaliar periodicamente suas resoluções, adaptando-as conforme o avanço tecnológico e as mudanças consideráveis no mercado regulado, acrescenta-se um dever de atenção ao desenvolvimento tecnológico em curso e à velocidade das transformações digitais que impactam sobremaneira o mercado e o direcionamento dos investimentos das prestadoras.

As disposições relativas ao intento de tornar mais célere e menos oneroso o processo de outorga de autorizações de serviços de telecomunicações (arts. 6º e 7º) precisam ser reconhecidas em prol do desenvolvimento e expansão das telecomunicações no Brasil. É dizer, a ausência de exigibilidade de projetos técnicos como requisito para obtenção de uma outorga de radiofrequência permitirá a entrada de pequenos empreendedores no mercado de telecomunicações.

No mesmo sentido é a hipótese de prorrogação, por mais de uma vez, da autorização de uso de faixas de radiofrequências (art. 9º), desde que atendido o interesse público e cumpridas as obrigações assumidas. Essa alteração propiciará incentivo à realização de investimentos em virtude da redução dos riscos de descontinuidade das operações em determinada faixa do espectro. Quando da prorrogação da autorização, o projeto prevê também a possibilidade de fixação de compromissos de investimento às prestadoras, segundo diretrizes a serem dadas pelo Executivo.

Importa destacar a contribuição ao impulso de novas tecnologias no Brasil da previsão de transferências de autorizações de uso de radiofrequências entre as prestadoras (art. 8º), estabelecendo uma espécie de mercado secundário de espectro, prática vigente em mercados consolidados. Essa alteração pode viabilizar a redução do tempo de instalação de novos serviços e a expansão do uso de novas tecnologias, como a internet 5G e demais

aplicações da Era da Internet das Coisas. A mercancia de faixas do espectro dependerá de anuência da Agência, que poderá fixar condições de caráter concorrencial e de limite quantitativo de transferência de radiofrequências.

Deste modo, este novo modelo de gestão não permitirá eventual concentração de mercado do espectro em razão da prerrogativa da ANATEL de, por meio de sua necessária anuência, criar condições de diversos matizes a fim de possibilitar a entrada de novos atores no mercado de telecomunicações, facilitando a universalização dos serviços. Em suma, a inclusão expressa de hipótese de transferência de autorizações de uso de radiofrequências, recurso escasso por essência, possibilitará maior eficiência ao desenvolvimento da infraestrutura dos serviços de telecomunicações na medida em que tende a inibir a descontinuidade da oferta de serviços em áreas de menor retorno comercial, já que novos atores poderiam assumir a prestação do serviço por um preço mais adequado, em virtude da lei da oferta e da demanda.

A alteração promovida pelo art. 10 no capítulo da LGT sobre os satélites, do mesmo modo, mostra-se conveniente e propícia ao modelo regulatório atual, trazendo benefícios ao setor de radiodifusão e de telecomunicações. Possibilitar a prorrogação do direito de exploração de satélite por mais de uma vez e prever como facultativa a licitação para novas outorgas de exploração trazem mais segurança jurídica aos atores econômicos desse complexo e especializado mercado. Com efeito, o prazo de 15 anos em vigor para exploração, considerada a possibilidade única de renovação, não tem sido proporcional ao tempo necessário para que o equipamento entre em funcionamento na órbita e tenha sua capacidade de operação exaurida, havendo o risco de descontinuidade da atividade do satélite mesmo que ainda apto para uso durante considerável período.

Além disso, este elevado tempo necessário para entrada em operação de um satélite, somado ao prazo do processo de licitação, acarreta o risco de perda, pelo Brasil, do direito de uso da órbita gerenciado pela União Internacional de Telecomunicações (UIT), agência da Organização das Nações Unidas incumbida da gestão dos registros de rede para satélites perante a esfera internacional. A UIT retira o registro da rede então concedida para exploração do satélite caso ele tenha sua operação interrompida, tornando aquela posição orbital disponível para uso por outros agentes internacionais. À vista dessas especificidades, o modelo proposto no PLC 79 melhor se adequa à dinâmica dos investimentos e atividades relativas à exploração dos satélites brasileiros.

Por fim, o PLC 79 traz relevante contribuição em seu art. 11 ao findar com as interpretações jurídicas divergentes no tocante à incidência aos serviços de radiodifusão da contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE) para o Fundo de Universalização das Telecomunicações (FUST). A alteração não impacta a situação atual de arrecadação em virtude da atual controvérsia entre ANATEL e MCTIC quanto à cobrança da CIDE-FUST sobre a radiodifusão. O tema encontra-se em estudo na Advocacia-Geral da União (AGU) para uniformização do tema. Caso o PLC 79 seja sancionado com esse art., um parecer conclusivo pela AGU tornar-se-á despiciendo.

Ora, a Emenda Constitucional nº 8/1995 foi clarividente ao separar os serviços de telecomunicações dos serviços de radiodifusão. Ademais, a LGT expressamente exclui, em seu art. 211, a competência de a ANATEL regular a outorga de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, dispondo sobre tais serviços somente quanto a questões específicas relativas a faixas de radiofrequência, nos termos do art. 158, §1º, III, e quanto a fiscalização técnica de estações, consoante o parágrafo único do art. 211. A propósito, e no sentido do comando previsto no art. 215 da LGT, o regime jurídico do setor de radiodifusão encontra-se na Lei 4.117/1962.

Avalizados os principais aspectos do PLC 79, este relator entende que sua aprovação pelo Parlamento poderá resultar em maiores oportunidades econômicas e sociais aos cidadãos e às cidadãs brasileiras, que terão maior acesso a serviços, a empregos e a comunicação, independentemente de sua localização. Essas consequências se justificam porque a sanção do PLC 79 poderá proporcionar ao Brasil a expansão da rede de telecomunicações e da internet, para a qual provê suporte de infraestrutura em prol da ampliação da capacidade de cobertura.

Nessa toada, não há dúvida de que a internet é um meio potencializador do desenvolvimento socioeconômico na medida em que propulsiona a produtividade e a expansão dos serviços na área da saúde, da educação, dos transportes, do comércio e da produção industrial e rural, viabilizando a implementação de políticas públicas, a modernização de serviços, além da promoção da inclusão digital. Isso porque a infraestrutura de telecomunicações é uma das que mais estimulam a circulação e a oferta de bens e serviços em nossa sociedade.

Desse modo, é possível dizer que este projeto poderá ocasionar uma ingestão de novos recursos ao ambiente de negócios das comunicações no Brasil, tornando-o mais receptível à recuperação de investimentos no setor de Telecomunicações, bem como no

setor de Radiodifusão, indiretamente. À vista disso, e por ser necessária uma análise concreta e detalhada dos reflexos à economia brasileira com a entrada em vigor da proposta presente no PLC 79/2016, é de todo recomendável que a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal também seja ouvida e se manifeste acerca de seu mérito, como bem sugeriu o Senador Jean Paul Prates (PT/RN). O parecer daquele Colegiado oportunizará uma avaliação concreta do impacto econômico do presente projeto de lei, atribuição ínsita à CAE.

III – Parecer

Pelo exposto, este relator posiciona-se favorável a que o Conselho de Comunicação Social recomende ao Congresso Nacional a aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 79 de 2016 em sua íntegra, com a acolhida do pedido do Senador Jean Paul Prates (PT/RN) para que a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal seja ouvida e se manifeste concretamente quanto ao impacto econômico, sendo incluída na tramitação da referida proposta.

É o parecer.

Brasília, 5 de agosto de 2019

Conselheiro Fábio Andrade
Representante titular da sociedade civil



**Congresso Nacional
Conselho de Comunicação Social**

OFICIO Nº 66/2019/CCS/CN

Brasília, 05 de agosto de 2019.

A Sua Senhoria o Senhor
Danilo Augusto Barboza de Aguiar
Consultor-Geral do Senado Federal

Assunto: Solicita estudo sobre o PLC 79/2016

Senhor Consultor,

1. Com os meus cumprimentos, venho solicitar apoio às atividades do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, no que diz respeito à prestação de consultoria e assessoramento em objetos de estudos e pareceres das matérias submetidas a este Conselho.
2. Este conselho solicita estudo para auxiliar na elaboração de relatório sobre o PLC 79/2016, que "Altera as Leis nºs 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 9.998, de 17 de agosto de 2000; e dá outras providências", para ser apresentado na 8ª Reunião de 2019 do Conselho, a ser realizada no dia 02 de setembro de 2019.
3. Solicito, ainda, histórico de tramitação do projeto no Congresso Nacional.
4. Ressalte-se que o Conselho de Comunicação Social é órgão previsto constitucionalmente com a atribuição de realizar estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional a respeito do Título VIII, Capítulo V, da Constituição Federal.

Atenciosamente,



MURILLO DE ARAGÃO

Presidente do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional



SENADO FEDERAL
Consultoria Legislativa

MEMO/CONLEG-GB/SF Nº 87/2019

Brasília, 15 de agosto de 2019.

De: DANILO AUGUSTO BARBOZA DE AGUIAR
Consultor-Geral Legislativo
Para: MURILLO DE ARAGÃO
Presidente do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional

Assunto: Encaminha a Nota Informativa nº 4.164 de 2019

Senhor Presidente do Conselho de Comunicação Social,

Em atenção ao documento 00100.111576/2019-91, que solicita a elaboração de estudo sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 79, de 2016, que altera as Leis nº 9.472, de 1997, para permitir a adaptação da modalidade de outorga de serviço de telecomunicações de concessão para autorização, e nº 9.998, de 2000, dispõe sobre o direito de exploração de satélite brasileiro; encaminhado, para instrução da matéria, a Nota Informativa nº 4.164, de 2019, elaborada pelo Consultor Legislativo Marcus Augustus Martins.

Atenciosamente,

DANILO AUGUSTO BARBOZA DE AGUIAR
Consultor-Geral Legislativo
(Documento assinado eletronicamente)





SENADO FEDERAL
Consultoria Legislativa

NOTA INFORMATIVA Nº 4.164, DE 2019

Em atendimento à STC nº 2019-10061, da Consultoria Legislativa, que requer a elaboração de estudo sobre o Projeto de Lei da Câmara 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.

A. DA SOLICITAÇÃO

O Presidente do Conselho de Comunicação Social (CCS) do Congresso Nacional, por meio do Ofício nº 66/2019/CCS/CN, de 5 de agosto de 2019, solicitou a elaboração, por esta Consultoria Legislativa, de estudo para subsidiar relatório sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 79, de 2016, a ser apresentado na próxima reunião do Colegiado, prevista para o dia 2 de setembro. Requereu, ainda, o histórico de tramitação da matéria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

O CCS, órgão auxiliar do Congresso Nacional previsto pelo art. 224 da Constituição Federal, instituído pela Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, e regulamentado por seu Regimento Interno, aprovado pelo Ato da Mesa do Senado nº 1, de 8 de maio de 2013, tem como atribuição a “realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional, ou por solicitação de

qualquer um dos membros do Conselho, do Poder Executivo ou de entidades da sociedade civil”¹ a respeito dos temas afeitos ao Capítulo *Da Comunicação Social* da Carta Magna. Assim, suas manifestações têm como objetivo orientar o exame das matérias pelas respectivas Casas Legislativas.

No último dia 6 de maio, por ocasião de sua quarta reunião deste ano, o Colegiado decidiu pronunciar-se sobre o PLC nº 79, de 2016, designando como relator o Conselheiro Fábio Andrade. Em seu relatório, o referido Conselheiro, embora reconheça a relevância da iniciativa para o desenvolvimento dos serviços de provimento a conexões em banda larga no País, sugere que o projeto seja deliberado pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado, nos termos de requerimento apresentado pelo Senador Jean Paul Prates².

Na sessão realizada em 7 de agosto, foram concedidas vistas coletivas ao relatório, sendo ainda aprovada a solicitação do próprio Conselheiro relator para que o projeto em tela seja objeto de estudo por esta Consultoria Legislativa, de forma a subsidiar a análise da matéria pelo Conselho³.

Note-se que, conforme disposto no parágrafo único do art. 2º do Regimento Interno do CCS, compete ao Senado Federal disponibilizar o apoio administrativo necessário para que o Colegiado exerça suas atribuições.

¹ Nos termos do art. 3º, *caput*, do Regimento Interno do CCS.

² Disponível em: <https://teletime.com.br/01/08/2019/parecer-ao-conselho-de-comunicacao-social-indica-que-plc-79-passe-pela-cae/>. Acesso em 14 de agosto de 2019.

³ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/t/8833>. Acesso em 14 de agosto de 2019.

Nesse sentido, cumpre-nos esclarecer as competências da Consultoria Legislativa (CONLEG), previstas no art. 228 do Regulamento Administrativo do Senado Federal, *verbis*:

Art. 228. À Consultoria Legislativa, compete a prestação de consultoria e assessoramento especializado à Mesa, às Comissões e aos Senadores, no âmbito do Senado Federal e do Congresso Nacional, para o desempenho de suas funções legislativa, parlamentar e fiscalizadora, bem como consultoria e assessoramento eventual à Secretaria-Geral da Mesa e à Diretoria-Geral.

§ 1º A prestação de consultoria e assessoramento de que trata o *caput* consiste na elaboração e divulgação de estudos técnicos opinativos sobre matérias de interesse institucional e administrativo do Senado Federal e do Congresso Nacional; no preparo, por solicitação dos Senadores, de minutas de proposições, de pronunciamentos e de relatórios, e na prestação de esclarecimentos técnicos atinentes ao exercício das funções constitucionais do Senado Federal.

§ 2º A Consultoria Legislativa poderá desenvolver atividades voltadas à produção, à disseminação e à aplicação de conhecimentos e tecnologias para a melhoria do processo legislativo, observada a política de capacitação e desenvolvimento de recursos humanos, podendo relacionar-se oficialmente com órgãos e entidades para o intercâmbio de conhecimentos, a obtenção e a integração de informações relativas às matérias de sua competência.

Então, os estudos formulados pela Conleg, como a presente nota informativa, são elaborados sempre mediante solicitação e têm caráter meramente opinativo, com o propósito de auxiliar os Senadores, a Mesa, as Comissões e os demais órgãos do Senado na compreensão dos temas de seu interesse.

Portanto, as opiniões técnicas, de cunho autoral, oferecidas pelos Consultores Legislativos não são vinculantes, não integram formalmente o processo de tramitação das matérias a que se referem, e

tampouco são apensadas – a não ser nos casos regimentalmente previstos – aos respectivos processados.

A Conleg conta hoje com um quadro ativo de 161 Consultores Legislativos, todos concursados e especialistas em seu campo de atuação, divididos em quatro núcleos temáticos (Núcleo de Direito, Núcleo de Discursos, Núcleo de Economia e Núcleo Social) que comportam 23 diferentes áreas, entre elas Comunicações e Tecnologias da Informação.

Apresentadas essas considerações iniciais, cumpre-nos detalhar a estrutura do presente trabalho, que será composto pelo histórico de tramitação do PLC nº 79, de 2016, no Congresso Nacional; pela descrição dos próximos passos da tramitação do projeto no Senado Federal; e, conforme solicitado, pela análise de mérito da matéria Quanto a este último ponto, as considerações são resultado da compilação de notas técnicas e estudos que já foram realizados, por solicitação, em relação ao projeto, aos pareceres apresentados, às emendas oferecidas e às manifestações dos órgãos do Poder Executivo acerca do tema, notadamente do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

B. DO HISTÓRICO DE TRAMITAÇÃO

1) Da tramitação na Câmara dos Deputados

O PLC nº 79, de 2016 (Projeto de Lei 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 telefonia fixa.

Nesse sentido, previu mecanismos que possibilitariam a migração dessas empresas para o regime de autorização a partir da assunção de compromissos de investimento em redes de alta capacidade, equivalentes aos ônus que deixariam de ser por elas suportados. A redação original da proposta estabelecia ainda a possibilidade de adaptação parcial da concessão em autorização, garantindo a manutenção da prestação do serviço em regime público, com obrigações de universalização e continuidade em áreas menores e sem competição efetiva.

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.

Em 1º de junho de 2016, a iniciativa foi aprovada pela CCTCI na forma do relatório proferido pelo Deputado Rogério Peninha Mendonça, com quatro emendas⁴.

Encaminhado, em seguida, para a deliberação da CDEICS, o então PL nº 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, para a exploração

⁴ Na deliberação do projeto na CCTCI, a Deputada Luiza Erundina apresentou voto em separado contrário ao parecer aprovado, acompanhado por outros cinco parlamentares.

de satélite brasileiro e para as contribuições ao Fust. Com essa configuração, o relatório foi aprovado pela referida Comissão em 30 de agosto de 2016.

Por fim, no dia 9 de novembro de 2016, a CCJC da Câmara aprovou, com um placar de 36 votos favoráveis e 11 contrários, parecer pela constitucionalidade e juridicidade do projeto, nos termos 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 qual, caso deferido, implicaria a deliberação da matéria pelo Plenário da Casa. Considerado intempestivo, o recurso não foi conhecido pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

2) Da tramitação no Senado Federal

Recebida no Senado Federal em 30 de novembro de 2016, a iniciativa, convertida no PLC nº 79, de 2016, foi distribuída para a apreciação terminativa da Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN). No dia 6 de dezembro seguinte, o Colegiado aprovou a matéria, por unanimidade, nos termos do parecer apresentado por seu relator, Senador Otto Alencar.

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 projeto para deliberação do Plenário da Casa.

No dia 20 de dezembro seguinte, um grupo de Senadores⁵ impetrou, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), o Mandado de Segurança nº 34.562/DF, pleiteando que o PLC nº 79, de 2016, não fosse encaminhado à sanção presidencial antes da apreciação da matéria pelo Plenário do Senado Federal.

Em 16 de janeiro de 2017, a então Presidente do STF, 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.

De acordo com o histórico de tramitação da matéria disponível no *site* do Senado Federal, os autógrafos do projeto foram submetidos à sanção presidencial por meio da Mensagem SF nº 1/17, remetida ao Senhor Ministro de Estado Chefe da Casa Civil pelo Ofício SF nº 4, de 31 de janeiro de 2017⁶.

No dia 4 de fevereiro seguinte, o Ministro Luís Roberto Barroso, designado, de forma provisória, relator do mandado de segurança, deferiu parcialmente o pleito nele constante, determinando que o PLC nº 79, de 2016, retornasse ao Senado Federal para apreciação formal dos recursos interpostos pelos Senadores impetrantes⁷.

⁵ 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.

⁶ Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127688>. Acesso em 14 de agosto de 2019.

⁷ Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2017-fev-05/leia-decisao-barroso-ms-lei-telecomunicacoes>. Acesso em 14 de agosto de 2019.

Em consequência da decisão da Suprema Corte, em 9 de fevereiro de 2017, o então Presidente do Senado, Senador Eunício Oliveira, anunciou a devolução dos autógrafos do PLC nº 79, de 2016, e o encaminhamento de consulta aos órgãos competentes da Casa para a análise do procedimento regimental a ser seguido pela Mesa Diretora para o deslinde da matéria.

Em 5 de outubro de 2017, o Ministro Alexandre de Moraes, relator final do processo no STF, determinou que o Senado analisasse os recursos apresentados pelos Senadores impetrantes da ação⁸.

No dia 10 de abril de 2018, o Senador Eunício Oliveira, considerando a decisão do Tribunal e a “extinção da Comissão Especial de Desenvolvimento Nacional, órgão colegiado que se manifestou sobre o mérito da matéria”, remeteu a proposta legislativa em tela à CCT, “a fim de sanar eventuais falhas em sua tramitação, nos termos do art. 48, VI, parte final, do Regimento Interno do Senado Federal”⁹.

Em 11 de abril, o PLC nº 79, de 2016, foi distribuído ao Senador Flexa Ribeiro, para emitir relatório.

No dia 8 de maio seguinte, atendendo aos Requerimentos nº 6 e nº 7, de 2018 – CCT, de autoria dos Senadores Flexa Ribeiro e Valdir Raupp, e do Senador Paulo Rocha, respectivamente, a CCT realizou audiência pública para instruir a matéria, tendo se pronunciado sobre seu mérito os

⁸ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34562Mrito.pdf>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

⁹ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/127688>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

representantes do MCTIC, da Anatel, do Tribunal de Contas da União (TCU), da Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (PROTESTE) e do Sindicato Nacional de Empresas de Telecomunicações por Satélite (SINDISAT).

Em 9 de maio, por ocasião da Ordem do Dia, a Presidência do Senado indeferiu os Requerimentos nº 265 a nº 272, de autoria de vários Senadores, que solicitavam que o projeto fosse apreciado, além da CCT, pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), de Assuntos Econômicos (CAE), e de Serviços de Infraestrutura (CI), e que o prazo inicial para apresentação de emendas fosse reaberto.

Em 7 de novembro de 2018, a CCT acolheu, por maioria de 7 votos a 3, o Parecer nº 64, de 2018, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, pela aprovação do PLC nº 79, de 2016. Aprovou ainda requerimento de urgência para a apreciação da matéria em Plenário. Restou vencido o voto em separado elaborado pelo Senador Humberto Costa, pela aprovação do projeto nos termos do substitutivo apresentado.

O PLC nº 79, de 2016, recebeu 16 emendas de plenário (Emendas nº 4 a nº 19), encaminhadas em 20 de dezembro de 2018 para a apreciação da CCT.

No dia 13 de fevereiro de 2019, a matéria foi distribuída à Senadora Daniella Ribeiro, para elaboração de relatório.

Em 4 de julho último, o Senador Jean Paul Prates apresentou junto à Mesa requerimento para que o PLC nº 79, de 2016, seja apreciado pela CAE.

C. DOS PRÓXIMOS PASSOS

Como descrito no tópico anterior, o PLC nº 79, de 2016, encontra-se hoje em exame pela CCT, que se deterá na análise das Emendas de Plenário de nº 4 a nº 19 apresentadas ao projeto, sob a relatoria da Senadora Daniella Ribeiro. Caberá à relatora sugerir a rejeição ou o acolhimento na íntegra, ou parcialmente na forma de subemendas, das emendas oferecidas à matéria para a deliberação pelo Colegiado.

