



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA DANIELLA RIBEIRO

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, às emendas de Plenário apresentadas ao Projeto de Lei da Câmara nº 79, de 2016 (PL nº 3.453, de 2015, na origem), do Deputado Daniel Vilela, 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 dá outras providências.*

Relatora: Senadora **DANIELLA RIBEIRO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão as emendas de Plenário apresentadas ao Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 79, de 2016 (nº 3.453, de 2015, na origem), de autoria do Deputado Daniel Vilela, 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 dá outras providências.*

Cumpre lembrar que a iniciativa foi originalmente apreciada, em 6 de dezembro de 2016, pela Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN), cujo parecer favorável, de autoria do Senador Otto Alencar, foi aprovado com uma emenda de redação.

Em função de recursos apresentados à Mesa Diretora, que pleiteavam a apreciação da matéria pelo Plenário, e de decisão liminar proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em face do Mandado de



SF/19042.16755-02

Segurança nº 34.562/DF, a tramitação do projeto ficou paralisada até 10 de abril de 2018, quando despacho do Presidente do Senado Federal determinou sua apreciação pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT).

No dia 7 de novembro de 2018, o relatório favorável ao PLC nº 79, de 2016, formulado pelo Senador Flexa Ribeiro, foi aprovado por este Colegiado na forma da proposta encaminhada pela Câmara dos Deputados, com uma emenda de redação. Restou vencido o voto em separado proferido pelo Senador Humberto Costa, pela aprovação do projeto, nos termos do substitutivo que apresentava.

Entre os dias 13 e 16 de novembro de 2018, dentro do prazo regimental, a proposição recebeu 16 emendas de Plenário (Emendas nºs 4 a 19-Plen), encaminhadas, em 20 de dezembro seguinte, para deliberação da CCT. As Emendas de nº 4 a nº 12 são de autoria do Senador Paulo Rocha, e as de nº 12 a nº 19 foram apresentadas pelo Senador Humberto Costa.

Considerando a aprovação do projeto pela CCT, cumpre-nos agora examinar o teor das referidas emendas.

Antes, entretanto, descreveremos as alterações promovidas pelo PLC nº 79, de 2016, no atual marco legal do setor de telecomunicações, notadamente na Lei nº 9.472, de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), e na Lei nº 9.998, de 2000 (Lei do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST).

A primeira grande modificação proposta pela iniciativa prevê a possibilidade de migração das atuais concessionárias de telefonia fixa, prestada sob a égide do regime público, para o regime de autorização, disposta em seus arts. 2º, 4º, 5º, 6º e 13.

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 faculdade de migração das atuais concessionárias para o regime privado, desde que a empresa *(i)* mantenha a oferta comercial do serviço adaptado e assuma o compromisso de cessão de capacidade de rede em áreas sem competição adequada, nos termos de regulamento a ser editado pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); *(ii)* assuma compromissos de investimento em infraestrutura de redes de alta capacidade, a partir de valor econômico calculado pela Agência,



relativo à flexibilização das obrigações originalmente assumidas no regime público; (iii) apresente termo de garantia que assegure o cumprimento dos compromissos assumidos; e (iv) que seu grupo empresarial adapte, em termo único, as 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, a partir de diretrizes estipuladas pelo Poder Executivo. Os compromissos deverão priorizar a cobertura de áreas sem competição adequada e a redução das desigualdades regionais. 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: são aqueles ativos 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 da concessão seja prorrogado por períodos de até vinte anos, ao invés de uma única prorrogação pelo mesmo período.

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.

Ainda 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.

O segundo conjunto de alterações promovido pelo projeto dispõe sobre a gestão e a outorga do direito de uso de radiofrequências, previstas nos arts. 8º, 9º e 13.

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. De acordo com o mecanismo, essa transferência depende de 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 da iniciativa modifica 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.