Mantida a tramitação prevista, após a apreciação do relatório acerca das emendas pela CCT, o PLC nº 79, de 2016, seguirá para análise do Plenário do Senado. Sendo aprovado sem alterações, o projeto será encaminhado à sanção presidencial, podendo ainda ser objeto de vetos pela Presidência da República, a serem submetidos, posteriormente, ao crivo do Congresso Nacional. Sendo aprovado com emendas, o projeto será devolvido à Câmara dos Deputados para análise dessas alterações. Finalmente, sendo rejeitado, o projeto será enviado ao arquivo.

Note-se que, pelo avançado *status* de tramitação do projeto, não há previsão regimental expressa acerca do procedimento a ser adotado no caso de sua deliberação por outra comissão.

Assim, caso o requerimento do Senador Jean Paul Prates para que a CAE analise o projeto seja deferido pelo Plenário – posição defendida pelo relatório do Conselheiro Fábio Andrade –, será necessária uma interpretação sistêmica do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) pela Secretaria Geral da Mesa para a indicação do novo caminho a ser trilhado pela matéria.

Enxergamos a seguinte possibilidade, caso a aprovação ocorra no presente estágio do projeto: o encaminhamento imediato do PLC nº 79, de 2016, e das emendas de plenário, para o exame da CAE, que oferecerá parecer sobre o conjunto da matéria, com a possibilidade de apresentação de novas emendas pela comissão.

Em seguida, a iniciativa retornaria à CCT para prosseguir com a análise das emendas de plenário.

Por fim, o projeto seria apreciado pelo Plenário, tendo como base o parecer aprovado pela CCT, uma vez que ela é a comissão de maior pertinência regimental sobre a matéria.

D. DO MÉRITO

As considerações sobre o mérito do PLC nº 79, de 2016, que apresentaremos a seguir, conforme já informado, são o resultado da compilação, atualizada, de notas informativas já elaboradas por este Consultor para o atendimento de solicitações apresentadas por Senadores e Lideranças partidárias.

Nesse sentido, reiteramos seu caráter opinativo e autoral, que não representa, necessariamente, o posicionamento da Conleg.

1) Da discussão

Muito tem se falado a respeito do PLC nº 79, de 2016, e dos benefícios de sua proposta central, qual seja a migração das atuais concessionárias de telefonia fixa para o regime privado de prestação e a conversão dos ônus da concessão em compromissos de investimento em redes de banda larga, prioritariamente em áreas hoje desassistidas pelo

mercado. A lógica da iniciativa é irretocável: substituir obrigações de instalação, manutenção e atendimento de um serviço obsoleto, sem atratividade e com receitas em declínio, por compromissos de investimento capazes de financiar a ampliação, em todo Brasil, do alcance e das velocidades das conexões à internet, indispensáveis, no mundo contemporâneo, para todos os cidadãos.

O projeto, entretanto, é revestido de considerável complexidade técnica, com repercussões muito mais profundas que a simples “troca de orelhões por internet rápida”. Isso porque seus dispositivos pretendem alterar não só a atual organização dos serviços de telecomunicações prestados em regime público, mas também o modelo de alocação do espectro de radiofrequências – recurso escasso, público, e imprescindível num “mundo sem fios” –, passando por uma reestruturação nos procedimentos de outorga dos direitos de exploração dos satélites brasileiros e em modificações na contribuição ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST).

Assim, além de reduzir a atual carga regulatória sobre as empresas para, em tese, liberar recursos voltados à promoção de investimentos privados no setor, o PLC nº 79, de 2016, avança sobre questões sensíveis como o papel do órgão regulador na administração de insumos escassos, os limites à entrada de novos competidores no mercado de comunicações móveis e de satélites, a arrecadação de novas receitas por meio de processo licitatório e o recolhimento dos recursos do Fust.

É de se notar a defesa incondicional do projeto por grandes operadoras do setor e o posicionamento público do MCTIC, que considera necessária sua aprovação pelo Senado Federal com a redação encaminhada

pela Câmara dos Deputados, mesmo que, para tanto, o governo “ceda a ajustes posteriores, por meio de decreto ou medida provisória”.

Foi o que afirmou o Secretário-Executivo da Pasta, Júlio Semeghini, no último dia 19 de fevereiro:

Precisamos da aprovação desse projeto para dar segurança jurídica para liberar os investimentos no país. Vamos trabalhar para que todas as emendas sejam derrubadas, para que o projeto não volte para a Câmara dos Deputados. Posteriormente, o governo pode até editar uma Medida Provisória ou mesmo um decreto para aplinar as eventuais resistências ao projeto. Porém, o mais importante é aprovar o projeto como está¹⁰.

A aprovação do projeto, sem alterações, também é defendida pelo Presidente da Anatel, Leonardo Euler de Moraes. Em mensagem encaminhada ao Presidente desta Casa, Senador Davi Alcolumbre, no último mês de abril, a Presidência do ente regulador afirmou que a aprovação do PLC nº 79, de 2016, é de “inegável urgência”¹¹.

Nessa esteira, os Superintendentes de Controle de Obrigações, de Competição, e de Planejamento e Regulamentação da Agência¹² elaboraram, por solicitação da Assessoria de Relações Institucionais do órgão, o Informe nº 27/2019/PRRE/SPR, de 29 de abril de 2019¹³, com o

¹⁰ Disponível em: <https://teletime.com.br/19/02/2019/ministerio-negocia-tramitacao-do-plc-79-2016/>. Acesso em 11 de agosto de 2019.

¹¹ Disponível em: <https://teletime.com.br/15/04/2019/aprovacao-de-plc-79-e-de-inegavel-urgencia-afirma-anatel-em-carta-ao-senado/>. Acesso em 11 de agosto de 2019.

¹² Carlos Manuel Baigorri, Abraão Balbino e Silva e Nilo Pasquali, respectivamente.

¹³ Disponível em: <https://teletime.com.br/09/05/2019/anatel-diz-que-servico-de-telefonia-pode-custar-r-43-bi-ano-a-uniao-em-2025/>. Acesso em 11 de agosto de 2019.

objetivo de auxiliar a atuação do MCTIC na defesa da aprovação da matéria. As referidas áreas técnicas também elaboraram a denominada “peça didática de comunicação” com perguntas que, no entendimento da Agência, estariam sendo feitas sobre o PLC nº 79, de 2016, e respostas que, na sua interpretação, dariam conta desses questionamentos¹⁴.

2) Do modelo legal vigente

Para a compreensão dos dispositivos previstos no projeto em análise faz-se necessária uma breve descrição do atual modelo de organização do setor de telecomunicações, com as principais regras que o disciplinam.

Os contornos legais e institucionais ora vigentes 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 emenda flexibilizou o monopólio estatal instituído no início da década de 1970¹⁵, e possibilitou à União outorgar, mediante concessão, permissão ou autorização, licenças para que empresas privadas explorassem os serviços de telecomunicações. Assim, com a expressa previsão constitucional e a vigência do arcabouço normativo estabelecido pela LGT, as empresas operadas pelo antigo Sistema Telebrás foram reestruturadas e privatizadas.

¹⁴ Disponível em: <https://teletime.com.br/13/05/2019/anatel-defende-o-plc-79-2016-em-cartilha/>. Acesso em 11 de agosto de 2019.

¹⁵ 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.

A lei previu ainda a criação da Anatel, órgão regulador setorial, no formato de autarquia especial vinculada ao então Ministério das Comunicações¹⁶. Entre as competências da Agência estão a implementação da política nacional de telecomunicações elaborada pelo Poder Executivo; a aprovação da regulamentação dos serviços, inclusive as normas e padrões para a certificação de equipamentos; a fiscalização das prestadoras; a outorga de licenças e a celebração dos respectivos instrumentos contratuais; e a administração do espectro de radiofrequências e do uso de órbitas para satélites.

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 concessão¹⁷, foram reservadas as obrigações de universalização e de 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 dispuserem a explorá-los devem cumprir as metas estabelecidas pelo poder concedente e assumir os respectivos custos.

Na ausência de interessados para o provimento de serviços prestados em regime público, compete à União garantir sua existência,

¹⁶ 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.

¹⁷ Em casos excepcionais, a exploração de serviço prestado em regime público pode ser realizada mediante permissão.

universalização e continuidade. Por isso, é o próprio Presidente da República, mediante decreto, que institui quais os serviços que devem ser explorados sob esse regime jurídico.

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), estabelecendo que a telefonia fixa (ou, no jargão técnico, o Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC) seria o único serviço de telecomunicações prestado em regime público, com a possibilidade de também ser explorada sob a égide do regime privado. Assim, além das concessionárias, o serviço seria prestado por autorizadas, como a GVT, adquirida pelo Grupo Telefônica, controlador da Vivo, e a Intelig, adquirida pelo Grupo TIM.

Aos demais serviços de telecomunicações, entre eles a telefonia celular e o provimento de conexão em banda larga móvel, explorados mediante o Serviço Móvel Pessoal (SMP); o provimento de conexão em banda larga fixa, por meio do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM); e os serviços de televisão por assinatura, a partir do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), aplica-se, exclusivamente, o regime jurídico privado¹⁸.

Nesse cenário, prestam o serviço de telefonia fixa em regime público aquelas empresas oriundas da privatização do Sistema Telebrás,

¹⁸ 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.

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;
- Telefônica/Vivo, com atuação na Região III do PGO, correspondente ao Estado de São Paulo;
- Embratel/Claro, com atuação na Região IV do PGO, correspondente a todo território nacional, explorando a modalidade de longa distância;
- Sercomtel, empresa estatal controlada pela Prefeitura Municipal de Londrina, no Estado do Paraná, que explora o serviço naquele município; e
- Companhia de Telecomunicações do Brasil Central (CTBC), que explora o serviço na região do Triângulo Mineiro e em alguns municípios nos Estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul, Goiás e Tocantins.

Foi naquele ambiente de transição entre o monopólio estatal e a privatização das empresas que o Poder Executivo elegeu a telefonia fixa como o serviço a ser universalizado. Note-se que, em 1994, a densidade telefônica no País era de 8,4 acessos para cada 100 habitantes, apresentando grandes variações a depender da região e das zonas populacionais atendidas.

Considerando a penetração por nível de renda, 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 contornos inaugurais às obrigações de universalização, o PGMU I estabeleceu uma série de metas com foco na ampliação da penetração do serviço, por meio de acessos individuais, notadamente em localidades com mais de trezentos habitantes, e de terminais de uso público (TUP, ou orelhões).

O PGMU II e o PGMU III foram aprovados, respectivamente, pelo Decreto nº 4.769, de 27 de junho de 2003¹⁹, e pelo Decreto nº 7.512, de 30 de junho de 2011.

Em 20 de dezembro de 2018, a Presidência da República aprovou o PGMU IV, mediante a edição do Decreto nº 9.619. Entre as metas impostas às concessionárias do STFC, o Plano prevê a ativação, no prazo máximo de sete dias a contar da data de solicitação, e a manutenção de orelhões em estabelecimentos de ensino, de saúde e de segurança pública, bibliotecas e museus públicos, órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, órgãos do Ministério Público e entidades de defesa do consumidor, terminais rodoviários, aeródromos e áreas comerciais de significativa circulação de pessoas. E, de forma inédita, foram incluídas obrigações para a implantação de sistemas de acesso sem fio de quarta geração (4G) como suporte para conexão em banda larga numa série de localidades, listadas no anexo do decreto²⁰.

¹⁹ Alterado pelo Decreto nº 6.424, de 4 de abril de 2008.

²⁰ Em 8 abril de 2019, a Anatel enviou ofício ao MCTIC sugerindo a revisão do PGMU IV, notadamente no que diz respeito ao cumprimento das metas de 4G previstas no plano. Disponível em: <https://teletime.com.br/26/04/2019/anatel-envia-oficio-ao-mctic-sugerindo-revisao-de-metas-4g-no-pgmu/>. Acesso em 11 de agosto de 2019.

Para financiar as obrigações de universalização dos serviços prestados em regime público, mais especificamente aquelas cujos custos não sejam cobertos por sua exploração eficiente, a LGT previu a criação do Fust, instituído e disciplinado pela Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000. Importante notar que a dotação orçamentária do Fundo é composta, entre outras receitas, pela contribuição, por todas as empresas que exploram serviços de telecomunicações, de um por cento sobre sua receita operacional bruta, excluindo-se o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS), o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

Outra característica intrínseca aos 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 indenização²¹. Justamente por poderem ser revertidos ao Poder Concedente, a alienação, oneração ou substituição de bens reversíveis dependem de prévia aprovação da Anatel.

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

²¹ Segundo os contratos de concessão, somente caberá indenização em favor da concessionária caso existam, ao final da concessão, bens ainda não integralmente amortizados, cuja aquisição tenha sido previamente autorizada pela Anatel, com o objetivo de garantir a continuidade e a atualidade do serviço concedido.

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 anuais²².

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 usuários. A Anatel pode, excepcionalmente 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 empresa²³.

²² 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.

²³ Tem sido prática recorrente da Anatel estabelecer obrigações e metas, inclusive de cobertura, em serviços prestados no regime privado, notadamente no SMP. Esses compromissos são impostos, geralmente, nas licitações das faixas de frequência necessárias para sua exploração, organizadas pela Agência.

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.

Note-se, entretanto, que, apesar de não ter prazo final de vigência – e, portanto, não ser objeto de renovação –, a prestação de alguns serviços explorados sob a égide do regime privado, como o SMP, está vinculada ao direito de uso do espectro de radiofrequência, este sim sujeito a término especificado em lei.

E nesse sentido a atual disciplina legal é clara: por se tratar de um recurso limitado, que constitui um bem público, a utilização das faixas de frequência depende de licitação prévia, e seu prazo de vigência para serviços autorizados é de até vinte anos, prorrogável uma única vez por igual período. Pelas regras vigentes, expirado o prazo de vigência da autorização, as faixas de radiofrequência devem ser devolvidas à União para que sejam novamente licitadas. Não há impedimento para que o antigo titular do direito de uso participe de novo certame.

No que diz respeito ao direito de exploração de satélite brasileiro, a LGT também previu termo final para sua autorização, com prazo de até quinze anos, prorrogado uma única vez.

3) Da estrutura do projeto

Como mencionado, é possível dividir o PLC nº 79, de 2016, em quatro pontos principais, a saber:

- a adaptação das concessões de telefonia fixa para o regime privado das autorizações;

- a nova disciplina de gestão e outorga do espectro de radiofrequências;
- a nova disciplina de gestão e outorga do direito de exploração dos satélites brasileiros; e
- a nova sistemática de arrecadação do Fust, com a exclusão das emissoras de radiodifusão da base de contribuintes do Fundo.

3.1) Da adaptação das concessões em autorizações

3.1.1) Da redação do projeto

A disciplina da adaptação das atuais concessões em autorizações de serviço prestado em regime privado está disposta nos arts. 2º, 4º, 5º, 6º e 13 do projeto.

O art. 2º do PLC nº 79, de 2016, acrescenta os arts. 68-A, 68-B e 68-C à LGT, nos termos a seguir.

O art. 68-A prevê a possibilidade de migração das atuais concessionárias para o regime privado – sem prazo determinado para o término da outorga, controle de valores cobrados dos usuários e obrigações de universalização, de continuidade ou de reversibilidade de bens –, desde que a empresa mantenha a oferta comercial do serviço e assuma o compromisso de cessão de capacidade de rede em áreas sem competição adequada, 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; apresente termo de garantia que assegure o cumprimento dos compromissos assumidos; 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 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 para a implantação de infraestrutura de alta capacidade de transmissão de dados, prioritariamente – e não exclusivamente –, em áreas sem competição adequada, a partir de diretrizes estipuladas pelo Poder Executivo. O dispositivo estabelece ainda que esses compromissos de investimento devem integrar os termos de autorização celebrados com as concessionárias que optarem por mudar de regime, bem como devem incorporar a oferta de tecnologias inclusivas para portadores de deficiência tanto no acesso às redes quanto nos planos de consumo.

O art. 68-C define o escopo de bens reversíveis para fins do cálculo do valor econômico da adaptação: são aqueles bens essenciais e efetivamente empregados na prestação do serviço concedido. Também 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.

Já o art. 4º da proposição 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 propõe ainda a revogação dos três parágrafos do artigo original, que hoje disciplinam o pagamento pela prorrogação do prazo da concessão e a imposição de novos condicionamentos, o direito de exploração do serviço, a sanção em caso de desistência do pedido de prorrogação sem justa causa, e as hipóteses de indeferimento, pela Anatel, dos pedidos de prorrogação.

O art. 6º do PLC nº 79, de 2016, altera a redação do art. 132 da LGT, com o objetivo de tornar mais simples e célere o processo de outorga das autorizações dos serviços de telecomunicações, deixando de exigir a apresentação de projeto tecnicamente viável e compatível com as normas aplicáveis.

No que tange à adaptação das concessões em autorizações, o art. 13 revoga o parágrafo único do art. 64 da LGT, retirando a obrigação legal de o serviço de telefonia fixa ser prestado em regime público, o que viabilizaria a migração de todas as concessionárias para o regime privado.

3.1.2) Dos comentários

Os dispositivos acima descritos dão forma à motivação original da proposição e demandam minucioso exame.

O primeiro aspecto a se destacar é que a adaptação do regime público para o regime privado será uma faculdade exclusiva das atuais cinco concessionárias de telefonia fixa em operação no País: nenhuma delas estará obrigada a migrar de regime, devendo, para fazê-lo, além de assumir compromissos de investimento em redes de banda larga e apresentar garantias que assegurem seu fiel cumprimento, manter o atual serviço telefônico em funcionamento nas áreas sem competição adequada. Nesse sentido, embora revogue tacitamente o instituto do regime público, o projeto mantém, para as autorizações adaptadas, compromissos de continuidade típicos da concessão, com prazos e condições a serem definidos pela Anatel em regulamentação específica.

O segundo ponto a ser enfatizado trata de dois dispositivos indissociáveis: o cálculo do valor econômico relativo aos compromissos de investimento a serem voluntariamente assumidos pelas concessionárias que optarem por migrar de regime de prestação do serviço e a definição de bens reversíveis a ser utilizada no referido cálculo.

Como mencionado, o PLC nº 79, de 2016, prevê que esse valor econômico seja a diferença entre o valor esperado mediante a exploração do serviço em regime privado e o valor esperado de exploração desse serviço em regime público, cuja metodologia e critérios deverão ainda ser determinados pela Anatel. Ou seja, a Agência deverá estimar o valor de todas as obrigações flexibilizadas na migração entre os regimes e transformá-lo em compromissos de investimento em redes de alta capacidade nas áreas sem interesse de exploração comercial pelas empresas.

Assim, independentemente da metodologia a ser desenvolvida, o cálculo em exame considerará, necessariamente, o saldo das metas de universalização estipuladas no PGMU IV, aprovado pelo Decreto nº 9.619,

de 2018, descrito acima; o pagamento, a cada biênio, do ônus correspondente a dois por cento da receita das concessionárias, líquida de impostos e contribuições sociais incidentes, previsto na Cláusula 3.3 dos seus contratos²⁴; e os bens reversíveis vinculados à concessão, como veremos a seguir.

O PLC nº 79, de 2016, incorpora à LGT a definição de bens reversíveis ora presente no Regulamento de Controle de Bens Reversíveis e no Capítulo XX dos contratos de concessão celebrados com as empresas²⁵, ambos aprovados pela Anatel, que os vinculam à sua essencialidade para a prestação e atualidade do serviço²⁶. Essa definição é um dos pontos cruciais do projeto, pois é por meio dela que o instituto da reversibilidade será manejado.

Note-se que a discussão acerca dos valores relativos aos bens reversíveis foi bastante acalorada quando do início da tramitação da

²⁴ Nos termos do Anexo I da Resolução nº 678, de 6 de junho de 2017, que aprovou a *alteração dos Contratos de Concessão para a prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), nas modalidades de serviço Local, Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI)*. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2017/934-resolucao-678>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

²⁵ Também nos termos do Anexo I da Resolução nº 678, de 2017, *verbis*:

Cláusula 20.1. Integram o acervo da presente concessão, sendo a ela vinculados, todos os bens pertencentes ao patrimônio da Concessionária, que sejam indispensáveis à prestação do serviço ora concedido, nos termos da regulamentação, especialmente aqueles qualificados como tal no Anexo 01 - Qualificação dos Bens Reversíveis da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Local.

²⁶ O referido regulamento, aprovado por meio da Resolução nº 447, de 19 de outubro de 2006, define bens reversíveis como “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” (art. 3º, IV).

proposição nesta Casa. Isso porque relatório de auditoria elaborado pelo TCU apontou que esses valores teriam alcançado, em 2013, a cifra de R\$ 105 bilhões²⁷.

Pelo menos três razões justificam a polêmica sobre o valor estimado: a base de cálculo utilizada considerou o custo de aquisição de itens patrimoniais constantes da relação de bens reversíveis das concessionárias de telefonia fixa em 2011, que não se confunde com seu valor presente, pois desconsidera a depreciação dos preços dos equipamentos após sua instalação e uso; a defasagem de seis anos na lista de bens reversíveis, que é dinâmica, provocando distorções nos cálculos realizados; e 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 precificação a ser realizada na reversão dos bens.

Esse debate foi finalmente sepultado pelo então Secretário de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicação e de Mineração do Tribunal, Ivan Rogedo, que, por ocasião da já mencionada audiência pública promovida pela CCT no dia 8 de maio de 2018, afirmou:

O valor do bem reversível é declaratório das prestadoras e a Anatel já rejeitou essas declarações, o que significa que não se tem nenhuma noção de quanto eles realmente valem²⁸.

Acerca da indefinição dos valores relacionados aos ônus da concessão, o Presidente da Anatel, Leonardo Euler de Moraes, afirmou

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

²⁸ Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/tcu-elenca-serie-de-riscos-com-plc-79/>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

recentemente que a equação para a transição do modelo só deve ser concluída um ano após a eventual aprovação do PLC nº 79, de 2016, sendo necessária a contratação de uma consultoria externa para validar os cálculos realizados pela Agência²⁹.

O terceiro ponto a ser destacado trata da utilização dos recursos provenientes do cálculo do valor econômico das obrigações, mais especificamente de quais empresas estarão aptas a aplicá-los. E a redação atual do projeto não deixa dúvidas: somente as atuais concessionárias de telefonia fixa que, de forma voluntária, optarem por migrar do regime de concessão para o de autorização terão acesso aos valores decorrentes dessa mudança. De acordo com a redação proposta, a única hipótese de uma empresa terceira utilizá-los seria mediante a execução de garantia, caso a autorizada adaptada não adimpla os compromissos assumidos.

A questão central dessa determinação diz respeito à característica desses recursos, que são eminentemente públicos.

Nesse sentido, não nos parece razoável que apenas um grupo de empresas seja habilitado a utilizar tais recursos, em detrimento das demais prestadoras do setor, que também poderiam participar do processo de expansão da infraestrutura nacional de banda larga previsto na iniciativa em tela. Além de grandes operadoras, como a TIM, com ganhos de escala e economias de escopo equivalentes aos da Oi e aos da Vivo, mais de oito mil provedores regionais de conexão à internet poderiam ser beneficiários desses

²⁹ Disponível em: <http://teletime.com.br/19/11/2018/transicao-para-o-novo-modelo-deve-levar-pelo-menos-um-ano-acredita-presidente-da-anatel/>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

recursos, com potenciais vantagens de eficiência e estímulo à competitividade no setor³⁰.

Uma das alternativas para sanar essa restrição seria a realização dos chamados leilões reversos, a partir dos quais sagra-se vencedora a empresa que se comprometer a utilizar os menores montantes de recursos públicos para construir a infraestrutura mais adequada. O uso desse mecanismo chegou a ser defendido, em maio de 2017, pelo então Secretário de Telecomunicações do MCTIC, André Borges³¹. Os editais dos leilões reversos poderiam ser elaborados concomitantemente ao cálculo dos valores de adaptação, de forma a se obter maior agilidade na sua destinação.

Outro aspecto relevante, relativo à efetividade da implantação dos mecanismos previstos no PLC nº 79, de 2016, é a capacidade de a Anatel fazer cumprir os compromissos de investimento assumidos e sancionar eventuais inadimplementos, questionada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Telecomunicações (SeinfraAeroTelecom) do TCU. Relatório produzido pela referida área técnica apontou riscos de descumprimento na troca de saldos decorrentes da flexibilização do regime de concessão por novas metas de investimento em provisão de infraestrutura

³⁰ De acordo com o Relatório Anual da Anatel, de 2017, no fim daquele exercício o Brasil contava com 8,6 mil provedores regionais de conexão à internet, outorgados por meio de autorizações do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM). Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=348421&pub=original&filtro=1&documentoPath=348421.pdf>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

³¹ Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/governo-quer-fazer-leilao-reverso-com-recursos-da-concessao-para-banda-larga/>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

de banda larga, em razão do “histórico de fiscalização deficiente da Anatel no que diz respeito ao cumprimento de metas e obrigações pelas empresas”³².

Por fim, trataremos de uma questão pouco debatida: as potenciais consequências das regras de migração para a arrecadação do Fust.

Como explicado na presente nota, o referido Fundo foi concebido para arcar, exclusivamente, com obrigações de universalização do serviço de telefonia fixa, numa época anterior às comunicações móveis e à conexão à internet. Naquele momento, os serviços fixos de voz eram essenciais, contando com uma enorme demanda reprimida incapaz de ser atendida, principalmente por conta de restrições orçamentárias, pelas antigas empresas estatais que compunham o Sistema Telebrás. Os recursos do Fundo seriam então destinados a cobrir os custos da oferta do serviço, pelas operadoras já privatizadas, nas áreas onde não teriam retorno financeiro, mesmo com uma exploração comercial eficiente.

Não foi o que aconteceu. Por conta de dispositivos legais conflitantes, de dificuldades relacionadas à concepção de políticas setoriais adequadas e de outras prioridades orçamentárias, os recursos do Fundo nunca foram devidamente aplicados. Segundo o TCU, dos R\$ 20,5 bilhões arrecadados entre 2001 e 2016, o montante efetivamente aplicado para a universalização dos serviços prestados em regime público correspondeu a R\$ 341 mil, ou seja, menos de 0,002% dos recursos arrecadados. A maior

³² Relatório técnico que subsidiou a aprovação do Acórdão nº 3.076/2016-TCU-Plenário, de 30 de novembro de 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%252a/NUMACORDAO%253A3076%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%3Dfalse>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

parte de seus recursos foi utilizada em ações não relacionadas à universalização, em grande medida por meio de autorizações previstas em medidas provisórias. Com base nesse mecanismo, cerca de R\$ 15,2 bilhões do Fust foram desvinculados e utilizados para outras despesas, principalmente para o pagamento da dívida pública mobiliária interna e para o pagamento de benefícios previdenciários.

De acordo com a Anatel, a arrecadação do Fust, em 2018, totalizou R\$ 855 milhões³³.

Assim, mesmo não tendo sido devidamente utilizados, seus recursos sempre foram arrecadados, já que o objeto do Fundo, qual seja a universalização dos serviços prestados em regime público, não foi alterado.

Agora, o projeto, ao prever a possibilidade de transformação das concessões de telefonia fixa em autorizações, extingue, de maneira tácita, a exploração dos serviços de telecomunicações em regime público. Isso porque todas as atuais concessionárias deverão migrar para o regime privado de prestação. Nesse contexto, a proposta cria uma lacuna: como a arrecadação dos recursos do Fust está diretamente vinculada à existência do regime público, sua aprovação, sem os devidos ajustes, poderá inviabilizá-la. Em outros termos, se o projeto não sofrer alterações prevendo a utilização dos recursos do Fust por autorizadas de serviços prestados em regime privado, o Fundo perde, na prática, seu objeto. E mais: perde-se a oportunidade de aplicação de seus recursos na razão de ser do PLC nº 79, de

³³ Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/setorregulado/arrecadacao-fust>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

2016, que é a ampliação do alcance e das velocidades das conexões à internet.

Essa situação pode levar a uma judicialização contra o pagamento da contribuição, já que, para as empresas do setor, não faria sentido recolher valores para um fundo esvaziado em suas finalidades. Mesmo que temporário, um eventual questionamento judicial paralisaria a arrecadação do Fust, gerando uma potencial queda de receita num momento de aguda crise fiscal.

Assim, em que pese a existência de uma série de iniciativas em tramitação nesta Casa que busca modificar a disciplina vigente do Fundo³⁴, o rito legislativo tem ritmo próprio, e aguardar a aprovação de outro projeto de lei que solucione a questão pode gerar um vácuo legal.

3.1.3) Do parecer aprovado

³⁴ O PLS nº 163, de 2016, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, que *altera a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, para dispor sobre a finalidade e aplicação dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST*, em análise na CCT; o PLS nº 125, de 2017, de autoria do Senador Otto Alencar, que *altera as Leis nº 9.472, de 16 de julho de 1997, nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, e nº 10.052, de 28 de novembro de 2000 para estabelecer os fundamentos de aplicação dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações e vedar contingenciamento desse fundo e do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações a partir do ano de 2020*, em apreciação pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE); o PLS nº 222, de 2017, de autoria do Senador Jader Barbalho, que *altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), para prever a ampliação da cobertura dos serviços de telecomunicações móveis de interesse coletivo e possibilitar a utilização dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) na massificação de serviços prestados em regime privado*, também em apreciação pela CAE; e o PL nº 3.950, de 2019, de autoria do Senador José Serra, que *altera as Leis nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações), e nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, para dispor sobre finalidade, destinação e modalidades de aplicação dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações*, em apreciação pela CCT.

O relatório aprovado pela CCT maneja uma série de argumentos na defesa da aprovação integral dos dispositivos que tratam da migração das concessionárias de telefonia fixa para o regime de autorização.

Primeiramente, questiona a aplicação do instituto da reversibilidade dos bens como o mais adequado para garantir a continuidade dos serviços de telecomunicações outorgados mediante concessão. Isso porque, com o avanço tecnológico, as redes, antes dedicadas a um serviço específico, convergiram para uma única infraestrutura compartilhada, tornando inviável segregar fisicamente os bens que servem exclusivamente à prestação do serviço concedido de telefonia fixa.

Avalia também o controle realizado pela Anatel sobre as relações de bens reversíveis declaradas pelas empresas, a partir de uma fiscalização amostral de suas movimentações patrimoniais.

O parecer ocupa-se ainda por esclarecer que os valores dos bens reversíveis das concessionárias não alcançariam a ordem de R\$ 100 bilhões, como foi tornado público, sendo esse valor relativo ao custo de aquisição de equipamentos imprescindíveis à prestação do serviço, não incorporada sua depreciação.

Defende, nesse sentido, que a “informação crucial” para o cálculo dos bens reversíveis diz respeito à lista daqueles bens que não geram receita, entre eles os imóveis nos quais se situam os equipamentos empregados na operação, cujos valores deveriam ser avaliados por seus preços de mercado. E que os demais bens, ou seja, os bens ativos geradores de receita, deveriam ser precificados não pelo seu valor contábil, mas por seu valor econômico: o valor presente líquido dos fluxos de caixa por eles gerado.

Quanto à limitação da capacidade da Anatel em realizar um levantamento adequado dos bens imóveis indispensáveis à prestação do serviço e em fiscalizar o cumprimento das obrigações de investimento, o parecer afirma que, atendendo a acórdão do TCU, a área econômica do governo passou a liberar integralmente o orçamento solicitado pelo órgão regulador, o que mitigaria esses riscos.

Ressalta ainda a concepção, pela Anatel, do Plano Estrutural das Redes de Telecomunicações (PERT), que conteria o diagnóstico da infraestrutura nacional de telecomunicações, com as lacunas das redes de transporte e de distribuição em todo o País, capaz de orientar adequadamente a alocação dos recursos advindos com a migração da concessão para o regime privado. Importante informar que o referido plano foi objeto de consulta pública, entre 10 de julho e 8 de setembro de 2018, tendo sido definitivamente aprovado pelo Conselho Diretor da Agência em 14 de junho deste ano.

Sobre a atuação do MCTIC, o relatório indicou a elaboração, então em curso, da minuta de um decreto de política pública para o setor. De fato, a Presidência da República editou, em 17 de dezembro de 2018, o Decreto nº 9.612, com a referida política. Entre os dispositivos aprovados, o instrumento normativo prevê que o Ministério deverá apresentar proposta de revisão da legislação em vigor para “permitir o financiamento de ações, planos, projetos e programas que visem à ampliação dos serviços de telecomunicações”.

3.1.4) Das emendas

No que tange à adaptação de regime de prestação de serviço, foram apresentadas onze emendas de plenário: as Emendas nº 5, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19.

A **Emenda nº 5** reforça, na redação do § 1º do art. 68-B da LGT, que o cálculo do valor econômico relativo à migração das concessionárias de telefonia fixa para o regime de autorização deve considerar “a reversibilidade dos bens e todos os demais ônus associados à concessão”. Esses elementos devem ser apurados, e seus valores, computados no montante total a ser convertido em compromissos de investimentos pelas autorizadas adaptadas.

A **Emenda nº 6**, ao modificar o art. 68-C da LGT, amplia o escopo do conceito de bens reversíveis para fins o cálculo do valor da adaptação previsto no projeto: dos ativos efetivamente utilizados na prestação do serviço objeto da concessão para todos os bens vinculados à concessão. E, ao alterar o parágrafo único do dispositivo, suprime a regra que prevê que o cálculo do valor dos bens reversíveis, quando utilizados na prestação de outros serviços de telecomunicações, considerará apenas a proporção de seu uso para o serviço concedido.

A **Emenda nº 7** propõe que a nova redação sugerida pelo PLC nº 79, de 2016, ao art. 99 da LGT torne explícita que a renovação do prazo das concessões seja aprovada de acordo com o “interesse da administração”. É nosso entendimento que a disciplina geral do projeto, com a provável migração das atuais cinco concessionárias de telefonia fixa para o regime privado, tende a suprimir do arcabouço legal das telecomunicações o instituto da concessão, tornando não só a emenda prescindível como a própria alteração promovida pelo art. 5º do projeto.

A **Emenda nº 12** propõe fixar em lei os pormenores da destinação dos recursos advindos da adaptação dos contratos de concessão em termos de autorização, a serem utilizados, exclusivamente, para a implantação de infraestrutura de redes de alta capacidade de dados em áreas sem competição adequada; para a redução das desigualdades geográficas na oferta do serviço de conexão à internet em banda larga; para a oferta de serviço de conexão à internet em banda larga ao usuário final em áreas sem competição adequada a velocidades e preços compatíveis com os de mercados competitivos; para a prestação gratuita de serviço de conexão à internet em banda larga a todos as escolas públicas urbanas e rurais de ensino fundamental e médio e escolas públicas urbanas e rurais de formação de professores de ensino fundamental e médio de todos os entes da Federação; e para a disponibilização, nas sedes de todos os municípios, do acesso à infraestrutura de *backhaul* da prestadora.

Não nos parece razoável, em primeiro lugar, restringir a utilização dos recursos disponíveis a uma lista exclusiva de destinações, engessando novas possibilidades para sua aplicação, que se mostra dinâmica. Pela mesma razão, entendemos que é correta a delegação prevista no PLC nº 79, de 2016, que garante ao Poder Executivo a atribuição de priorizar os investimentos decorrentes da alteração legal pretendida.

A **Emenda nº 13** tem o objetivo de modificar o § 4º do art. 68-A da LGT para que, na adaptação dos instrumentos contratuais de concessão para autorização, seja vedado que serviços considerados essenciais estejam vinculados exclusivamente ao regime privado de exploração. Na prática, pretende abrir a possibilidade para que os serviços de provimento à conexão em banda larga sejam prestados também sob a égide do regime público, outorgados mediante concessão e sujeitos a obrigações de universalização.

Nessa esteira, segue em direção contrária à lógica do projeto, que visa a estimular a migração do regime público para o regime privado.

A **Emenda nº 14** propõe substituir o termo “compromisso” por “obrigação” no § 5º do art. 68-B da LGT, sob o argumento de que a conotação jurídica deste último seria mais apropriada para gerar o efetivo cumprimento de um acordo firmado, no âmbito de eventual adaptação das concessões. Essa alteração também não nos parece apropriada. O termo “obrigação”, presente no art. 79 da LGT, está relacionado à universalização dos serviços prestados em regime público. Já o termo “compromisso”, previsto no art. 135 da LGT, refere-se a serviços prestados em regime privado, como será a telefonia fixa explorada pelas concessionárias após sua migração de regime.

As **Emendas nº 15, nº 16 e nº 18**, a exemplo da Emenda nº 14, propõem substituir o termo “compromisso” por “obrigação”, dessa vez no § 3º do art. 68-B, no inciso I do art. 64-A, e no § 2º do art. 68-B a serem inseridos na LGT, respectivamente. Como argumentado acima, a proposta carece de pertinência.

A **Emenda nº 17** propõe alterar o *caput* do art. 68-B, inserido na LGT pelo PLC nº 79, de 2016, com o propósito de listar os elementos que deverão ser considerados no cálculo do valor da adaptação das concessões de telefonia fixa. São eles: o valor dos bens reversíveis; os ganhos econômicos decorrentes da venda de bens que deixaram de ser reversíveis no decorrer da concessão; as diferenças em favor da concessão decorrentes dos Plano Geral de Metas de Universalização; o valor das multas aplicadas e não pagas decorrentes do descumprimento de obrigações relacionadas à concessão; os valores correspondentes às redes de dados associadas às autorizações do Serviço de Rede de Transporte de Telecomunicações

(SRTT); e os valores decorrentes dos ganhos relacionados com o art. 38 da Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011.

Entendemos que uma lista exaustiva e fechada com os elementos que, em tese, deveriam ser considerados na precificação da adaptação da concessão engessaria a metodologia a ser desenvolvida pela Anatel. Note-se, por exemplo, que ficou de fora da proposta o valor relativo ao pagamento, a cada biênio, do ônus correspondente a dois por cento da receita das concessionárias, líquida de impostos e contribuições sociais incidentes, previsto hoje nos contratos de concessão. Ao mesmo tempo, a emenda sugere a consideração de eventuais valores relativos às redes de SRTT, antecessor do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) de provimento à conexão fixa em banda larga, que não é objeto da concessão. Então, uma solução possível seria a menção, a título não exaustivo, de alguns desses elementos, dando margem à inclusão de outras variáveis de cálculo pelo órgão regulador.

Por fim, a **Emenda nº 19** propõe nova redação ao art. 68-B, inserido pelo PLC nº 79, de 2016, na LGT, para permitir que quaisquer prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo – e não apenas as concessionárias cujos contratos serão adaptados – possam assumir a responsabilidade pela execução dos compromissos de investimento que derivarão da adaptação. Com tal propósito, a redação proposta prevê a obrigação de que a autorizada originária da concessão repasse os valores associados a determinado compromisso de investimento para outra prestadora que tenha adquirido, perante o Poder Público, o direito de executar. A Anatel ficaria incumbida de regulamentar prazos e condições para que esses eventuais repasses ocorressem entre as prestadoras. O processo seletivo sugerido é o leilão reverso. Dado um projeto, a prestadora

que solicitasse o menor valor para executá-lo seria selecionada e receberia, dentro de um cronograma contratualmente previsto, sua parcela dos recursos originários da adaptação. As próprias concessionárias poderiam ser as beneficiárias, desde que vencedoras desse processo seletivo competitivo.

Como argumentado, entendemos que essa alteração, já defendida publicamente pelo MCTIC, aperfeiçoaria a atual redação do projeto, estendendo a possibilidade de utilização dos recursos públicos da adaptação pelas grandes operadoras não integrantes dos grupos econômicos das atuais concessionárias e por milhares de pequenos provedores de conexão à internet, de forma a gerar ganhos de eficiência e estimular a competição no setor.

3.2) Da gestão e outorga do direito de uso de radiofrequência

3.2.1) Da redação do projeto

As alterações nas regras de gestão e de outorga do direito de uso de radiofrequências estão previstas nos arts. 8º, 9º e 13 do PLC nº 79, de 2016.

O art. 8º do projeto 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, que poderá estabelecer condicionamentos de caráter concorrencial como limitações à quantidade de espectro que poderia ser transferida. 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 operadora interessada. Essa mudança leva à

criação de um mercado privado de revenda dessas autorizações, o chamado “mercado secundário de espectro”.

O art. 9º do projeto 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, sucessivas vezes, por períodos de até vinte anos. Prevê ainda que nas prorrogações das autorizações de uso do espectro deverão ser estabelecidos compromissos de investimento, a serem definidos de acordo com diretrizes do Poder Executivo, alternativamente ao pagamento de todo ou de parte do valor do preço público devido por essas renovações.

Sobre o tema, o art. 13 da iniciativa revoga o art. 168 da LGT para flexibilizar a gestão do espectro, possibilitando a transferência da autorização do direito de uso da faixa sem a correspondente transferência da concessão, permissão ou autorização de prestação do serviço a ela vinculadas.

3.2.2) Dos comentários

Embora não componham o objeto central do projeto, as modificações previstas no atual modelo de gestão e de alocação do espectro de radiofrequências, por seu alto valor de mercado e relevância estratégica, são, a nosso ver, os dispositivos mais relevantes do PLC nº 79, de 2016. Os novos contornos do setor de telecomunicações estão sendo moldados pela mobilidade, e as faixas de frequência são o insumo mais valioso desse “mundo sem fios”.

O estudo *Visual Networking Index*, elaborado pela fabricante norte-americana de equipamentos Cisco, ilustra bem o significado que o

domínio da utilização das faixas de radiofrequência representará no mercado de telecomunicações. De acordo com o documento, a base mundial de *smartphones* aumentará 56% em cinco anos, passando de 4,3 bilhões em 2017 para 6,7 bilhões em 2022. Nesse intervalo, o consumo médio mensal de dados de cada aparelho saltará de 2 *gigabytes* (GB) para 11 GB, a proporção da população mundial com acesso à telefonia móvel passará de 66% para 71%, e a velocidade média da conexão móvel passará de 8,7 *megabits* por segundo (Mbps) para 28,5 Mbps. Além disso, a participação de vídeos sobre o tráfego móvel mundial será de 79% em 2022, contra 59% em 2017³⁵.

No Brasil, está cada vez mais evidente a distância entre o número de usuários de serviços móveis e fixos: em junho de 2019, o País contava com 228,3 milhões de acessos móveis³⁶, entre telefonia celular e conexões de banda larga sem fio, frente a 35,6 milhões de linhas telefônicas fixas³⁷. No mesmo mês, o serviço de conexão em banda larga fixa registrava 31,6 milhões de acessos³⁸.

Nesse sentido, os dispositivos previstos pelo projeto de lei sobre o tema, quais sejam a criação de um mercado secundário de frequências e, principalmente, a possibilidade de renovações sucessivas do direito de uso das faixas pelas empresas que o detenham, representam uma significativa

³⁵ Disponível em: <https://teletime.com.br/19/02/2019/base-mundial-de-smartphones-crecera-56-em-cinco-anos/>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

³⁶ Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/dados/acessos-telefonia-movel>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

³⁷ Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/dados/acessos-telefonia-fixa>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

³⁸ Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/dados/acessos-banda-larga-fixa>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

alteração na administração do espectro radioelétrico historicamente levada a cabo pela Anatel. Note-se que a Agência, desde sua criação, poderia outorgar o direito de utilização de radiofrequências por um período de até vinte anos, renovável uma única vez. Optou, no entanto, por não utilizar o limite autorizado pela LGT, prevendo, em todos os processos licitatórios realizados, que esse direito de uso fosse outorgado por quinze anos, renovável pelo mesmo período³⁹. Em outros termos, mediante uma opção de política regulatória realizada pela Anatel, as atuais operadoras de serviços móveis detêm o direito de uso do espectro por um prazo potencialmente dez anos menor que o limite legal permitido.

A partir dessas perspectivas, avaliaremos as alterações legais descritas.

Em primeiro lugar, é relevante reconhecer que a criação do mercado secundário de frequências previsto pelo art. 8º do PLC nº 79, de 2016, pode gerar mais agilidade e eficiência na sua alocação, já que possibilitaria a aquisição direta, entre empresas, do direito de uso de faixas eventualmente ociosas, já licitadas. Assim, operadoras interessadas, de pequeno e médio porte, poderiam entrar no mercado de comunicações móveis alocando blocos menores de frequência sem a necessidade de participar de licitações promovidas pela Anatel, em geral destinadas a grandes operadoras.

³⁹ 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: <https://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documentoVersionado.asp?numeroPublicacao=345907&documentoPath=345907.pdf&Pub=&URL=/Portal/verificaDocumentos/documento.asp>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

Além disso, a garantia de que a transferência das faixas dependerá de anuência prévia da Agência, que poderá impor restrições relativas à quantidade de espectro a ser negociado, mitiga eventuais distorções, como a desistência da prestação de um serviço provocada pela excessiva valorização do espectro.