O terceiro bloco de mudanças previsto pelo PLC nº 79, de 2016, busca alterar a atual disciplina de outorga do direito de exploração de satélite brasileiro. Nessa esteira, o art. 10 do projeto modifica a redação do *caput* e dos §§ 2º e 3º do art. 172 da LGT para permitir que o atual prazo de exploração, de quinze anos, seja renovado por vezes sucessivas. O dispositivo elimina ainda a necessidade de licitação para a obtenção o direito de exploração de satélite, que passará a ser conferido mediante processo administrativo organizado pela Anatel, e estabelece que o pagamento por esse direito de exploração poderá ser convertido em compromissos de investimento, de acordo com diretrizes impostas pelo Poder Executivo.

O quarto vetor de alteração é promovido pelo art. 11 do PLC nº 79, de 2016, que muda a redação do inciso IV do art. 6º da Lei do 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.

Por fim, outros dois ajustes são previstos: 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; e o art. 7º acrescenta parágrafo único ao art. 133 da LGT, para obrigar a verificação pela Agência da situação de regularidade fiscal das empresas relativamente a entidades da Administração Pública Federal, facultando a requisição de comprovação de regularidade fiscal perante as esferas municipal e estadual do Poder Público.

Descrito o projeto, passamos a detalhar o disposto nas emendas apresentadas.

No que tange à adaptação entre os regimes de prestação do 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-Plen** explicita, 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 empresas autorizadas originárias das concessões.

A **Emenda nº 6-Plen**, ao modificar o art. 68-C da LGT, amplia o escopo do conceito de bens reversíveis 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-Plen** propõe que a nova redação sugerida pelo projeto ao art. 99 da LGT torne explícita que a renovação do prazo das concessões seja aprovada de acordo com o “interesse da administração”.

A **Emenda nº 12-Plen** 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 todas 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.

A **Emenda nº 13-Plen** 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.



A **Emenda nº 14-Plen** 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.

As **Emendas nº 15-Plen, nº 16-Plen e nº 18-Plen**, a exemplo da Emenda nº 14-Plen, 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, respectivamente, a serem inseridos na LGT.

A **Emenda nº 17-Plen** 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. Seriam 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.

Por sua vez, a **Emenda nº 19-Plen** 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 que outra prestadora 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.

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

A **Emenda nº 4-Plen** 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.

A **Emenda nº 8-Plen** propõe alteração no art. 135 da LGT, não prevista no PLC nº 79, de 2016, para permitir que a Anatel imponha condicionamentos de interesse da coletividade na outorga e nas “prorrogações” das autorizações para a exploração de serviços de telecomunicações.

A **Emenda nº 9-Plen** 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 obriga – a imposição 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.

O art. 10 do PLC nº 79, de 2016, relativo ao direito de exploração de satélite brasileiro, foi objeto da **Emenda nº 10-Plen**, que praticamente repete o proposto, na Emenda nº 9-Plen, 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 valor da arrecadação esperada com a realização de nova concorrência.

Por fim, a **Emenda nº 11-Plen** 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.



II – ANÁLISE

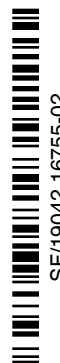
Apresentamos as seguintes considerações acerca das emendas de Plenário apresentadas ao PLC nº 79, de 2016.

As propostas apresentadas na **Emenda nº 4-Plen**, que trata do mercado secundário de espectro, estão contempladas pela redação do próprio projeto e pela atual disciplina regulatória que rege o setor. Nesse sentido, o 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 entre empresas. A imposição de compromissos de investimento como condição para a transferência de blocos de frequência parece-nos prescindível, pois pode ser prevista nos editais de licitação formulados pela Agência. Sobre a extinção do direito de uso do espectro no caso de ineficiência de sua utilização, importante considerar que a Anatel já aprovou, por meio de sua Resolução nº 671, de 3 de novembro de 2016, o Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências, que trata da questão. Nesse sentido, não há razão para seu acolhimento.