Esse debate está em curso nos Estados Unidos, onde quatro grandes operadoras de satélite analisam a possibilidade de vender o direito de uso de todo o espectro que detêm e que será usado para a quinta geração de comunicações móveis (5G). Poderiam, com isso, definir quantos e quais operadoras, dentro da sua faixa, a explorariam, interferindo diretamente na competição do setor. Nesse contexto, empresas como o Google, potencial entrante no mercado de 5G, pleiteiam que a *Federal Communications Commission* (FCC), órgão regulador norte-americano, aliene diretamente essas frequências, avaliadas em mais de U\$ 15 bilhões, de forma a “ampliar o campo de licitantes e reduzir a chance de que uma empresa acabe comprando todo o espectro”⁴⁰.

Deve-se notar, no entanto, que a implantação do mercado secundário de frequências no Brasil poderá incrementar, sobremaneira, as receitas dos atuais detentores do direito de uso das faixas, o que não foi previsto no cálculo do preço mínimo dos processos de licitação dos quais sagraram-se vencedores ou nos preços públicos de renovação já desembolsados. O PLC nº 79, de 2016, perpetua essa distorção: não há qualquer dispositivo, no projeto, que preveja que o incremento de receita oriundo do mercado secundário de espectro seja considerado no cálculo do

⁴⁰ Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/google-e-operadoras-de-satelite-disputam-espectro-de-5g-nos-eua/>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

preço público relativo às próximas renovações do direito de uso das radiofrequências.

No que tange às prorrogações sucessivas desse direito de uso previstas no art. 9º do projeto, importante tecer algumas considerações.

Como anteriormente mencionado, pelas regras vigentes, as operadoras de comunicações móveis detêm o direito de utilização de determinada faixa do espectro pelo período de quinze anos, renovável uma única vez. O vencimento desse prazo implica a devolução da faixa ao Poder Público e uma posterior nova licitação da qual o antigo detentor pode participar. Reconheça-se aqui toda previsibilidade e segurança jurídica do processo: tanto as empresas quanto o órgão regulador têm pleno conhecimento, desde a celebração do termo de autorização e de sua respectiva renovação que, ao término dos quinze anos finais, as providências para a devolução da faixa e para uma posterior realocação, mediante processo licitatório, devem ser implementadas. Tempo suficiente para que o planejamento e a execução sejam levados a cabo.

Com a regra sugerida pelo PLC nº 79, de 2016, as faixas autorizadas, e renovadas, deixariam de ser objeto de nova licitação, e o valor arrecadado seria substituído pelo preço público de renovação arbitrado pela Anatel, convertido, a critério do Poder Executivo, em compromissos de investimento tais como os previstos na mudança de regime das concessionárias de telefonia fixa.

Nessa esteira, o impacto sobre a arrecadação precisa ser mensurado. Em que pese à previsão, pelo projeto, de a renovação pelo direito de uso do espectro ser onerosa, em condições normais de mercado o preço esperado na licitação de um bem escasso tende a ser maior que o preço de

renovação pelo direito de utilização desse bem, mesmo que pago pelo antigo detentor. Vale recordar que, durante a audiência pública realizada na CCT no dia 8 de maio, o representante do TCU, Ivan Rogedo, afirmou que os leilões de radiofrequência realizados pela Anatel desde 1998 renderam à União, em valores atualizados, R\$ 70 bilhões, questionando a possibilidade de se abrir mão dessa fonte de arrecadação⁴¹.

Outro aspecto relevante é que a disciplina proposta pode restringir a entrada e a atuação de eventuais interessados na prestação de serviços de comunicações móveis, mantendo o mercado restrito às operadoras estabelecidas. Isso porque, havendo a possibilidade de prorrogação do uso do espectro por sucessivas vezes, sem a perspectiva de licitações para as faixas já ocupadas, um novo entrante não teria acesso a seu uso integral, ficando limitado a adquirir da própria empresa incumbente blocos de frequência no mercado secundário. O Ministério Público Federal considerou que esse dispositivo “pode criar distorções típicas de mercados de monopólio em favor das incumbentes, o que prejudicaria não apenas a evolução da competição nos serviços de telecomunicações, como também a disponibilização de faixas de frequência para outros usos concorrentes”⁴².

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 originalmente nas

⁴¹ Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/tcu-elenca-serie-de-riscos-com-plc-79/>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

⁴² Excerto extraído do Parecer Técnico nº 159/2017/ATCOE/SEAP, de 24 de fevereiro de 2017, disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5210896&disposition=inline>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

transmissões de TV analógica, é usada hoje para o provimento da quarta geração (4G) de serviços móveis, com conexões em banda larga. A evolução tecnológica e aplicações futuras podem valorizar sobremaneira essas faixas, reservadas, por tempo indeterminado, aos detentores do direito de uso.

3.2.3) Do parecer aprovado

O parecer aprovado pela CCT defende a aprovação, na íntegra, das alterações previstas pelo projeto na administração e na alocação do espectro de radiofrequências.

O relatório defende que eventuais riscos para a competição e para a subvalorização dos blocos de radiofrequência, no momento da prorrogação do direito de uso, podem ser gerenciados pelo órgão regulador e trazer benefícios para o desenvolvimento da infraestrutura. Isso porque, reconhece, já haveria uma concentração elevada na utilização do espectro, resultado natural de um setor intensivo em capital em todos os mercados maduros do mundo, e da própria legislação vigente.

De acordo com o parecer, a prerrogativa dada à Anatel de anuir previamente às transferências das faixas permitiria a imposição de condicionamentos de ordem concorrencial mais eficientes que a simples vedação do mercado secundário de radiofrequências, como o estabelecimento do teto de espectro (*spectrum cap*) e do compartilhamento de capacidade de rede móvel.

Entende ainda que a possibilidade de revenda de blocos de radiofrequência no mercado secundário incrementaria o valor desse bem público, aumentando a arrecadação ou permitindo que mais compromissos de investimento sejam exigidos nas prorrogações.

Por fim, afirma que a necessidade de se proceder a novas licitações para a sucessão das atuais detentoras do direito de uso das faixas geraria um risco de descontinuidade da oferta no varejo, principalmente em áreas de menor retorno comercial, que só foram atendidas pelas atuais autorizadas porque eram compromissos de cobertura derivados dos editais. Assim, se as licitações forem vencidas por um novo entrante, haveria necessariamente uma negociação com os proprietários da infraestrutura, no atacado, para que a oferta de varejo não fosse descontinuada.

3.2.4) Das emendas

As Emendas de Plenário nº 4, 8 e 9 tratam do novo modelo de gestão do espectro previsto pelo projeto de lei em exame.

A **Emenda nº 4** prevê alterações no art. 163 da LGT diversas daquelas propostas pelo art. 8º do PLC nº 79, de 2016. O § 4º do dispositivo busca detalhar a atuação da Anatel na anuência prévia para a transferência da autorização de uso de radiofrequências, estabelecendo que o negócio estará sujeito a “limites razoáveis da porção do espectro autorizado”. O § 5º determina o estabelecimento de compromissos de investimento como condição para a aprovação das transferências de direito de uso das faixas. Já o § 6º prevê que a utilização ineficiente do espectro de frequências implicará, no todo ou em parte, a extinção de sua autorização de uso.

Entendemos que a redação do PLC nº 79, de 2016, já prevê o estabelecimento, pela Anatel, de condicionamentos de caráter concorrencial, inclusive relativo aos limites de espectro a serem transferidos numa transação do mercado secundário de radiofrequências. A imposição de compromissos de investimento como condição para as transferências do direito de uso das faixas poderia ser avaliada no caso das atuais operadoras

de comunicações móveis que não tiveram computado, no cálculo do preço mínimo de licitação, o incremento de receita decorrente do mercado secundário de espectro. Para novas autorizações, esse aumento de receita deverá ser considerado no preço mínimo ou na imposição de compromissos de investimento no próprio edital de licitação. Sobre a extinção do direito de uso do espectro no caso de ineficiência de sua utilização, importante considerar a regulamentação já editada pela Anatel sobre o assunto.

A **Emenda nº 8** propõe alteração no art. 135 da LGT não prevista no PLC nº 79, de 2016, para permitir que o Poder Público imponha condicionamentos de interesse da coletividade na outorga e nas “prorrogações” das autorizações para a exploração de serviços de telecomunicações. O art. 130 da referida lei já prevê a possibilidade de se impor, via regulamentação, condicionamentos para a prestação de serviços. Além disso, as autorizações para a exploração de serviços, que não se confundem com as autorizações de uso de radiofrequência, não estão sujeitas a termo final, por isso não passam por processo de renovação.

A **Emenda nº 9** modifica a redação proposta pelo art. 9º do projeto ao art. 167 da LGT. Para tanto, prevê, no *caput* do dispositivo, que a prorrogação do direito de uso das faixas será realizada sempre de acordo com “o interesse da administração”. O § 1º faz apenas alterações de redação, considerando a possibilidade de mais de uma renovação da autorização de uso do espectro prevista no PLC nº 79, de 2016. O § 2º faculta – diferentemente da redação do projeto, que impõe – a previsão de compromissos de investimento como alternativa ao pagamento do preço público devido pela renovação do direito de uso do espectro. Já o § 3º estabelece que o preço público devido pela prorrogação deve ser, no mínimo, equivalente ao preço de licitação.

Sobre a primeira modificação proposta pela emenda em tela, entendemos que a motivação do Poder Concedente na outorga de qualquer licença ou em sua renovação terá sempre como balizador o interesse da administração. Quanto ao § 2º, a previsão de não se impor compromissos de investimento, pelo menos sobre parte do valor devido pela renovação do uso das faixas, abre a possibilidade de tratamento apenas arrecadatório desse pagamento.

No que tange à redação sugerida ao § 3º, embora consideremos razoável que o preço público de renovação das faixas, após a segunda prorrogação, seja equivalente ao preço pago numa licitação, entendemos que há uma série de variáveis que dificultam o cálculo desse valor, como o eventual número de concorrentes. Para contornar esse problema, o projeto poderia prever um mecanismo bastante simples: a realização de chamamentos públicos antes dos processos de renovação do direito de uso do espectro. Havendo outros interessados além do detentor da utilização da faixa, proceder-se-ia novo processo licitatório. Não havendo, seria permitida a prorrogação, nas condições legais estabelecidas.

Por fim, como já comentado, outro aperfeiçoamento ao projeto seria bem-vindo: a previsão expressa de que, no cálculo do preço público relativo às renovações do direito de uso das radiofrequências, seja considerado o incremento de receita obtido pelas operadoras dos serviços de comunicações móveis com a criação do mercado secundário de espectro.

3.3) Da gestão e outorga do direito de exploração de satélite brasileiro

3.3.1) Da redação do projeto

O art. 10 do PLC nº 79, de 2016, altera a redação do *caput* e dos §§ 2º e 3º do art. 172 da LGT, para estabelecer nova disciplina ao direito de exploração de satélite brasileiro. Nessa esteira, a nova redação do *caput* prevê que o prazo de exploração, de quinze anos, possa ser prorrogado por vezes sucessivas, nos moldes do proposto para o direito de uso de radiofrequências. A alteração do § 2º elimina a necessidade de licitação para a obtenção do direito de exploração de satélite, que passará a ser conferido 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.

3.3.2) Dos comentários

O primeiro ponto a ser destacado no dispositivo em tela é a eliminação da obrigatoriedade de processo licitatório para a obtenção do direito de exploração do satélite, com uma redação, a nosso ver, dúbia. Ao mesmo tempo que suprime do texto as referências à licitação, mantém no dispositivo a previsão de processo administrativo estabelecido pela Agência para a outorga do referido direito.

Assim, numa primeira leitura, é possível inferir que não serão mais realizadas licitações para o direito de exploração de satélite. Outra interpretação, no entanto, parece cabível: como a licitação pode ser caracterizada como processo administrativo, seria discricionária a decisão da Agência de realizar processo licitatório para a seleção dos contemplados com a outorga. Nesse sentido, seria recomendável ajustar a redação do art. 10 do PLC nº 79, de 2016, para sanar a dúvida.

Outra observação relevante é a diferença de tratamento estabelecida entre o direito de uso de radiofrequências e o direito de exploração de satélite brasileiro quanto à imposição de compromissos de investimento em substituição ao preço público devido pelas prorrogações da autorização. Enquanto lá há o dever do Poder Concedente de impor compromissos de investimento, aqui é apenas uma faculdade.

Quanto ao mérito, entendemos que a possibilidade de prorrogações sucessivas no direito de exploração de satélite brasileiro pode desestimular o ambiente de competição no segmento.

3.3.3) Do parecer aprovado

O parecer aprovado pela CCT defende a aprovação, sem reparos, do art. 10 do PLC nº 79, de 2016.

Para justificar sua posição favorável, descreveu o procedimento de notificação de posição orbital junto à União Internacional de Telecomunicações (UIT) e a necessidade de obediência de prazo determinado para sua ocupação, sob pena da perda do direito de gerenciá-la. Nesse sentido, entende que o processo licitatório, além de mais moroso, acaba conferindo o direito de exploração de determinada posição a apenas um agente e, assim, o desincentiva a negociar a entrada de competidores nesta e em outras posições orbitais.

Lembrou ainda que os investimentos para construção de satélites individuais são de longuíssima maturação, sendo necessário garantir a seus investidores segurança de retorno, e que os procedimentos de licitação são dispensados em vários países do mundo.

A leitura que o parecer faz do texto do PLC nº 79, de 2016, é que o processo de licitação para a obtenção do direito de exploração do satélite apenas deixaria de ser obrigatório, podendo ser utilizado a critério da administração.

3.3.4) Das emendas

O art. 10 do PLC nº 79, de 2016, foi objeto da **Emenda nº 10**, que praticamente repete para a gestão do direito de exploração de satélite o proposto, na Emenda nº 9, para o direito de uso de radiofrequências. Nesse sentido, modifica o *caput* do dispositivo para prever que a prorrogação do direito de exploração do satélite deverá observar “o interesse da administração”. Já a redação do § 5º estabelece que a imposição de compromissos de investimento é uma alternativa ao pagamento do preço público devido pela renovação. Por sua vez, o § 6º prevê que o preço público devido pela prorrogação deve ser, no mínimo, equivalente ao preço de licitação.

Como já defendemos aqui, nosso entendimento é que a atuação do Poder Público sempre deve ser pautada pela ótica do interesse da administração. Quanto à previsão de preço de licitação para a renovação do direito em tela, recomendamos a mesma solução da proposta na Emenda nº 9, qual seja a realização de chamamentos públicos antes dos processos de renovação do direito de exploração de satélite.

3.4) Da arrecadação dos recursos do Fust

3.4.1) Da redação do projeto

O art. 11 do PLC nº 79, de 2016, altera a redação do inciso IV do art. 6º da Lei nº 9.998, de 2000, que institui o Fust, para restringir a incidência da contribuição ali prevista aos serviços de telecomunicações referidos no inciso XI do art. 21 da Constituição Federal. Nesse sentido, exclui da contribuição do Fundo, de forma expressa, as emissoras que executam os serviços de radiodifusão sonora (rádio) e de sons e imagens (televisão), tratados no inciso XII do mesmo art. 21.

3.4.2) Dos comentários

O imbróglio judicial que envolvia o recolhimento do Fust pelas emissoras de rádio e televisão, relativo ao enquadramento ou não dos serviços de radiodifusão no rol dos serviços de telecomunicações e, portanto, à incidência ou não da contribuição ao Fundo, foi encerrado no dia 10 de abril de 2013. Naquela data, o Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região, com base em decisão anterior do STF, concluiu que “não há dúvidas de que a telecomunicação engloba todos os serviços, inclusive os de radiodifusão”.

Então, o não pagamento, de 2013 até hoje, da referida contribuição pelas emissoras de radiodifusão deve-se, exclusivamente, à mora da administração pública em definir qual a base de cálculo a ser utilizada para a cobrança.

Segundo parecer da Procuradoria Federal Especializada (PFE) da Anatel, elaborado em agosto de 2013, as emissoras de radiodifusão devem contribuir para o Fust tendo como base de cálculo as receitas auferidas com propaganda, publicidade e *merchandising*. Essa interpretação foi ratificada, em 2014, pela Procuradoria-Geral Federal (PGF) e, em 2018, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). *A contrario sensu*, a

Consultoria Jurídica (CONJUR) do MCTIC firmou entendimento a partir do qual o Fust não incide sobre as receitas provenientes da prestação dos serviços de radiodifusão.

Com a divergência entre os órgãos de assessoramento jurídico do Poder Executivo, compete à Consultoria-Geral da União dar a palavra final sobre a questão, que envolve um montante aproximado de R\$ 1 bilhão. Note-se que esse passivo não é objeto do PLC nº 79, de 2016, que não discute os valores devidos pelas emissoras de rádio e televisão.

No entanto, a proposta de isentar as emissoras de radiodifusão do pagamento do Fust poderá gerar um considerável impacto em sua arrecadação futura. Confirmado o entendimento da PFE-Anatel, da PGF e da PGFN, a partir do qual a base de cálculo para seu recolhimento considerará as receitas obtidas com propaganda, publicidade e *merchandising*, os valores incrementais que se abrirá mão com a aprovação do PLC nº 79, de 2016, poderão ultrapassar 23% da arrecadação anual do Fundo.

Para calcular essa estimativa utilizamos duas fontes de informação. A primeira delas foi o Projeto Inter-Meios que, até ter sido descontinuado em 2015, era a principal referência sobre o faturamento do mercado publicitário brasileiro. Em 2014, último ano aferido pelo projeto, os veículos de comunicação no País faturaram com publicidade um total de R\$ 27,777 bilhões. Considerando que 69,16% desse total era referente à TV aberta e 3,97% ao rádio, o mercado de radiodifusão teria atingido, naquele ano, 73,13% do bolo publicitário nacional, ou R\$ 20,31 bilhões⁴³.

⁴³ Disponível em: <https://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2015/01/23/inter-meios-reajusta-crescimento-para-7-5-porcento.html>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

A outra fonte utilizada, mais recente, foi o relatório *PwC Global Entertainment&Media Outlook (2018-2022) – Brazil*, elaborado pela consultoria internacional PriceWaterhouseCoopers (PwC). De acordo com o levantamento, as emissoras de rádio e de televisão teriam faturado com publicidade, no ano de 2017, U\$ 376 milhões e U\$ 5,748 bilhões, respectivamente, ou, convertido em reais⁴⁴, R\$ 1,239 bilhão para o rádio e R\$ 18,951 bilhões para a televisão. Assim, estimou-se que o conjunto das emissoras de radiodifusão faturou R\$ 20,19 bilhões com o mercado publicitário naquele ano.

Portanto, considerando que a arrecadação do Fust, em 2018, foi de R\$ 855 milhões, e que a contribuição refere-se a um por cento sobre a receita operacional bruta das empresas, tem-se que o potencial de contribuição das emissoras de radiodifusão para o Fundo giraria em torno de R\$ 200 milhões anuais, ou cerca de 23% de sua arrecadação.

3.4.3) Do parecer aprovado

O parecer aprovado pela CCT também defendeu o acolhimento, sem reparos, do art. 11 do PLC nº 79, de 2016.

De acordo com o relatório, a Emenda Constitucional nº 8, de 1995, teria segregado os serviços de radiodifusão dos demais serviços de telecomunicações, de forma que sua caracterização como tal seria passível de questionamento constitucional. Ainda segundo o parecer, o litígio sobre o pagamento do Fust pelas emissoras de radiodifusão “já dura 18 anos”.

⁴⁴ Considerada a média mensal da cotação do dólar comercial para venda, em dezembro de 2017, a R\$ 3,297.

Por fim, a peça aprovada pela CCT defendeu que a participação percentual da radiodifusão no montante arrecadado pelo Fundo é pouco relevante.

3.4.4) Das emendas

Apenas uma emenda foi apresentada sobre o tema: a **Emenda nº 11** propõe suprimir o art. 11 do PLC nº 79, de 2016, mantendo a possibilidade legal de contribuição para o Fust pelas emissoras de rádio e de televisão. Entendemos que, devido ao potencial de novos recursos que a contribuição do serviço de radiodifusão poderia injetar na arrecadação do Fundo, a emenda deveria ser acolhida.

Note-se, entretanto, conforme alertado acima, que o projeto precisaria de ajustes para alterar a disciplina de aplicação dos recursos do referido fundo.

3.5) Das demais alterações

Além das principais alterações promovidas pelo PLC nº 79, de 2016, a proposta ainda apresenta outros ajustes no ambiente legal vigente, a saber.

O art. 3º do PLC nº 79, de 2016, 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. Tanto que, independentemente da aprovação do projeto em exame, a Anatel editou, no dia 17 de julho de 2018,

a Resolução nº 694, com a atualização do chamado Plano Geral de Metas de Competição (PGMC)⁴⁵.

Já 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.

4) Da edição de medida provisória para a regulamentação do setor de telecomunicações

O presente tópico se ocupará do exame dos limites constitucionais para edição de medida provisória na disciplina do setor de telecomunicações.

Como descrito acima, a quebra do monopólio estatal, a possibilidade de privatização das empresas do antigo Sistema Telebrás e a criação da Anatel só foram possíveis graças à promulgação da EC nº 8, de 1995.

O referido instrumento normativo conta com dois artigos. O primeiro, de mérito, promove as modificações nos incisos XI e XII do art. 21 da Carta Magna que possibilitaram a reestruturação do modelo brasileiro de telecomunicações, consolidada com a aprovação, dois anos mais tarde, da LGT. Já o art. 2º da emenda traz a seguinte redação: “é vedada a adoção de

⁴⁵ Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2018/1151-resolucao-694>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

medida provisória para regulamentar o disposto no inciso XI do art. 21 com a redação dada por esta emenda constitucional”.

Então, a edição de medida provisória para disciplinar o setor de telecomunicações numa negociação para a aprovação, sem ajustes, da redação do PLC nº 79, de 2016, pelo Senado Federal, como aventou o Secretário-Executivo do MCTIC, sofre de restrições em âmbito constitucional.

5) Do Informe nº 27/2019/PRRE/SPR

Como já mencionado, no último dia 29 de abril, três áreas técnicas da Anatel aprovaram o Informe nº 27/2019/PRRE/SPR, que analisou as emendas apresentadas ao PLC nº 79, de 2016. O órgão regulador também elaborou “peça didática de comunicação” com perguntas e respostas sobre a proposição.

Examinaremos, a seguir, os referidos documentos, a partir dos quatro principais tópicos da proposição.

Por fim, apresentaremos considerações acerca do valor estimado pela Agência para a cobertura das despesas operacionais associadas à prestação do serviço de telefonia fixa pela União no eventual desinteresse de sua oferta por empresas privadas a partir de 2026, com o termo dos contratos de concessão em vigor.

5.1) Da adaptação das concessões em autorizações

A introdução do Informe nº 27/2019/PRRE/SPR descreve as discussões patrocinadas pela Anatel a respeito da prestação do serviço de

telefonia fixa em regime público e os cenários possíveis de alteração do atual modelo de organização do setor.

Consideramos relevante destacar dois eventos mencionados.

O primeiro diz respeito à aprovação, em 5 de fevereiro de 2015, do Planejamento Estratégico da Agência, que elegeu como um de seus projetos a revisão do modelo de regime e escopo dos serviços de telecomunicações. Para a consecução do projeto, a Anatel contratou consultoria externa que, ao analisar cenários alternativos, concluiu “que aquele que apresentaria maiores vantagens seria o que prevê a prestação dos serviços de telecomunicações apenas em regime privado (Cenário D), com a adaptação das concessões para autorizações”.

O segundo evento foi a edição, pelo então Ministério das Comunicações, da Portaria nº 1.455, de 8 de abril de 2016, que estabeleceu diretrizes para a atuação da Anatel “na elaboração de proposta de revisão do atual modelo de prestação de serviços de telecomunicações”⁴⁶. De acordo com o art. 3º da norma, a Agência deveria elaborar e propor ao MC sugestões “para possibilitar a migração das atuais concessões de Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC para regime de maior liberdade, condicionado tal migração ao atendimento de metas relativas à banda larga”, exatamente o que prevê o dispositivo do projeto de lei em exame.

Em outros termos, está claro o entendimento da Anatel e do Ministério ao qual está vinculada que (i) é desejável a migração das atuais concessionárias de telefonia fixa para o regime privado de prestação do

⁴⁶ Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/legislacao/normas-do-mc/899-portariamc-1455>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

serviço, e (ii) que o regime público previsto na LGT tornou-se inadequado à prestação de qualquer serviço de telecomunicações em oferta no País.

Partindo dessa perspectiva, as áreas técnicas da Anatel iniciam o exame do mérito do PLC nº 79, de 2016, e das emendas de plenário que buscam alterá-lo.

Em síntese, o informe mostra-se francamente favorável ao texto da iniciativa em tela no que tange à adaptação das concessões em autorizações e à reversão do eventual saldo de suas obrigações em compromissos de investimento em redes de alta capacidade, sem qualquer aperfeiçoamento pelo Senado Federal. Nesse sentido, a Agência recomenda a rejeição de todas as emendas apresentadas sobre a matéria.

Sobre os argumentos defendidos pela Anatel apresentamos as considerações a seguir.

5.1.1) Da extinção do regime público

De forma a rechaçar a Emenda de Plenário nº 13, que busca modificar o § 4º do novo art. 68-A da LGT, previsto no art. 2º do PLC nº 79, de 2016, para condicionar a migração das concessões de telefonia fixa para o modelo de autorização à garantia da manutenção do regime público na prestação dos serviços de telecomunicações considerados essenciais, a Anatel argumenta que não está embutida no projeto de lei a intenção de extinguir o referido regime, sendo então prescindível sua aprovação.

De fato, não há dispositivo no projeto de lei em tela que preveja, de forma expressa, a supressão do instituto do regime público na LGT. Ao contrário, seu art. 5º possibilita que a concessão, hoje renovável apenas uma

vez por um período de vinte anos – o que já foi aprovado em 2005 –, seja prorrogada por sucessivas vezes, com o mesmo prazo.

No entanto, a iniciativa cria incentivos para que as atuais cinco concessionárias de telefonia fixa migrem para o regime privado, implicando a prestação do serviço sem os ônus da universalização, os encargos pecuniários previstos em seus contratos e os deveres relacionados à reversibilidade de bens, bem como a conversão dos eventuais saldos decorrentes da adaptação em investimentos em redes de suporte ao provimento de conexões, fixas e móveis, à internet. Assim, como ressaltado pela *peça didática de comunicação*, “**existe vantagem econômica** para as atuais concessionárias ao adaptarem seus respectivos instrumentos de outorga de concessão para autorização” (grifo no original).

Além disso, o próprio art. 4º do projeto, ao modificar o § 1º do art. 65 da LGT, permite a oferta de serviços de telecomunicações considerados essenciais exclusivamente em regime privado, ao contrário da regra vigente.

Essas circunstâncias, combinadas com a revogação do parágrafo único do art. 64, prevista no art. 13 do PLC nº 79, de 2016, que suprime a necessidade de prestação, em regime público, das várias modalidades do serviço de telefonia fixa, com as medidas apontadas no Planejamento Estratégico da Anatel e com os dispositivos previstos na Portaria MC nº 1.455, de 2016, acima descritos, indicam que, concluída a adaptação das atuais concessões em autorizações, não há perspectiva de manutenção desse regime no modelo de organização do setor.

Nesse cenário, consideramos, como já defendido no presente trabalho, que a iniciativa em exame extingue, de forma tácita, o regime

público, já que a única possibilidade de sua preservação está vinculada à eventual opção de não migração para o regime privado por alguma das atuais concessionárias, hipótese improvável.

5.1.2) Do controle dos bens reversíveis

O PLC nº 79, de 2016, prevê que a Anatel será responsável pelo cálculo do valor econômico relativo aos ônus da concessão, a ser revertido em compromissos de investimento em redes de banda larga voluntariamente assumidos pelas concessionárias que optarem por migrar de regime de prestação do serviço.

Ainda de acordo com a iniciativa, esse valor econômico refere-se à diferença entre o valor esperado mediante a exploração do serviço em regime privado e o valor esperado de exploração desse serviço em regime público, cuja metodologia e critérios serão determinados pela Agência. Assim, o cálculo em exame deverá considerar, entre outras variáveis, o saldo das metas de universalização estipuladas no PGMU vigente; o pagamento, a cada biênio, do ônus correspondente a dois por cento da receita das concessionárias, líquida de impostos e contribuições sociais incidentes, previsto nos instrumentos contratuais; e os bens reversíveis vinculados à concessão.

Sobre os bens reversíveis, o Informe nº 27/2019/PRRE/SPR indica que seu valor residual, não depreciado, é de cerca de R\$ 18 bilhões, de acordo com a Relação de Bens Reversíveis (RBR) declarada pelas empresas. O documento ressalta, no entanto, que essa relação tem “caráter apenas referencial e não exaustivo”, e que a avaliação dos bens reversíveis “deve se dar no momento da reversão” já que a evolução tecnológica pode tornar obsoleto um bem antes imprescindível para a prestação do serviço.

Além disso, o informe ressalta que a discussão sobre o dimensionamento e o cálculo dos bens reversíveis torna-se mais complexa quando considerado o ambiente de convergência tecnológica que possibilita a prestação de vários serviços por meio da mesma infraestrutura. Nesse sentido, a telefonia fixa é provida através de redes que também são utilizadas para a oferta de outros serviços, sendo necessário identificar os elementos imprescindíveis à sua prestação, sujeitos ao instituto da reversibilidade.

A respeito dessas questões, cumpre detalhar as determinações exaradas pelo TCU mediante o Acórdão nº 3.311/2015-TCU-Plenário, de 9 de dezembro de 2015, mencionado no documento em exame⁴⁷.

Segundo a decisão, a Agência deveria encaminhar à Corte de Contas, no prazo de 180 dias, a apuração do valor total dos recursos obtidos por cada concessionária a partir das alienações de bens reversíveis realizadas desde 25 de janeiro de 2007, data de início da vigência do Regulamento de Controle de Bens Reversíveis⁴⁸. O TCU determinou, ainda, entre outros dispositivos, que a Agência comprovasse o depósito desses valores nas contas vinculadas de cada concessionária e a aplicação dos referidos recursos no serviço objeto da concessão.

Como recomendações, o Tribunal sugeriu que a Agência definisse o tratamento da “reversibilidade dos bens de uso compartilhado entre outros serviços e o da concessão, dando publicidade ao conceito

⁴⁷ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3311%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=913b6b40-7c02-11e9-a2f9-1b5c92f48b93. Acesso em 12 de agosto de 2019.

⁴⁸ Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/21-2006/380-resolucao-447>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

adotado pela agência, com vistas a dirimir as diferenças de interpretação existentes no setor”, bem como concluisse o processo de atualização do regulamento que trata do tema, em tramitação no órgão regulador desde 2008⁴⁹.

Alvo de embargos de declaração pela Agência, que buscou esclarecer o teor de suas determinações, o Acórdão nº 3.311, de 2015, teve a redação integralmente confirmada pelo Acórdão nº 1.809/2016-TCU-Plenário, de 13 de julho de 2016⁵⁰. No dia 2 de agosto seguinte, a Anatel interpôs recurso, com efeito suspensivo, contra o mérito da primeira peça, sob relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues. O processo foi excluído da pauta da sessão ordinária do Plenário do TCU no último dia 12 de junho.

Assim, embora não tenha havido decisão final sobre o processo, é possível concluir que, há pelo menos três anos e meio, a Anatel tem sido provocada a dar encaminhamento a uma série de questões relacionadas à identificação, ao dimensionamento e à valoração dos bens reversíveis

⁴⁹ Em 18 de janeiro de 2018, o Conselho Diretor da Agência aprovou o Voto nº 3/2018/SEI/PR, de autoria do então Presidente, Juarez Quadros do Nascimento, determinando que a Superintendência de Planejamento e Regulamentação e a Superintendência de Controle de Obrigações submetessem ao Colegiado uma proposta de atualização do regulamento de bens reversíveis, “prevendo a consulta pública para o 1º semestre de 2018 e sua aprovação final para o 2º semestre de 2018”. Até a presente data a referida consulta pública ainda não foi aprovada. Documento disponível em: https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO7UAIbO8YEazLrQtEL6E9CNXLMksEez4lqp_0SSbwSpcAPkn3C9ojjKVWeySLL2rzi0z2Y_joCToQQM9CYAJ9QA. Acesso em 12 de agosto de 2019.

⁵⁰ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1809%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuiid=913b6b40-7c02-11e9-a2f9-1b5c92f48b93. Acesso em 12 de agosto de 2019.

vinculados à concessão as quais, necessariamente, terá que enfrentar caso o PLC nº 79, de 2016, seja aprovado.

5.1.3) Da aplicação dos recursos

Examinando o teor da Emenda nº 19 de Plenário, que prevê a possibilidade de utilização dos recursos decorrentes da adaptação dos regimes por todas as empresas de telecomunicações do País e não apenas pelas autorizadas originárias das atuais concessionárias, o Informe nº 27/2019/PRRE/SPR apresenta argumentos contrários à sua aprovação.

Para a Agência, “a proposta de atribuir a outras prestadoras os compromissos de investimento acarretaria em elevada complexidade ao processo e conseqüente execução dos compromissos adicionais, impondo riscos elevados ao processo, motivo pelo qual se sugere o não acatamento da referida Emenda”.

As razões apresentadas não justificam, a nosso ver, a alegada “elevada complexidade” tampouco os “riscos elevados ao processo” que a medida traria.

Em primeiro lugar, o fato de a concessionária não necessariamente possuir o valor econômico decorrente da migração “em caixa”, dispensando esses recursos ao longo do tempo, em nada impede sua utilização, assim que disponível, por outras empresas. Bastaria a elaboração de um cronograma – que, infere-se, deverá ser vinculado à execução desses recursos mesmo na hipótese de utilização apenas pelo grupo econômico da concessionária –, com a previsão de desembolso e de aplicação dos recursos pelas empresas selecionadas no ato de sua disponibilização.

A necessidade de se delinear um processo de escolha do agente a executar os compromissos de investimento, similar a um procedimento licitatório que, em tese, importaria mais tempo ao processo também não nos parece configurar um obstáculo. Como já mencionado, o Presidente da Agência, Leonardo Euler de Moraes, estima que a transição para o novo modelo, incluindo o cálculo do valor econômico, a ser realizado com auxílio de consultoria externa e acompanhada pelo TCU, levaria pelo menos um ano. Os editais de seleção das prestadoras poderiam ser elaborados concomitantemente a esse cálculo, não implicando tempo adicional ao processo.

Uma das alternativas para viabilizar o dispositivo em comento seria a realização dos chamados leilões reversos, a partir dos quais sagra-se vencedora a empresa que se comprometer a utilizar os menores montantes de recursos públicos para construir a infraestrutura mais adequada.

Outro risco apontado pela Anatel, qual seja a possibilidade de não aparecerem interessados em executar os compromissos de investimento em determinadas áreas do Brasil, prejudicando a implementação da respectiva política pública, configura-se pouco provável. Como informado pela própria Agência em seu Relatório Anual de 2017, o Brasil contava, em dezembro daquele ano, com nada menos que 8.600 provedores regionais de conexão à internet. E segundo o órgão regulador:

pela sua característica mais peculiar, que é a capilaridade, os provedores regionais têm a possibilidade de ofertar serviços em última milha, o que, em muitos municípios e localidades, não é de interesse imediato das prestadoras de grande porte. Nesse sentido, esses prestadores têm condições de, em áreas pouco atendidas,

ser instrumento de massificação, e, em regiões atendidas, ampliar a competição⁵¹.

Por fim, de acordo com o informe elaborado pelo órgão regulador, “há compromissos que estão intrinsicamente relacionados à rede da concessionária, como aqueles relacionados à manutenção da telefonia fixa, individual ou coletiva, os quais não poderiam ser atribuídos a outros agentes”.

Sobre esse argumento, é importante lembrar que o foco prioritário do PLC nº 79, de 2016, é justamente a conversão dos investimentos aplicados no serviço de telefonia fixa em recursos voltados à ampliação da infraestrutura de suporte para conexões, fixas e móveis, de banda larga.

Nesse sentido, compromissos de investimento “relacionados à manutenção da telefonia fixa” não estão previstos pela iniciativa em tela. Assim, todo custo vinculado à manutenção do serviço em áreas sem efetiva competição, que é uma das condições impostas para a migração, deverá ser suportado pela empresa que, voluntariamente, optar por alterar seu regime de prestação. Não se sustenta, portanto, o argumento apresentado pela Anatel.

51

Disponível

em:

<https://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=348421&pub=original&filtro=1&documentoPath=348421.pdf>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

5.2) Da gestão do espectro de radiofrequências

5.2.1) Da transferência da autorização de direito de uso

O Informe nº 27/2019/PRRE/SPR apresenta argumentos favoráveis à possibilidade de transferência da autorização de uso de radiofrequências entre prestadoras de serviços de comunicações móveis e a consequente criação de um mercado secundário de espectro, nos termos previstos pelo PLC nº 79, de 2016. Rechaça, nesse sentido, a Emenda de Plenário nº 4, que busca alterá-lo nesse dispositivo.

Como defendido acima, reconhecemos que o mercado secundário de frequências previsto pelo art. 8º do projeto de lei em exame pode gerar mais agilidade e eficiência na alocação do espectro radioelétrico.

Reiteramos, no entanto, que a implantação do mercado secundário de frequências no Brasil incrementará as receitas dos detentores do direito de uso das faixas, atuais e futuros, e que esse ganho econômico deveria ser considerado no cálculo do preço público relativo às renovações de direito de uso das radiofrequências, o que o PLC nº 79, de 2016, não prevê.

5.2.2) Das renovações sucessivas da autorização

Para a Anatel, as prorrogações sucessivas do direito de uso de radiofrequências e a possibilidade de substituição, integral ou parcial, do valor devido pelas empresas no ato da renovação por compromissos de investimento, previstas no art. 9º do projeto, trazem uma série de benefícios para o setor, entre eles o estímulo à realização de novos investimentos, por

diminuir os riscos de descontinuidade das operações, e a promoção da expansão da infraestrutura de suporte aos serviços de telecomunicações.

Nesse sentido, a Agência, a exemplo dos demais aspectos do projeto aqui tratados, recomenda a rejeição das Emendas de Plenário nº 8 e nº 9, que alteram a redação do PLC nº 79, de 2016.

A questão mais relevante sobre esse dispositivo é seu impacto para o atual modelo de outorga de uso do espectro. Aprovado o PLC nº 79, de 2016, as faixas autorizadas, por estarem sujeitas a renovações sucessivas, deixariam de ser objeto de nova licitação, o que pode restringir a entrada e a atuação de eventuais interessados na prestação de serviços de comunicações móveis, mantendo o mercado restrito às operadoras detentoras do direito de uso das faixas.

É verdade, como argumenta a Anatel, que a renovação do direito de uso não é automática, estando a empresa outorgada sujeita ao escrutínio da Agência durante o período de utilização da faixa. De fato, como defende o informe, “ao final da vigência da autorização de uso de radiofrequência, cabe à Agência avaliar se o interesse público em sua renovação supera, por exemplo, aquele decorrente da submissão da faixa a nova licitação, ou de se destinar a faixa à prestação de outro serviço”. Mais do que isso, o art. 161 da LGT, que permanecerá inalterado caso o projeto seja aprovado, determina que a destinação das faixas de radiofrequência poderá ser modificada a qualquer tempo pela Anatel, desde que o interesse público assim o determine.

Discordamos, no entanto, da afirmação presente na *peça didática de comunicação* que assevera que a “possibilidade de **renovação sucessiva** das radiofrequências **traz mais segurança jurídica e**

previsibilidade para os investimentos feitos pelas operadoras” (grifo no original). Os procedimentos de outorga ora vigentes foram previstos há 22 anos, com a aprovação da LGT, e têm sua segurança jurídica consolidada.

Já a possibilidade de alteração da destinação de uma faixa para um novo serviço ou a opção de revogar seu direito de uso por uma operadora durante o período de vigência da outorga nos parece ainda mais complexa, como nos mostram os processos de implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital, ainda em curso, e de descontinuidade de prestação do Serviço de Distribuição Multiponto Multicanal (MMDS), de TV por assinatura, por meio dos quais as faixas de 700 megahertz (MHz) e de 2,5 gigahertz (GHz), respectivamente, passaram a ser utilizadas para o provimento de conexões móveis à internet.

Concordamos, por fim, com o argumento sustentado pela Agência na *peça didática de comunicação* ao afirmar que haverá uma valorização do uso do espectro nos leilões de radiofrequência a serem realizados após a eventual aprovação do PLC nº 79, de 2016, com a perspectiva de renovações sucessivas de sua autorização. Isso porque as empresas estarão dispostas a pagar mais pela utilização das faixas em função do maior período para sua fruição e pelas possibilidades de receitas adicionais que sua exploração poderá gerar.

5.3) Da gestão do direito de exploração de satélites

A Anatel, mediante o Informe nº 27/2019/PRRE/SPR, ratificou as alterações promovidas pelo PLC nº 79, de 2016, no art. 172 da LGT, que dispõe sobre o direito de exploração de satélite brasileiro, rechaçando a aprovação da Emenda de Plenário nº 10, que trata do assunto.

Sobre as prorrogações sucessivas do direito de exploração de satélite brasileiro previstas no art. 10 do projeto, reiteramos os argumentos trazidos acima, relativos a seus eventuais impactos no ambiente de competição do segmento.

Outra observação relevante é a diferença de tratamento estabelecida entre o direito de uso de radiofrequências e o direito de exploração de satélite brasileiro quanto à imposição de compromissos de investimento em substituição ao preço público devido pelas prorrogações da autorização. Enquanto lá há o dever do Poder Concedente de impor compromissos de investimento, aqui é apenas uma faculdade.

5.4) Da arrecadação dos recursos do Fust

5.4.1) Das receitas oriundas dos serviços de radiodifusão

Segundo o Informe nº 27/2019/PRRE/SPR, a alteração promovida pelo projeto sobre o tema “deixa explícita a interpretação de que a contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE) para o FUST deve incidir somente sobre receitas provenientes da exploração de serviços de telecomunicações, excluindo-se eventuais interpretações de sua incidência também sobre as receitas do setor de radiodifusão (rádio e televisão)”. Assim, para a Anatel, a Emenda de Plenário nº 11, que suprime esse dispositivo do PLC nº 79, de 2016, deveria ser rejeitada.

Discordamos dos argumentos defendidos pela Anatel.

Em primeiro lugar, como resta claro na decisão do TRF-1, suportada por determinação prévia do STF, não cabe distinção entre serviço

de telecomunicações e serviço de radiodifusão, sendo o último uma espécie do primeiro.

Além disso, eventual alteração legal que retire os serviços de radiodifusão do grupo de empresas contribuintes do Fust não tem o condão de influenciar a decisão a ser tomada pela Consultoria-Geral da União, que deverá se basear, unicamente, nos pareceres divergentes proferidos pela Procuradoria Federal Especializada (PFE) da Anatel, pela Procuradoria-Geral Federal (PGF) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), que defendem que as emissoras de radiodifusão devem contribuir para o Fundo tendo como base de cálculo as receitas auferidas com propaganda, publicidade e *merchandising*, e pela Consultoria Jurídica (CONJUR) do MCTIC, com entendimento diverso.

Sobre a questão, o próprio Parecer nº 64, de 2018, sobre o PLC nº 79, de 2016, aprovado pela CCT desta Casa, é explícito:

Não se discute neste projeto se os valores são devidos ou não nesse período passado. Não há aqui perdão de dívida ou renegociação de seus termos. Caberá ao Poder Judiciário dar a palavra final sobre um montante estimado em um bilhão de reais⁵².

Ao mesmo tempo em que a aprovação do projeto não terá qualquer relação com a decisão a ser proferida pela Consultoria-Geral da União, essa decisão repercutirá diretamente na aprovação do dispositivo. Isso porque, confirmado o entendimento da PFE-Anatel, da PGF e da PGFN, os valores incrementais de que se abrirá mão com a aprovação do PLC nº 79,

⁵² Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7883428&ts=1553284817381&disposition=inline>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

de 2016, poderão chegar a R\$ 200 milhões por ano, ou cerca de 23% da arrecadação anual do Fundo.

Por fim, importante notar a discrepância entre o descrito no Informe nº 27/2019/PRRE/SPR e o apresentado na *peça didática de comunicação* sobre esse tema. O segundo documento desconsidera as decisões judiciais acima descritas, comprometendo seu pretense caráter informativo.

5.4.2) Dos riscos para a arrecadação do Fust

Como já defendido nesta nota, entendemos que a revogação tácita do regime público possibilitada com a aprovação do PLC nº 79, de 2016, pode comprometer a arrecadação do Fust, que tem como objeto a universalização do serviço prestado naquele regime, hoje exclusivamente a telefonia fixa.

Com a potencial migração de todas as atuais concessionárias para o regime privado de prestação, o Fundo perde sua finalidade. Essa situação pode levar a uma judicialização contra o pagamento da contribuição, já que, para as empresas do setor, não faria sentido recolher valores para um fundo esvaziado em seus objetivos. Mesmo que temporário, um eventual questionamento judicial paralisaria a arrecadação do Fust, gerando uma queda de receita.

Então, não se vislumbra na proposta “regramento catalizador de adequação futura das regras do Fust”, como defendido na *peça didática de comunicação* elaborada pela Anatel.

5.5) Do custo de operação das concessões

O Informe nº 27/2019/PRRE/SPR trouxe um novo elemento para a discussão do PLC nº 79, de 2016: indicou que, não sendo aprovado o projeto, a União deverá desembolsar R\$ 43 bilhões anuais para cobrir as despesas operacionais associadas à prestação do serviço de telefonia fixa, no eventual desinteresse de sua oferta por empresas privadas a partir de 2026, com o termo dos contratos de concessão em vigor.

A primeira observação a ser feita diz respeito à ausência, no referido informe, de referências a fontes, critérios e base de cálculo utilizados pela Anatel para estimar o valor apontado. Entendemos que essas informações são fundamentais, pois podem esclarecer, entre outros, aspectos relacionados à discriminação, na infraestrutura de redes, de elementos utilizados exclusivamente para a prestação do serviço de telefonia fixa em regime público, sujeitos ao instituto da reversibilidade.

A segunda consideração a fazer é que, embora traga a informação relativa aos custos operacionais do serviço, o informe não estima a respectiva receita. Só com essa informação seria possível avaliar o real déficit de sua prestação, pela União ou por empresas privadas, e os eventuais impactos para o erário.

Para esclarecer essas questões, o Senador Humberto Costa apresentou, no último dia 18 de junho, a Proposta de Fiscalização e Controle (PFS) nº 2, de 2019, *destinada a apurar, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, o valor estimado pela Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL sobre o custo operacional associado à prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC em regime público, nos termos do item 3.119 do Informe nº 27/2019/PRRE/SPR, de 29 de abril de 2019, a ser*

deliberada pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) desta Casa.

Feitas essas considerações, permanecemos à disposição desse Colegiado para os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Consultoria Legislativa, 15 de agosto de 2019.

Marcus A. Martins
Consultor Legislativo



[...]

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Perfeito.

Então, não havendo mais quem queira discutir, passamos à fase de votação.

Os Conselheiros que aprovam o relatório permaneçam como se encontram. *(Pausa.)*

Aprovado.

Eu vou sugerir aqui uma inversão de pauta, do item 7, que diz respeito ao relatório do PLC 79, ainda que o Conselheiro Fabio Andrade não esteja aqui.

Tendo em vista o interesse dos Conselheiros em examinar o projeto, eu, então, concedo vista coletiva a todos os Conselheiros. Voltaremos ao tema na próxima reunião, quando então votaremos o parecer. Assim, então, mesmo sem a presença do Conselheiro Fabio, a vista está concedida, e o tema passa para a pauta seguinte, para a pauta da próxima reunião.

[...]

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – ... à Senadora.

Bom, encerrada a Ordem do Dia, passamos às comunicações dos Conselheiros.

Pois não, Conselheiro Fábio.

O SR. FABIO ANDRADE – É que eu estava no caminho... Tive um problema pessoal, estava no caminho, e achei um pouquinho deselegante o pedido de vista de V. Sa. sem eu estar presente, eu estava a caminho. Mas eu concordo com o pedido de vista. Acho que o pedido de vista, no caso do projeto que relatei, o PL nº 79, é válido, até porque houve um voto em separado do nosso companheiro e parece que a nossa companheira da Fenaj tinha intenção de fazer outro voto em separado.

Então, eu queria propor ao Conselho, diante desse voto em separado que houve hoje e diante da vista coletiva, que pudéssemos solicitar, o que nos é permitido regimentalmente, um parecer da Consultoria do Senado sobre o PL. Por quê? Ai ele já tem conhecimento do meu voto, conhecimento do voto do companheiro e conhecimento da vista coletiva. E eu acho que engrandece o projeto, até porque a Relatora ainda não pediu à Consultoria do Senado. Mas eu acho que, no âmbito do Conselho, só agrega ao projeto se a gente pedir à Consultoria do Senado um parecer sobre o projeto.

Eu queria solicitar a compreensão dos Conselheiros e ver se vocês poderiam aprovar essa minha demanda.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Regimentalmente há uma previsão quanto a isso?

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Não há previsão nem óbice.

Então, eu coloco em discussão se os Conselheiros aqui presentes concordam.

O SR. FABIO ANDRADE – A Consultoria do Senado tem técnicos do mais alto gabarito, técnicos da academia. Eu acho que a opinião deles sobre o projeto, sobre o meu parecer ou sobre o voto em separado engrandece o projeto, engrandece o Conselho e valoriza a Consultoria Legislativa da Casa, que é uma das melhores do Brasil.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Eu quero ouvir aqui o Conselheiro Miguel.

O SR. MIGUEL MATOS – Na realidade, eu entendo... Mas eu não entendi qual é a preocupação. Por que eu vou mandar para a UTI ou para o hospital? Qual é a doença? Não entendi. Qual é o motivo de a gente mandar para a Consultoria Legislativa?



O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – É um projeto que está há três anos ou há quatro anos em tramitação aqui.

O SR. MIGUEL MATOS – Não entendi assim... Se houver um argumento, eu posso discutir, mas eu não entendi...

O SR. FABIO ANDRADE – O argumento, que eu acho válido, é que, primeiro, houve divergência de pareceres no Conselho. Isso, por si só, já justificaria. O segundo é porque, até o momento, apesar dos três anos do projeto na Casa, a Consultoria Legislativa não se pronunciou oficialmente sobre ele.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Bom, mas isso aí...

O SR. FABIO ANDRADE – Se nós temos a prerrogativa e não temos o óbice... Qual é o óbice a uma consultoria legislativa formada pelos melhores técnicos do País dar uma opinião sobre o projeto ou, pelo menos, sobre o meu parecer e sobre o voto em separado dele?

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Conselheiro João Camilo.

O SR. JOÃO CAMILO JÚNIOR – Bem, eu não acho que houve divergência de pareceres. Inclusive, quero registrar que os pareceres estão muito bem escritos. O parecer do...

O SR. FABIO ANDRADE – Isso está me parecendo uma manobra para procrastinar o debate.

O SR. JOÃO CAMILO JÚNIOR – O parecer do Conselheiro Fabio é muito bem escrito e o parecer do Conselheiro Miguel só faz uma alteraçãozinha. Então, assim, não é uma divergência.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Isso é inusitado. Eu nunca vi aqui na nossa Casa um parecer ter sido submetido posteriormente à Consultoria. Agora, eu também não vejo nenhum problema.

Agora, isso também não impede, Conselheiro Fabio, que o seu relatório seja votado na próxima sessão. Não iremos aqui esperar a Consultoria do Senado porque não depende disso o voto dos Conselheiros. Então, podemos solicitar, sim, o senhor, como Conselheiro, pode solicitar à Consultoria Legislativa que faça um parecer. O senhor tem esse direito, e isso será incorporado na próxima reunião ou não. Se estiver pronto, sim. Se não estiver, não impede a votação aqui.

O SR. FABIO ANDRADE – Eu acho que engrandece...

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Engrandecer pode engradecer, Conselheiro. Agora, é um projeto que está em exame há quatro meses aqui e impedir a votação dele por conta de um parecer que possa vir ou não... Eu, na minha opinião, sou a favor até do pedido à Consultoria Jurídica para que se manifeste, agora respeitando aqui...

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – É, a Consultoria Legislativa, respeitando aqui o fato de que, ao parecer apresentado e com voto divergente, na sessão seguinte, se votará "sim" ou "não", como é do feitio da nossa Comissão.

Então, fica a minha opinião aqui. Pessoalmente, concordo com o pedido. Agora, acho que não cria nenhum óbice ao...

O SR. FABIO ANDRADE – Mas eu também acho, Presidente, que o parecer da Consultoria Legislativa não cria nenhum óbice à votação. Eu acredito que a Consultoria Legislativa tenha capacidade e desenvoltura para nos apresentar esse parecer dela antes da votação.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Conselheiro Davi.



O SR. DAVI EMERICH – Presidente, eu acho que pode pedir realmente para a Consultoria Legislativa. Eu estou aqui meio perplexo: dois votos, quatro anos de um projeto que tramita na Casa, de repente se quer aprovar rapidamente. No mínimo, até para que a gente se prepare para a próxima votação, eu faria mais uma sugestão: que cada autor de cada relatório fizesse um resumo rápido das suas posições e que se colocasse qual é a diferença de um relatório para o outro. Isso porque é um assunto grande do ponto de vista do que ele envolve. Hoje, se fosse votar, eu mesmo pediria vista porque eu não estaria preparado para votar um projeto dessa magnitude. Então, seria muito interessante, independentemente de se encaminhar para a Consultoria, que eu acho que deve ser encaminhado mesmo, que cada Relator expusesse mais ou menos, ou sintetizasse, essa questão para nós. Eu acho que para o Plenário...

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Eu acho que o parecer, principalmente o parecer do Conselheiro Fabio Andrade, é absolutamente exaustivo.

O SR. MIGUEL MATOS – Só há um Relator, e o relatório está ótimo, está excepcional. A divergência é apenas o encaminhamento final.

O Conselheiro Fabio sugere que, como houve a sugestão de um Senador, que vá para a Comissão de Assuntos Econômicos. Eu entendo que não, porque, na realidade, esse projeto já é um projeto da Câmara, já foi amplamente discutido e... Bom, esse é meu pensamento também. Ele já foi votado, inclusive, no Senado. Então, assim, ele...

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. FABIO ANDRADE – Nenhuma. Foi votado numa comissão especial, uma comissão criada pelo Presidente Renan Calheiros. Não foi pelas comissões temáticas.

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. MIGUEL MATOS – E acho que já há amadurecimento suficiente para votação. Esse é um ponto de vista meu, mas também não...

O SR. FABIO ANDRADE – Mas, Miguel, houve um fato novo. Há mais ou menos um mês, o Senador Jean Paul pediu o mesmo que eu pedi no meu voto: que vá à Comissão de Assuntos Econômicos, até porque nunca foi. Então, eu acho que o que eu pedi no meu voto não tem nada de mais. Você tem todo o direito de discordar, eu acho que faz parte do processo. Agora, eu queria a compreensão de vocês para o seguinte: qual é o óbice a se ter uma opinião que vá ao Plenário ou vá a uma outra Comissão que é formada por grandes Senadores, o Senador Tasso, o Senador José Serra e outros membros que realmente têm conhecimento de impactos econômicos profundos? O que nos impede de solicitar que a Consultoria Legislativa dê uma opinião sobre isso, se ela está aqui para nos ajudar, para nos apoiar? São pessoas concursadas, pessoas oriundas da academia...

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – É estranho, Conselheiro Fabio, que a própria Relatora não tenha feito isso, não é?

O SR. FABIO ANDRADE – Mas é uma prerrogativa dela fazer isso, como é a minha também. E eu gostaria de usá-la.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Então, olhe só: eu acho que não há nenhum óbice, nenhum impedimento a que seja pedido...

O SR. FABIO ANDRADE – Mas eu gostaria, eu ficaria mais confortável, apesar de eu ter a prerrogativa de fazê-lo individualmente, se os Conselheiros se manifestassem a favor, ou até contra, da minha posição.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Eu acho que a gente pode colocar em votação aqui, eu encaminho a votação do pedido...



Conselheira Maria José.

A SRA. MARIA JOSÉ BRAGA – Sim.

Presidente, eu não sei se nós precisamos encaminhar uma votação, porque, como o senhor mesmo já concedeu vista coletiva do parecer, ou dos pareceres – apesar de não terem grandes diferenças –, e nós só poderemos fazer o debate e o voto na próxima sessão do Conselho, eu creio que não há absolutamente nenhum prejuízo em o Conselho solicitar um parecer da Consultoria Legislativa.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Eu concordo. É como eu disse: não há nenhum...

A SRA. MARIA JOSÉ BRAGA – Não havendo nenhum prejuízo, eu creio que...

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Pelo contrário.

A SRA. MARIA JOSÉ BRAGA – ... podemos, inclusive, dispensar o voto, se os demais...

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Se os Conselheiros...

O SR. FABIO ANDRADE (*Fora do microfone.*) – Mas o que eu gostaria de deixar registrado é que fosse a posição do...

A SRA. MARIA JOSÉ BRAGA – É uma posição do Conselho.

(Intervenções fora do microfone.)

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Isso será feito. Não há nenhuma objeção a essa posição...

(Intervenção fora do microfone.)

A SRA. MARIA JOSÉ BRAGA – Não, eu creio que não.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Então a Comissão pedirá oficialmente à Consultoria Legislativa o parecer a respeito dos pareceres.

A SRA. MARIA JOSÉ BRAGA – Presidente, se me permite, eu acho que a Consultoria Legislativa poderia nos dar um parecer sobre o projeto e, se me permite também, eu gostaria de solicitar especificamente que, nesse parecer, viesse um histórico da tramitação desse projeto, que, pelo que eu fui informada, já foi aprovado, voltou, foi para sanção, voltou. Então temos aí...

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Muito bom.

A SRA. MARIA JOSÉ BRAGA – ... uma série de questões que... Eu, por exemplo, iria pedir vista de qualquer forma, porque precisava me informar melhor sobre esses processos todos que foram, aí, discorridos ao longo desses anos.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Eu acho que seria muito bom.

Então será nesse sentido.

Pois não, Conselheiro.

O SR. FABIO ANDRADE – Quero deixar claro, Presidente, que, por esse problema de o projeto já ter ido e já ter voltado, ter tido problema na tramitação, a minha intenção, quando eu solicitei ouvir a CAE, foi que, quando ele chegasse ao Plenário, chegasse de uma forma mais robusta – pela importância da CAE, pelo fato de o projeto abarcar recursos econômicos de entrada de investimentos no Brasil. Então meu objetivo não foi protelar, foi simplesmente deixar o projeto mais robusto, mais bem preparado para a votação em Plenário. Até porque em meu parecer eu falo extensamente bem do projeto, eu elogio o projeto. Só que eu solicito isso em prol do projeto, para que o projeto chegue ao Plenário com maturidade, para ser votado pelas Comissões que realmente representam o Senado da República.



E eu fico muito feliz de o Conselho ter concordado comigo e pedido por unanimidade esse parecer da Consultoria Legislativa, porque eu tenho certeza de que o parecer vai nos ajudar a encaminhar na próxima reunião um parecer ou outro da melhor maneira. É bom para o Brasil e é bom para o Conselho de Comunicação Social.

O SR. DAVI EMERICH – Presidente...

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Pois não, Conselheiro Davi.

O SR. DAVI EMERICH – Quando o Conselheiro Fábio chegou, até em virtude de problemas pessoais, fez ponderação sobre a posição da Mesa de ter dado vista coletiva. Eu quero elogiar a posição da Mesa: a Mesa fez isso no momento em que o ponto apareceu na pauta, não antecipou e teve um procedimento corretíssimo...

O SR. FABIO ANDRADE – Não, não. Foi antecipado, sim, viu? Houve um pedido de inversão de pauta.

O SR. DAVI EMERICH – Então, eu parablenizo a posição da Mesa. Eu acho que ela foi correta, está certo? Eu acho que esse foi o encaminhamento realmente que melhor atendeu às necessidades...

O SR. FABIO ANDRADE – Eu concordo com a vista coletiva também.

O SR. MIGUEL MATOS – Presidente...

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Pois não, Conselheiro Miguel.

O SR. MIGUEL MATOS – Só faço um esclarecimento. É que a Comissão de Assuntos Legislativos vai tratar do projeto de lei, não dos pareceres. Eu não admito que se trate de parecer. Nós fomos escolhidos por votação do Congresso Nacional e nós temos independência para tratar de qualquer tema sem que ninguém venha nos remedar aqui sobre o nosso ponto de vista.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Então, fica específico...

O SR. FABIO ANDRADE – A gente também tem a liberdade de concordar ou não com o que a Consultoria Legislativa escrever.

O SR. MIGUEL MATOS – Sim, mas ela não tratará... É por isso que nós temos que tomar cuidado, até porque o que nós vamos remeter a eles é um pedido sobre o projeto de lei e não anexando os nossos relatórios.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Sim, perfeito.

Eu gostaria de ponderar que a gente, regimentalmente, não vota pareceres da Consultoria Legislativa, eles apenas informam...

O SR. FABIO ANDRADE – São consultivos.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – É, são consultivos.

Então, fica deliberado o encaminhamento do pedido para que a Consultoria Legislativa se manifeste sobre esse projeto de lei, e a vista concedida é mantida.

O SR. FABIO ANDRADE – Se for possível, Presidente, antes da reunião. Se a Consultoria Legislativa... É para que a gente possa votar com esse parecer mais subsidiado.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Isso, isso. Perfeito.

[...]



[...]

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Ou terá um relatório divergente.

Temos apenas mais duas reuniões.

Bom, agora então, com a presença do Conselheiro Fabio Andrade... *(Pausa.)*

Temos que voltar, aqui, às comunicações do Presidente, antes de passar ao item 2.

Em 22 de agosto, a Conselheira Patrícia Blanco comunicou que não poderia comparecer a esta reunião por se encontrar em viagem ao exterior.

Esta reunião será realizada em caráter interativo, com a possibilidade de participação popular, por isso as pessoas que tenham interesse em participar com comentários ou perguntas podem fazê-lo por meio do Portal e-Cidadania, www.Senado.leg.br/ecidadania, e do Alô Senado, através do telefone 0800 612211.

Comunico aos Srs. Conselheiros que temos sobre a Mesa da Presidência, para apreciação, a Ata da 7ª Reunião de 2019, enviada com antecedência por *e-mail* a todos os Conselheiros. *(Pausa.)*

Não havendo objeção, proponho a dispensa da leitura e da discussão da Ata.

Os Srs. Conselheiros que a aprovam permaneçam como se encontram. *(Pausa.)*

Cartilha do Conselho de Comunicação Social.

Encontram-se distribuídas sobre as bancadas as Cartilhas do Conselho de Comunicação Social, para auxiliar na divulgação do Colegiado junto aos Parlamentares.

Os Conselheiros que necessitarem de mais exemplares podem solicitar junto à Secretaria.

Ordem do Dia.

Temos já antecipado o item 3 e o item 1. Vencidos o item 1 e o item 3, então passamos agora ao relatório do item 2, do Conselheiro Fabio Andrade, sobre o PLC 79/2016, que “Altera as Leis 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 9.998, de 17 de agosto de 2000; e dá outras providências”.

Na reunião anterior, a partir da iniciativa do Conselheiro Fabio Andrade, este Conselho decidiu solicitar à Consultoria Legislativa do Senado Federal o parecer sobre o PLC nº 79. A nota informativa foi enviada a todos os Conselheiros por *e-mail* em 21 de agosto.

Sendo assim, passo a palavra, inicialmente, ao Conselheiro Fabio Andrade, para a apresentação da nota informativa e leitura do seu relatório, e, sem seguida, passarei a palavra ao Conselheiro Miguel Matos e à Conselheira Maria José, para apresentarem seus votos em separado.

Conselheiro Fabio Andrade, por favor.

O SR. FABIO ANDRADE – Bom dia, Presidente, bom dia, caros Conselheiros e Conselheiras.

Eu entendo que foi muito importante a decisão que o Conselho tomou de solicitar à Consultoria Legislativa do Senado, em caráter oficial, um parecer, uma opinião sobre o PL nº 79.

Em que pese eu achar o projeto de maneira geral muito bom, eu tinha algumas preocupações e considerei que ele deveria ser remetido à Comissão de Assuntos Econômicos. E, após o relatório que foi distribuído a todos os Conselheiros, eu achei bom porque a Consultoria concordou, em tese, com a minha preocupação de que o projeto, em vista de alguns comentários que já estão na Casa há muito tempo, precisaria ser analisado por uma comissão temática mais voltada à economia, já que envolve valores, dinheiro



público, recursos que precisam ser valorados e dúvidas sobre como eles devem ser valorados.

Então, o parecer da Consultoria Legislativa foi muito bem feito, ele abordou outros problemas – talvez até maiores do que eu pensava –, mas principalmente eu acho que ele nos deixou confortáveis para encaminharmos o relatório, concordando com o meu pensamento, que é o de que ele deva principalmente ir para a Comissão de economia.

Nesse ínterim, a Conselheira Maria José apresentou um voto em separado, que li com bastante atenção e com o qual eu concordo. Ela elenca algumas outras preocupações maiores, mas principalmente no fundamento ela concorda com que o projeto precisa ser mais estudado, principalmente pelas Comissões que tratam de valorações econômicas, de estudos econômicos, e ela fez um novo voto em separado.

Eu queria, Presidente, dizer que gostaria de juntar o meu voto ao voto da Maria José, se fosse possível, porque eu acho que os votos têm uma mesma proposta, que resumindo seria o seguinte: vamos estudar mais, o projeto é complexo, o projeto trata de dinheiro público, trata de valorações econômicas que envolvem longos períodos.

Então, eu queria abrir mão do meu relatório, anexar o meu relatório ao relatório da Conselheira Maria José e pedir que fosse a voto um só, porque basicamente eles têm as mesmas preocupações.

Eu queria também, antes de encerrar a minha palavra, falar que o Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos, Senador Omar Aziz, fez um ofício ao Presidente do Senado solicitando, pela importância do projeto, que o projeto vá à Comissão de Assuntos Econômicos. Inclusive, ele reforça o requerimento do Senador Jean Paul Prates no sentido de que o projeto vá à Comissão de Assuntos Econômicos.

Então, o parecer da Consultoria Legislativa, a minha preocupação de que o projeto seja melhor estudado sob a ótica econômica, o requerimento do Senador Jean Paul e principalmente agora o requerimento do Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos para que o projeto – ele vê como extrema necessidade que o projeto passe por lá – corroboram a minha preocupação.

Então, mais uma vez, eu gostaria de pedir aos que concordam com meu pensamento, com a minha ideia de que o projeto necessita de um olhar mais apurado, que votem com o relatório da estimada Conselheira Maria José.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Bom, assim sendo, então, temos só dois relatórios em discussão, o relatório do Conselheiro Miguel Matos e o relatório da Conselheira Maria José.

Para confirmar e evitar qualquer... O Conselheiro Fabio abre mão do seu voto e incorpora o seu relatório ao da Maria José. Então, o que será discutido aqui agora, no fundo, é uma...

(Intervenção fora do microfone.)

É, e do Conselheiro... Mas, fundamentalmente, existe um ponto apenas de divergência entre os dois relatórios: a ida ou não à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, já que, no mais, há consenso em relação à matéria.

O SR. FABIO ANDRADE – Esse ponto tornou-se, na verdade, uma frase inteira, porque o ponto aumentou de tamanho pelo parecer da Consultoria e pelo pedido do Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos de que o projeto vá à Comissão de Assuntos Econômicos.

Então esse ponto é, na verdade, um ponto que a gente tem que olhar de uma maneira...



O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Sim, sim, é claro, mas é porque fica evidenciado que, como eu disse, esse é o ponto, vamos dizer, de inflexão com relação à discussão da matéria.

Em sendo assim, passo, então, a palavra ao Conselheiro Miguel Matos para que defenda o seu voto em separado.

O SR. MIGUEL MATOS – Bom dia a todos. Bom dia, Presidente.

Na realidade, a questão é bem simples. Eu acho que não há muitas questões.

O voto do Conselheiro Fabio é no sentido de que o projeto é ótimo; aliás, eu gostaria de ler até o finalzinho aqui da conclusão. Depois de uma, aliás, muito bem feita, explanação: "Este Relator posiciona-se favorável a que o Conselho de Comunicação recomende ao Congresso Nacional a aprovação do Projeto de Lei da Câmara em sua íntegra".

Eu estou seguindo essa parte porque não há discussão. A questão de ir para a Comissão de Assuntos Econômicos ou não, isso não nos diz respeito aqui, na minha modesta opinião. Isso é uma questão *interna corporis* que a Mesa do Senado vai saber tratar ou não, mas essa recomendação, a meu ver, não seria nossa.

A nossa é que nós recomendamos a aprovação na íntegra em regime de urgência, porque já foi discutido, desde 2016, e passou por várias Comissões...

O SR. FABIO ANDRADE – Por quais Comissões passou?

O SR. MIGUEL MATOS – Na Câmara dos Deputados...

O SR. FABIO ANDRADE – Não, no Senado da República.

O SR. MIGUEL MATOS – Na...

O SR. FABIO ANDRADE – Em nenhuma Comissão, só Ciência e Tecnologia.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão. *Fora do microfone.*) – Não, ela passou na Comissão especial do...

O SR. FABIO ANDRADE – Mas ela não é uma Comissão temática, não é reconhecida pelo Regimento do Senado, Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Quando ela foi constituída, foi para... (*Fora do microfone.*) Quer dizer, foi uma decisão do então Presidente Renan Calheiros.

Eu não estou aqui... Estou apenas dizendo que uma Comissão substituiu...

Até mesmo porque há previsão regimental de que quando uma matéria interessa a mais de tantas Comissões, cria-se uma Comissão especial para debater.

E, a propósito disso, Conselheiro Fabio, o Consultor informa "não existir – página 10, você pode até ler isso –, em face ao avançado *status* de tramitação, previsão regimental para que exista deliberação por outra Comissão".

Isso está dito pelo... "E para que o requerimento do Senador Jean Paul Prates seja deferido pelo Conselho e pela Mesa será necessária uma interpretação sistêmica do Regimento Interno do Senado Federal, o que significa avaliar outros casos, não apenas estes para...".

O SR. FABIO ANDRADE – Mas, aí...

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Bom, eu estou...

O SR. FABIO ANDRADE – Mas, aí, Presidente, é porque o requerimento está na mesa parado já há quase 30 dias. E, realmente...

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Eu sei disso.

O SR. FABIO ANDRADE – ... os prazos ficam...

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – O que eu estou falando, Conselheiro, é que eu estou lendo, não estou dando a minha opinião. Estou lendo a opinião do Consultor.



E ele diz ainda, por fim, que a CCT é a Comissão de maior pertinência regimental sobre o tema. Então essa é a observação dele a respeito da questão específica da Comissão, do parecer que foi distribuído a todos. Página 10.

Prossiga, Conselheiro, então.

O SR. MIGUEL MATOS – Só retomando então, a questão me parece bem simples e objetiva. Essa é a minha opinião, modesta opinião. Não quero impô-la a ninguém.

O que eu acho é que este é o nosso estrito objeto de trabalho aqui. O projeto é bom e deve ser aprovado, seguindo até o que diz o Conselheiro Fabio. Agora quanto a ir para a Comissão de Assuntos Econômicos, recomendação nossa, eu quero crer que isso não é da nossa pertinência.

O SR. FABIO ANDRADE – Esse pensamento seu, Conselheiro Miguel, o senhor também recomenda no seu parecer que vá ao Plenário. Pertinência por pertinência...

O SR. MIGUEL MATOS – Sim, ele já está pronto para ser votado. Já foram votadas as emendas...

O SR. FABIO ANDRADE – Eu discordo veementemente do senhor.

O SR. MIGUEL MATOS – Eu estou recomendando a aprovação...

O SR. DAVI EMERICH – Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Pois não.

O SR. DAVI EMERICH – Parece que a gente está em discussão entre duas pessoas. Acho que esse debate precisaria ser aberto.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Pois é, está aberto, sim.

Ele está apresentando o voto dele.

O SR. MIGUEL MATOS – Primeiro, que não é discussão, é uma apresentação só.

E já vou encerrar, para evitar discussão até, porque já está apresentado, já foi na reunião passada, a gente já teve um mês aí para poder analisar, cada um analisou, veio o voto em separado da Conselheira Maria José que chegou a tempo, todo mundo teve tempo de ler; essa é a questão.

Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Bom, isto posto, passo a palavra à Conselheira Maria José, para apresentar o seu voto.

A SRA. MARIA JOSÉ BRAGA – Obrigada Presidente.

Na verdade, o meu voto traz para dentro do Conselho, ou seja, para a alçada dos Conselheiros as preocupações que foram apresentadas pelo Consultor Legislativo na nota técnica que nós solicitamos à Assessoria, à Consultoria do Senado.

Eu confesso que apesar de este projeto estar tramitando desde 2015 na Câmara dos Deputados e desde 2016 no Senado, a categoria dos jornalistas não tinha se apropriado do seu conteúdo e, portanto, não tinha se manifestado a respeito. Mas, a partir da nota técnica que este Conselho recebeu, a Diretoria da Fenaj, não só eu, mas a Diretoria da Fenaj pôde ver que de simples não tem nada o projeto. Pelo contrário, o projeto é de uma complexidade que exige sim amplo debate e, de preferência, que esse debate seja feito parcimoniosamente, ou seja, que não haja aqodamento, que não haja pressa, como houve até hoje, tanto na tramitação na Câmara dos Deputados como na tramitação no Senado.

A aparência de simplicidade que o projeto traz, ou seja, de uma simplificação do regime de concessão pública para o regime de autorização que aí trata, migra para um regime privado, na verdade tem consequências muitíssimo importantes, tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista da utilização do espectro eletromagnético brasileiro, que é sim e tem sim de ser controlado pelo Estado brasileiro.



Então, volto a dizer, não é nada simples. E nessa questão a nota técnica traz duas preocupações, que eu destaquei. A primeira delas, essa alteração do regime público para o regime privado, segundo o projeto de lei que está em tramitação, simplesmente seria uma faculdade das atuais concessionárias de telefonia. Ou seja, beneficiaria as empresas que estão no mercado e nenhuma outra empresa que quisesse, vamos dizer assim, aproveitar dessa "facilidade" – entre aspas – da mudança do regime público de concessão para o regime privado de autorização. Então, só isso aí já demandaria um amplo estudo econômico do ponto de vista de favorecimento do Estado brasileiro às cinco empresas privadas de telefonia.

Mas há também, e isso foi bastante discutido, a questão da polêmica do valor dos bens reversíveis, em que estão aí implicados bilhões do povo brasileiro. Aí: ah, são coisas que estão ultrapassadas, são coisas que não têm mais utilidade. Não é bem assim, não é isso que o TCU aponta. E, se são bens públicos, devem ser tratados como bens públicos em qualquer situação, mesmo que o chamado valor de mercado não seja assim tão expressivo, mas bilhões são expressivos sim e precisam ser levados em conta.

A nota técnica também traz a questão da gestão e outorga do espectro de radiofrequências. E eu ressaltai dois pontos. A criação de um mercado privado de frequências ou mercado secundário de espectro, como está sendo chamado. E aí, o mercado gosta de eufemismos. Então, o que está previsto é que uma empresa obtém uma concessão e pode vender essa concessão à outra. Então, quer dizer, é o Estado brasileiro abrindo mão da gestão e da outorga de radiofrequências. Então, isso é também muitíssimo perigoso para a sociedade brasileira e também, para quem gosta, para os negócios brasileiros, já que não será mais a União, serão empresas que vão ficar aí atuando nesse mercado paralelo.

Há outro aspecto, a possibilidade de renovação sucessiva de direito de uso das faixas pelas empresas que o detenham. Também é outro aspecto que precisa ser considerado. Volto a dizer, para quem gosta de negócios, para quem está no mercado capitalista, uma empresa ter o direito de ir renovando sucessivamente a sua autorização de uso, isso inclusive impede a chamada livre concorrência no mercado nacional.

Há também, levantada pelo Consultor Legislativo, na nota técnica, a questão de mudanças na arrecadação do Fust. Ou seja, o projeto mistura alguns temas que podem sim ser tratados separadamente.

Em relação ao Fust, com a migração do regime público para o regime privado, haverá fatalmente um esvaziamento do Fust e o projeto sem uma devida justificativa tenta pôr fim à polêmica judicial que está aí no País há muitos anos sobre a obrigatoriedade da contribuição para o Fust das empresas de radiodifusão.

Então, são pontos, a meu ver, bastante complexos. E confesso que fomos alertados – nós, categoria dos jornalistas – pela brilhante nota técnica que foi encaminhada a este Conselho, e nós acatamos integralmente os argumentos de preocupação trazidos pela nota técnica.

Por isso, propomos – porque é uma forma de garantir mais debate do PL e também o seu aperfeiçoamento – que, em vez de análise apenas das emendas apresentadas em Plenário, e volta ao Plenário, que o PL seja sim encaminhado para a Comissão de Assuntos Econômicos, quando a Comissão vai poder opinar e eventualmente propor aperfeiçoamentos ao projeto, suprimindo essas lacunas que foram muito bem colocadas na nota técnica e que muito provavelmente são de conhecimento dos Senadores, já que há mais de um pedido, inclusive, para que o PL nº 79 continue em debate.

É isso, Presidente.



O SR. FABIO ANDRADE – Presidente, eu queria complementar somente um parágrafo. Eu gostaria de ler um parágrafo do Senador Omar Aziz, que é o Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos.

Acho que deixa clara a responsabilidade que nós temos, neste momento, nessa votação. Olha o que diz o Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos: "Reitero que o projeto está pedindo desde 4 de junho que vá à Comissão de Assuntos Econômicos e a Comissão de Ciência e Tecnologia simplesmente não encaminhou à Mesa o projeto, para que o requerimento pudesse ser lido".

Vou ler um parágrafo só:

Senador Omar Aziz, Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos.
A matéria é sensível e estratégica para o desenvolvimento econômico nacional. Compreende transferências de bens públicos à iniciativa privada com implicações relevantes do poder econômico na concorrência do mercado e no futuro do setor de telefonia do Brasil. Propõe isenção tributária a contribuintes do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), com potencial ameaça à sua subsistência. Possui, portanto, grande relevância, absoluta pertinência com as atribuições da Comissão de Assuntos Econômicos.

Então, mais uma vez, aqui eu deixo ressaltada a importância da nossa responsabilidade em que nós apenas recomendamos que o projeto vá para a Comissão de Assuntos Econômicos, que é o foro ideal para ser discutido.

Aqui é um projeto que trata de bilhões de reais em dinheiro público, transferências a empresas privadas, bens reversíveis. A Comissão de Ciência e Tecnologia é uma Comissão do maior mérito possível, mas ela não trata da esfera econômica, ela não trata de valorar bens, ela não trata de avaliar se o Estado está devolvendo dinheiro público de maneira correta ou incorreta.

Então, eu solicito aos Srs. Conselheiros que pesem na consciência suas observações e façam somente uma recomendação. Eu não estou aqui falando mal do projeto. Eu estou falando que ele pode melhorar, inclusive, para que ele chegue ao Plenário de uma maneira robusta, de uma maneira forte, para que possa ser votado e aprovado, mas bem valorado, para o bem do Brasil e do povo brasileiro.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Sensibilizado com a demonstração de patriotismo do nosso Conselheiro.

O SR. FABIO ANDRADE – Obrigado, Presidente. Agora, eu gostaria que o senhor agisse como Presidente...

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Eu peço agora que...

O SR. FABIO ANDRADE – ... e não tomasse posição no debate.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Não, eu não estou tomando posição no debate, não, apenas li o parecer do Conselheiro no que diz respeito ao tema ora em discussão, que é a competência ou não de se decidir se vai à Comissão de Assuntos Econômicos.

Eu gostaria de ouvir agora o Conselheiro João Camilo, que pediu a palavra; depois, o Conselheiro Davi Emerich.

O SR. JOÃO CAMILO JÚNIOR – Bom dia a todos.

A primeira coisa que eu queria dizer é em relação à questão da nossa atribuição como Conselho. Falar sobre tramitação de um projeto de lei é muito complexo porque essa tramitação é decidida e é demandada pela Mesa do Senado Federal. Então, quando a Mesa



despachou o projeto, ela já determinou para onde seria o encaminhamento, por onde esse projeto teria que passar. Se a gente delibera sobre isso agora, a gente de alguma forma está em cima das decisões da Mesa falando que não foi uma decisão acertada por onde o projeto passou.

Em relação a questões de aqodamento, é uma questão complexa. Por quê? Porque ele teve uma ampla discussão, sim, na Câmara dos Deputados, veio para cá e teve uma discussão, reconheço que não foi ampla e tanto que por isso o projeto voltou para cá, mas agora a gente entende e, pelos meandros que o projeto passou, vê que o projeto está maduro para ser votado em relação à questão de tempo, porque urge que de alguma forma esse marco legal seja alterado. O País também depende dessa decisão nossa – não digo nossa como Conselho, mas como Casa, como Senado – para que esse projeto ande e de alguma forma tenha um impacto na economia.

Outra coisa que eu queria deixar registrada é a parte que nos toca que é a questão do Fust que toca à radiodifusão e, como um dos representantes aqui da radiodifusão, não tenho como não me posicionar. Por quê? Porque o Fundo de Universalização das Telecomunicações tem uma questão específica para existir. É universalizar o quê? As telecomunicações. Quando ele foi instituído lá, em 2000, erroneamente nós fomos colocados pela Anatel como contribuintes deste fundo. Depois houve um parecer divergente do Ministério das Comunicações, pela Conjur, pela área jurídica do Ministério das Comunicações, dizendo que nós não deveríamos recolher o Fust, não incidiria sobre os serviços de radiodifusão porque radiodifusão não é telecomunicações. Telecomunicações é um serviço específico, tributado, um serviço que é cobrado do consumidor final e radiodifusão não, radiodifusão é livre, aberto, gratuito, é uma concessão pública, sim, mas de alguma forma ele não tem nenhum custo para o usuário final.

Tendo colocado isso, o que o projeto faz? Ele não está misturando as coisas, como a Conselheira Maria José postulou aqui; na verdade, ele está corrigindo um problema que já foi misturado lá atrás, quando se misturou telecomunicações com radiodifusão, tanto que, na página 13, o Consultor que elaborou a nota informativa registra que a Anatel está concordando e solicitando a aprovação do projeto na sua íntegra, ou seja, inclusive com essa correção de que nós não somos recolhedores do Fust.

Hoje, a radiodifusão paga mais de 38 impostos para poder se manter em pé em relação aos mais variados impostos e demandas tributárias que são estabelecidos no nosso País. Se a gente passa a recolher o Fust, o impacto sobre as empresas seria muito alto.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Conselheiro João Camilo, para um esclarecimento, as rádios comunitárias pagam esses mesmos impostos que são submetidos a...?

A SRA. MARIA JOSÉ BRAGA (*Fora do microfone.*) – Claro que não...

O SR. JOÃO CAMILO JÚNIOR – Não, não. Só mesmo as rádios comerciais e as TVs comerciais.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Eu queria que fosse registrado, Conselheira Maria José.

O SR. JOÃO CAMILO JÚNIOR – Sim.

As rádios comunitárias não pagam, só as comerciais e as TVs comerciais.

Para nós, é uma situação muito complicada. Às vezes, pode parecer hipocrisia, mas a hipocrisia passa por outras instâncias. Quando a gente está defendendo aqui – e legitimamente, eu registro – as empresas, já que essa é a minha posição aqui, a gente está defendendo não só as empresas, a gente está defendendo também a sociedade civil, a gente está defendendo também uma imprensa livre. Se se incide um imposto deste, com



um recolhimento tão vultoso como este, para radiodifusão, o que vai acontecer? Vão demitir pessoas tanto de rádio quanto de televisão, porque é um impacto financeiro muito grande.

Quando a gente fala de tributação para esses setores, a gente está falando também de liberdade, porque, se eu não tenho liberdade financeira, econômica para poder trabalhar, eu tenho que demitir e eu tenho que reduzir salário, eu estou impactando na comunicação social, eu estou impactando, inclusive, na democracia do País.

Eu só quis fazer este registro, porque, verdadeiramente, a radiodifusão não é telecomunicações, ela não deve recolher Fust. Essa confusão foi feita lá atrás, e o projeto estaria sanando, neste item, essa questão dessa confusão. Então, é para deixar bem claro isso.

Outra coisa. O País não vai ter perdas, não vai haver um esvaziamento em relação à questão do Fust. Por quê? Porque nunca a radiodifusão recolheu o Fust! Eu vou repetir: nunca a radiodifusão brasileira recolheu o Fust. Nós só estamos querendo uma correção. Inclusive, essa correção está dentro desse projeto, essa correção está em outros projetos de lei, essa correção também está na mão da Advocacia-Geral da União para emitir um parecer a respeito disso.

Eu queria deixar esse registro claro, porque essa confusão entre telecomunicações e radiodifusão precisa ficar clara na nossa cabeça para não divulgarmos isso errado amanhã, uma vez que isso impacta diretamente no nosso negócio, mas impacta diretamente na vida da comunicação social brasileira. Nós estamos falando do rádio e da televisão.

De qualquer forma, eu já deixo registrado antecipadamente o meu voto, com o meu apoio ao voto em separado do Conselheiro Miguel Matos, exatamente pela forma como ele colocou. O voto do Conselheiro Fabio foi muito bem escrito, muito bem construído, mas, de qualquer forma, se você lê-lo todo, do começo ao fim, ele faz referências ao projeto como sendo um bom projeto e, na conclusão, ele registra isso. Só que ele pede que isto passe pela CAE. A gente acredita que, neste momento, isto não é mais objeto da CAE. Por quê? Porque quem decidiria tramitação de projeto ou andamento do projeto seria a Secretaria-Geral da Mesa, e nós somos Conselho de Comunicação Social e, nem de longe, podemos deliberar sobre isso.

É a minha opinião.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Conselheiro Davi.

Depois, passaremos à votação.

O SR. DAVI EMERICH – Presidente, emociona-me ver tanto patriotismo neste plenário, principalmente em torno de um projeto deste. Todo mundo é patriota como ninguém aqui dentro.

Nesse ponto, eu quero parabenizar o João Camilo, porque o João Camilo é muito afirmativo, assume concretamente que representa um segmento, fala do prejuízo que esse segmento está tendo, dentro de um erro de marco regulatório, na questão do Fust, e traz de forma clara a sua posição. Então, eu quero parabenizar o João Camilo por essa postura, que eu respeito.

É um assunto que eu acho que nós temos que discutir mesmo. Agora, o Conselho de Comunicação Social não tem hoje *expertise* para votar este projeto. Este projeto não era para estar nem em pauta. O mais correto aqui era ter aberto uma discussão em torno do tema e que cada membro do Conselho que tivesse interesse no assunto manifestasse uma posição individual, e que essas manifestações individuais pudessem ser encaminhadas a quem é de direito nesta Casa.

É um projeto absurdamente complicado. Eu nem digo que é cabeludo, porque pode passar a imagem de que eu estou falando que tem corrupção atrás, que tem malandragem,



mas ele é no mínimo cheio de pontas, aquelas bolas de espinho – quem anda em mato onde tem gado, que é cheio de espinho para todo lado. No mínimo esse projeto é isso, é cheio de espinho para todo lado, e não tem ninguém aqui hoje, na minha opinião, que consiga ter uma visão clara do impacto que esse projeto vai ter na economia brasileira. Por exemplo, qual é a opinião do Paulo Guedes sobre esse projeto? Qual é a opinião do Ministério da Economia sobre esse projeto? Teria um impacto grande na economia ou não teria? Essa visão não está neste debate.

Por exemplo, falaram que esse projeto veio da Legislatura anterior. Esta Legislatura teve uma renovação de mais de 50%. Em tese, esse debate que foi feito lá atrás, não se representa a atual Legislatura. Houve muita discussão na Câmara e não houve praticamente discussão nenhuma aqui no Senado. Houve discussão? Houve, na Comissão, que é legítima, na CCT. Só que esse projeto foi aprovado no final do ano, foi mandado à sanção presidencial no dia 31 de janeiro – 31 de janeiro! Ora, a Legislatura começa no dia 1º de fevereiro, e foi mandado no dia 31 de janeiro. Seria sancionado, a Justiça entrou no meio... Vota ou não vota o projeto, ninguém queria buscar o projeto de volta, um imbróglio danado, e o projeto acabou voltando para cá por decisão judicial. Agora, a gente quer aprovar em toque de caixa. Por quê? O que está por trás disso?

Eu, por exemplo, lá atrás, quando toda essa confusão se formou, li todo o relatório do TCU, um relatório imenso do TCU. É de arrepiar o cabelo! Por exemplo, a reversibilidade é de R\$18 bilhões, como muita gente fala, ou de R\$100 bilhões? Olha, só a antiga União Soviética que pegou bens públicos e transferiu, sem qualquer discussão, para a iniciativa privada. Há muita gente que diz que, dentro desse projeto, está havendo uma reversão de sítios, de próprios, para operadoras ou outras empresas. É verdade isso? Eu não sei. Não estou acusando, estou dizendo que é o que se comenta, de modo geral, nas discussões sobre esse tema. Então, eu acho que fica muito difícil a gente discutir sobre isso.

Fust. Eu não sou daqueles que me coloquei contra a privatização. Não, eu acho que foi uma decisão acertada as telefônicas entrarem no mercado, a privatização. Eu acho que, realmente, nós temos que olhar com muito carinho a situação das empresas de comunicação, das TVs. Eu não quero que as empresas vão à falência. Eu quero que as empresas tenham saúde financeira, porque isso também implica emprego, apesar de toda a tecnologia que demite. Então, toda discussão que se volte para fortalecer as TVs e as rádios – eu acho que realmente telecomunicação e radiodifusão são coisas diferentes –, eu estou querendo fazer esse debate. Agora, eu não posso, por exemplo, aprovar um projeto desse tamanho apenas pela questão do Fust das TVs. Então, por exemplo, podemos acertar em um ponto e podemos estar errando em milhares de outros pontos. Então, acho que o mais prudente, quando a gente não tem uma convicção muito clara do projeto... Eu falo claramente: eu pessoalmente não tenho *expertise* para votar um projeto desse, a favor ou contra. Então, o que eu quero, quando eu não tenho? É jogar para mais debate no Senado Federal, onde o debate foi muito precário. Mesmo que regimentalmente a gente tenha dificuldade, estamos sob uma Legislatura nova. Então, é o mínimo que a gente pode fazer. Eu não estou contra A ou contra B. Eu quero o fortalecimento das empresas de telecomunicação.

Eu sei que há, nessas brincadeiras que se fazem aqui, um certo constrangimento entre as empresas que operam telefonia: umas estão mais favoráveis à aprovação desse projeto, outras, menos favoráveis. Por quê? Eu não sei, eu quero saber, eu quero que esse debate seja público. Por que uma, duas determinadas companhias querem votar o projeto favoravelmente e por que uma ou duas não querem? Eu quero saber disso. Eu não quero saber disso por conversa de corredor. Eu quero um debate aberto sobre isso.



Então, eu acho que a melhor postura do Conselho em frente a um projeto desse, na minha opinião, seria de não ter um posicionamento formal, reconhecendo que é um debate importantíssimo para as empresas de comunicação.

Reconheço que há demandas muito sérias que devem ser colocadas na mesa.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Isso é uma antecipação de voto, Conselheiro?

O SR. DAVI EMERICH – Oi?

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Isso é antecipação de voto?

O SR. DAVI EMERICH – Já estou antecipando.

Mas eu acho o seguinte: quanto mais debate, melhor, porque eu ficaria numa situação muito difícil em votar um projeto desse.

Então, eu acho que, nessa perspectiva, o melhor voto é o da companheira que defende o pessoal do jornalismo, a companheira Maria José. Está respaldado num relatório de alguém da Casa que conhece do assunto. Eu não quero entrar na questão ideológica, se o relatório está absolutamente correto ou não, mas é um relatório que tem uma fundamentação. É o único no qual a gente pode se basear. O voto do Fabio está muito bom, mas é um voto do Fabio. O voto do companheiro Miguel está muito bom, mas é um voto. Eu acho que temos um Consultor na Casa que jogou o nome dele como Consultor, exarou um grande documento. Também não estou dizendo que eu estou concordando totalmente com o documento, mas levanta questões muito graves que vêm ao encontro do que eu imagino.

Então, nesse sentido, eu quero mais discussão. E, quando eu quero mais discussão, neste momento, se tivesse que votar a favor ou contra o projeto em tramitação, eu me absteria: nem votaria contra, nem votaria favoravelmente, obviamente porque eu não tenho informação.

Eu acho que quero mais debate. Eu acho que esse é o voto da companheira Maria José, portanto eu me alinho com o voto dela.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – O Conselheiro Sydney pede a palavra, mas depois temos que continuar com o processo de votação.

O SR. SYDNEY SANCHES – É muito rápido.

Todos nós sofremos um pouco com a dificuldade de enfrentar questão técnica, porque o PL importa em discutir questões técnicas que talvez fujam à própria competência do Conselheiro. Precisamos de informação de quem efetivamente trabalha na parte técnica.

Eu tive acesso a um documento da Anatel de perguntas e repostas frequentes.

Enfim, eu vou na primeira pergunta.

A Anatel concorda com o PLC nº 79? Verdade. A Anatel entende necessária a aprovação do PLC nº 79. A agência, órgão técnico de telecomunicações, tendo por competência regular os setores e subsidiar o Poder Executivo na formulação das políticas públicas, entende que o projeto legislativo está alinhado com os estudos internos sobre o tema. [Então, é puramente técnico.] Referidos estudos apontam para a crescente falta de atratividade da telefonia fixa e a premente atualização do marco legal de comunicações.

Eu acho que a agência regulatória, enfim, opina favoravelmente ao PL.

Há um outro ponto aqui. A questão do Fust está respondida aqui também. Diz assim:

Com a aprovação do PLC nº 79, ficará inviável a aplicação dos recursos do Fust? Falto. Atualmente a utilização de recursos do Fust já está inviável,



independentemente da aprovação do PLC nº 79. O descompasso da regra legal de aplicação do Fust em frente às necessidades da população, na prática, trouxe inexequibilidade à aplicação dos recursos arrecadados para o referido fundo. O PLC nº 79 trará atualidade ao arcabouço legal de telecomunicações, propiciando regramento catalisador de adequação futura das regras do Fust.

E um ponto específico... Todo mundo aqui, como disse bem o Davi... Todo mundo assim muito patriota, enfim... E é lógico que a gente está discutindo uma questão de mercado, enfim, de impacto de mercado, e essas perguntas e respostas enfrentam a questão de mercado objetiva. O PLC é para salvar a Oi? Pergunta. Falso. Agência reguladora. Enfim... O objetivo do PLC nº 79 é criar um ordenamento legal mais adequado à atração de novos investimentos em infraestrutura de telecomunicações. No Brasil, é o aumento da competição na prestação de serviços.

Tais benefícios permitiram minimizar as lacunas de desigualdades digitais existentes nas regiões do País, bem como garantir a sustentabilidade, a atualização tecnológica para enfrentar os desafios impostos pelo novo ecossistema digital.

A Oi, caso opte pela adaptação do regime de concessão para o regime de autorização, poderá canalizar parte dos recursos que hoje destina à manutenção de sua rede de telefonia fixa, serviços de baixa atratividade, para atendimento de demanda por banda larga fixa em regiões desassistidas. Além disso, com menos regulação sobre a prestação de serviço de telefonia fixa, poderá competir em condições similares às de seus concorrentes, que hoje ofertam telefonia fixa sob o regime de autorização, o que significa dizer que hoje a gente tem uma relação concorrencial desproporcional, enfim, pelo encaminhamento da própria Anatel.

Uma última coisa: se o PLC não for aprovado, o Governo tem que assumir a prestação de serviço de telefonia fixa. Verdade. De acordo com o art. 101 da LGT, ao final da concessão, a posse dos bens utilizados na prestação de serviços de telefonia fixa será transmitida automaticamente à União. Nessa hipótese, a União deverá arcar com os serviços ao conceder a posse de tais bens a algum ente privado que deseje explorar a prestação de serviços de telefonia, assumindo as obrigações de continuidade... O que significa dizer: custo para o Governo, custo para a sociedade.

Enfim, acho que esses esclarecimentos são importantes e objetivos dentro da agência reguladora.

O SR. FABIO ANDRADE – Só um complemento.

O SR. SYDNEY SANCHES – Fica aqui o registro desses posicionamentos da Anatel.

O SR. FABIO ANDRADE – Eu só queria fazer um complemento, um adendo: esse documento da Anatel aqui, a que você se refere, não foi votado pelo Conselho da Anatel.

O SR. SYDNEY SANCHES – Não, eu não estou...

O SR. FABIO ANDRADE – Ele não foi feito pelo Conselho.

O SR. DAVI EMERICH – É de quando esse documento, Conselheiro?

O SR. FABIO ANDRADE – Esse documento é de alguns anos atrás, mas ele não foi...

O SR. DAVI EMERICH – De alguns anos atrás?

O SR. FABIO ANDRADE – Inclusive, a ouvidoria da Anatel questionou esse encarte feito pela Anatel sem passar pelo Conselho Diretor. Então, talvez seja a opinião de um membro da Anatel.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Bom, é o caso também do parecer do nosso Conselheiro Legislativo, que é um parecer autoral.



O SR. FABIO ANDRADE – Não, não, mas ele é encaminhado pela Consultoria oficialmente.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Não, mas é um parecer autoral. Se o senhor ler...

O SR. FABIO ANDRADE – É encaminhado pela Consultoria, Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Conselheiro Fabio, o senhor pode ler, por favor, o parecer?

O SR. DAVI EMERICH – É autoral.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – É autoral.

Então, eu só estou aqui repondo a questão, mas vamos abrir o processo de votação da seguinte maneira...

Pois não.

A SRA. MARIA JOSÉ BRAGA (*Fora do microfone.*) – Duas observações, se o senhor me permite.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Pois não.

A SRA. MARIA JOSÉ BRAGA – Obrigada pela permissão.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Claro, Conselheira.

A SRA. MARIA JOSÉ BRAGA – Duas coisas.

Assim como o Conselheiro Davi, eu reconheci aqui que nós, jornalistas, entidades representativas dos jornalistas, não tínhamos nos debruçado sobre esse PL do ponto de vista técnico, mas, obviamente, não existe análise técnica sem análise política. Não vamos cair no casuismo de dizer que são as análises técnicas que podem fundamentar absolutamente as decisões, porque toda decisão tem um caráter político.

A nota técnica que nos foi encaminhada é autoral, sim, mas eu creio que o Consultor...

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Muito bem feita, por sinal.

A SRA. MARIA JOSÉ BRAGA – ... Legislativo se debruçou amplamente sobre as questões técnicas. Ele inclusive avalia a posição da Anatel, coloca essas posições que foram trazidas ao debate e em algum momento faz comentários se contrapondo a essas posições.

Por exemplo, a parte que o Conselheiro Sydney Sanches leu fala que o PL vem aumentar a competição. Como ele vem aumentar a competição se ele restringe o benefício a cinco empresas que estão no mercado? Eu não consigo entender. Uma outra empresa não vai poder ser beneficiária. Então, não aumenta a competição.

Sobre a questão do Fust, eu entendo, sim, que ela é amplamente complexa e já disse isso aqui. Para que não haja dúvidas para quem nos ouve, para que ninguém seja enganado pela retórica, na atual legislação do Fust, as empresas de radiodifusão são contribuintes, não estão contribuindo e propuseram uma demanda judicial... É legítimo? É legítimo, mas, pela atual legislação, as empresas de radiodifusão são contribuintes. Não estamos propondo que elas sejam. Ao contrário: o PL propõe que elas deixem de ser. Então, são questões para as pessoas entenderem. Em relação à disputa judicial, já há amplas decisões, inclusive de corte superior, dizendo que devem contribuir. E as empresas continuam em demanda judicial. Volto a dizer: é legítimo.

E a questão da oneração ou desoneração tem que ser avaliada como questão técnica e também como questão política. Eu vou dar o exemplo da desoneração da qual as empresas de radiodifusão foram beneficiárias: a da folha de pagamentos. Infelizmente, mesmo com essa desoneração, as demissões se seguiram. Desde 2013, mais propriamente, a gente tem, de fato, perdas de postos de trabalho nas empresas de comunicação no Brasil, mesmo com desoneração lá atrás sobre a folha de pagamentos.



São questões complexas. Nós queremos que as empresas tenham vigor financeiro, nós queremos que as empresas, inclusive, possam pagar melhor os seus profissionais, incluídos aí os jornalistas, que ganham mal em todo o Brasil, mas as desonerações têm que ser avaliadas com critérios bastante claros, transparentes, para que a sociedade, de fato, possa dizer se, politicamente, essa desoneração vale ou não a pena. Então, o Fust tem que ser revisto? Ele tem que ser revisto, mas talvez num amplo projeto que tem em tramitação, que reavalie o fundo, que reavalie quem são os contribuintes, que reavalie a sua aplicação, já que ele não é aplicado. São vários os problemas que o fundo tem e não apenas a contribuição das empresas de radiodifusão.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Agora, passamos à votação, com o seguinte esclarecimento: quem votar "sim" vota com o parecer da Conselheira Maria José e quem votar "não" vota com o parecer do Conselheiro Miguel Matos.

Desde já, temos duas declarações de voto: o voto "não" do João Camilo Júnior e o voto "sim" do Davi Emerich.

Seguindo a ordem, passamos agora ao Conselheiro Araújo Lima. Como vota o Conselheiro Araújo Lima?

O SR. JOSÉ FRANCISCO DE ARAÚJO LIMA – Obrigado, Presidente. Parece que esse projeto despertou manifestações bastante importantes, eloquentes e reveladoras, mas eu vou me limitar, sem críticas a terceiros, ao apoio irrestrito à advertência do meu colega Conselheiro João Camilo, que eu acho que foi muito oportuna e foi até inteirada pelo Emerich. Nós estamos corrigindo, com esse projeto, a indevida imposição do Fust na radiodifusão. A Constituição faz questão de distinguir a radiodifusão das telecomunicações para todos os fins, especialmente quando é um tributo declaradamente incidente, e que beneficiaria as empresas de telecomunicações. Analisei com carinho o relatório do Fábio Augusto Andrade, e curiosamente ele tem uma defesa, uma profundidade no projeto, mas o curioso é que ele representa a Presidência do Senado, mas é a Presidência antiga. Tomara que não seja tão forte assim agora nessa decisão final, porque mudou o Presidente. Mas ele é, como está explícito na composição do nosso Conselho, a representação da Presidência.

Eu vou acompanhar o voto do Conselheiro Miguel Matos, porque acho que ele reconhece e elogia o parecer do nosso Conselheiro Fábio, mas faz a ressalva de que deveríamos tentar contribuir para que esse projeto progrida e seja decidido o mais rapidamente possível, o que é a torcida também de inúmeras empresas de telecomunicações que cobiçam essa operação para poder tornar a Oi mais atraente. Então tem já algumas divisões, quem é que fica com quem. Eu estou acompanhando de perto isso, passando até por um projeto para autorizar, permitir e eliminar dispositivos constantes da Lei de Acesso Condicionado.

Então, eu voto no "não", com o Conselheiro Matos.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Conselheiro Ricardo Bulhões Pedreira, por favor.

O SR. RICARDO BULHÕES PEDREIRA – Voto "não".

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Conselheira Tereza Mondino.

A SRA. TEREZA MONDINO – Voto "não" também.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Conselheira Maria José.

A SRA. MARIA JOSÉ BRAGA – "Sim".

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Conselheiro José Antônio de Jesus da Silva.



O SR. JOSÉ ANTÔNIO DE JESUS DA SILVA – Por todo o exposto no relatório da Conselheira Maria José, votamos "sim".

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Conselheiro Sydney Sanches.

O SR. SYDNEY SANCHES – "Não".

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Conselheiro Luiz Antonio Gerace.

O SR. LUIZ ANTONIO GERACE DA ROCHA E SILVA – "Sim".

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Conselheiro Miguel Matos.

O SR. MIGUEL MATOS – Respeitando todos os posicionamentos, voto "não".

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Conselheiro Davi Emerich já votou.

Conselheiro Marcelo Cordeiro.

O SR. MARCELO ANTÔNIO CORDEIRO DE OLIVEIRA – "Não".

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Conselheiro Fabio Andrade.

O SR. FABIO ANDRADE – "Sim". (*Pausa.*)

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Então, declaro o resultado.

(Procede-se à apuração.)

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – São 07 votos a favor do relatório do Conselheiro Miguel Matos; 05 votos em favor do relatório da Conselheira Maria José.

Então, encerrado o processo de votação, segue a redação. Tem que fazer adaptação.

Como tradição, será encaminhado ao Presidente do Congresso Nacional tanto o voto aprovado quanto o voto rejeitado.

O SR. DAVI EMERICH – Presidente, o estudo da Consultoria também seria anexado? Se não for, proponho que o seja.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Está junto também, bem como as notas taquigráficas.

O SR. MIGUEL MATOS – Presidente, os dois votos, não é?

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Os dois votos, exato.

O SR. MIGUEL MATOS – Não, eu digo: tanto o voto da Conselheira Maria José como o voto do Conselheiro Fabio.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Sim, também, exato.

O SR. DAVI EMERICH – Ele retirou o voto dele. O voto do Conselheiro Fabio não existe, a não ser que ele faça questão de que vá como texto pessoal, não como voto.

O SR. FABIO ANDRADE – Não, o voto da Conselheira Maria José me representa.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Mas você incorporou o voto dele. Então, está incorporado, tanto é que será feita adaptação na redação.

O SR. JOSÉ FRANCISCO DE ARAÚJO LIMA – E há uma referência também do Conselheiro Miguel Matos a esse parecer do...

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Exatamente.

O SR. JOSÉ FRANCISCO DE ARAÚJO LIMA – Eu acho que deve constar.

O SR. MARCELO ANTÔNIO CORDEIRO DE OLIVEIRA – Obrigado.

Presidente, eu só queria fazer uma observação com relação a esse processo de votação, uma vez terminado.

O Conselheiro Fabio Andrade, com todo o respeito que ele merece e com a admiração que eu tenho, Conselheiro, não chega a ser um desagravo, porque também não acredito que o senhor tenha feito alguma repreensão ao Presidente da Mesa...

Eu já sentei nesse lugar algumas vezes e é espinhoso quanto àquela hora em que o senhor disse que o Presidente deveria agir como Presidente. Eu não estou fazendo um



desagravo, apenas porque não acredito que o senhor tenha feito uma repreensão ao Presidente, apenas o Presidente, naquele momento em que o senhor discutia o relatório da Consultoria do Senado, apresentou... O senhor mostrava o relatório que fala também a favor do seu voto, mas ele é ambíguo nessa coisa, havia uma outra parte que dizia que esse projeto não poderia ir à CAE.

O Presidente apenas colocou, porque, como você encaminha o voto, na hora, ele tem que mostrar ao Plenário o que vai ser efetivamente votado, como eu também fiz aqui algumas vezes quando sentei na cadeira do Presidente.

Era só essa observação que eu queria fazer, Presidente. Não acredito que tenha sido nenhuma repreensão do Conselheiro, mas era bom deixar registrado.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Conheço o Conselheiro Fabio Andrade há muitos anos e dedico a ele e à sua família carinho e amizade.

Eu acho que esse é o calor do debate, mas, superado o tema, passamos agora às comunicações dos Conselheiros.

O SR. DAVI EMERICH – Presidente, só uma informação.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Pois não.

O SR. DAVI EMERICH – Parece que, se alguém tiver essa informação, a Comissão de Ciência e Tecnologia marcou uma audiência para debater...

O SR. JOÃO CAMILO JÚNIOR – Foi cancelada.

O SR. DAVI EMERICH – Mas foi cancelada a data ou foi cancelada a audiência?

O SR. FABIO ANDRADE – Não, parece que vai ser remarcada. O Presidente da Comissão parece que quer também ouvir alguns outros.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Então, deve ter sido a data.

O SR. MIGUEL MATOS – Presidente, rapidamente: essas circunstâncias de voto, de ver-se derrotado ou de ver-se vencedor do voto de um ou de outro, isso não tira a honorabilidade de ninguém, do papel de ninguém. Aliás, é muito salutar. A discussão foi ótima. Nós discutimos...

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Incluindo o brilhantismo do voto do Conselheiro Fabio.

O SR. MIGUEL MATOS – É um projeto muito importante. As empresas de comunicação disseram que o projeto é importante, que deveria ser votado. O próprio parecer do Conselheiro Fabio é no sentido de que o projeto é bom.

Então, se haverá mais discussão ou não, o Senado Federal vai decidir. Eles têm esse direito, são os representantes dos Estados, vão saber tratar isso da melhor maneira. Acho que nós fizemos o nosso papel aqui de discutir o projeto. Até trouxemos questões importantes ou não. Então, acho que está bem trabalhado o assunto.

É isso.

O SR. PRESIDENTE (Murillo de Aragão) – Obrigado.

Algum outro Conselheiro que gostaria de se manifestar? Ou então passamos agora...

É, os outros itens foram adiados, eu já tinha anunciado isso, foi a pedido dos Conselheiros.

Seguindo a Recomendação nº 1, de 2018, abro espaço inicialmente para os Conselheiros que tenham trazido relatos sobre casos de violência contra empresas e profissionais de comunicação.

Conselheira Maria José.

[...]



CONGRESSO NACIONAL
CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – CCS
LISTA DE VOTAÇÃO

Item: ITEM 2

Reunião: 8ª Reunião (Ordinária) de 2019

Data: 2 de setembro de 2019 (segunda-feira), às 10h

Presidente: MURILLO DE ARAGÃO
Vice-Presidente: MARCELO CORDEIRO

TITULARES	ASSINATURA	SUPLENTE	ASSINATURA
VAGO		João Camilo Júnior	
José Francisco de Araújo Lima		Juliana Noronha	
Ricardo Bulhões Pedreira		Maria Célia Furtado	
Tereza Mondino		Paulo Ricardo Balduino	
Maria José Braga		Valéria Aguiar	
José Antonio de Jesus da Silva		Edwilson da Silva	
Sydney Sanches		VAGO	
Luiz Antonio Gerace		Sonia Santana	
Miguel Matos		Patrícia Blanco	
Murillo de Aragão		Luiz Carlos Gryzinski	
Davi Emerich		Domingos Meirelles	
Marcelo Cordeiro		Ranieri Bertolli	
Fabio Andrade		Dom Darci José Nicioli	

VISTO:

Presidente

em 2 de setembro de 2019.