A oração inserida pela **Emenda nº 5-Plen** ao final do § 1º do art. 68-B, que o PLC nº 79, de 2016, propõe inserir na LGT, é redundante em relação ao texto do dispositivo, na medida em que a diferença a ser apurada entre os regimes de autorização e concessão reside exatamente nos ônus associados à concessão, incluindo a reversibilidade de bens. Dessa forma, não merece ser acolhida.

A **Emenda nº 6-Plen**, ao ampliar o escopo do conceito de bens reversíveis, extrapola a definição estabelecida nos contratos de concessão em e no Regulamento de Controle de Bens Reversíveis aprovado pela Anatel, validada pelo Tribunal de Contas de União (TCU) por meio do Acórdão nº 1.809/2016-TCU-Plenário, de 13 de julho de 2016. Da mesma forma, a supressão da regra que prevê o cálculo proporcional do valor dos bens reversíveis quando utilizados na prestação de outros serviços de telecomunicações afrontaria cláusulas contratuais em vigor. Portanto, a emenda não deve ser acolhida.

A **Emenda nº 7-Plen** não deve prosperar já que o atendimento ao “interesse da administração” é requisito de qualquer decisão tomada pelo agente público.



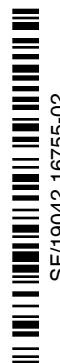
A **Emenda nº 8-Plen** apresenta um erro conceitual: como as autorizações de serviços de telecomunicações não estão sujeitas a termo final, não são passíveis de serem prorrogadas. Assim, não é cabível seu acolhimento.

Sobre a primeira modificação proposta pela **Emenda nº 9-Plen**, 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 à previsão de não se impor compromissos de investimento, pelo menos sobre parte do valor devido pela renovação do uso das faixas, a emenda abre a possibilidade de tratamento apenas arrecadatário desse pagamento. No que tange à última alteração sugerida, há uma série de variáveis que dificultam a estimativa de um valor esperado em uma nova concorrência, como o eventual número de concorrentes. Dessa maneira, seu mérito deve ser rejeitado.

Propomos também a rejeição da **Emenda nº 10-Plen**, que, tal como a emenda nº 9, busca tornar claro que as sucessivas renovações das autorizações de exploração de satélite devem se sujeitar ao interesse da Administração, trazendo para este dispositivo as mesmas regras elencadas naquela emenda.

A **Emenda nº 11-Plen**, embora reconheça que a radiodifusão integra o rol dos serviços de telecomunicações, nos termos de decisão já proferida pelo Supremo Tribunal Federal, ignora uma peculiaridade que precisa ser considerada na imposição de uma obrigação tributária: suas receitas não são oriundas da prestação direta do serviço, recebidas dos espectadores, mas sim de anunciantes que adquirem espaço publicitário nas grades de programação das emissoras. São esses anunciantes que permitem a fruição gratuita, por toda população brasileira, de seus principais veículos de informação e entretenimento, ainda representados pelas rádios e televisões abertas, que não devem assumir o ônus de contribuir para o Fust. Propomos, portanto, sua rejeição.

Entendemos, pela característica dinâmica do setor de telecomunicações, que a vinculação, em lei, dos compromissos de investimento a ações específicas e exclusivas pode engessar a formulação das políticas públicas pela administração, bem como limitar a aplicação dos respectivos recursos. Pela mesma razão, acreditamos ser 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. Dessa forma, rejeitamos a **Emenda nº 12-Plen**.



A **Emenda nº 13-Plen** vincula a adaptação do instrumento de concessão em autorização às regras impostas pela atual redação do art. 65 da LGT, que está sendo alterado pelo art. 4º do próprio PLC nº 79, de 2016. Assim, sua aprovação resta desnecessária.

A alteração pretendida pelas **Emendas nº 14-Plen, nº 15-Plen, nº 16-Plen e nº 18-Plen** 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. Nesse sentido, propõe-se a rejeição das emendas.

Na esteira do defendido na rejeição da Emenda nº 12-Plen, é nosso entendimento que a imposição de uma lista exaustiva e fechada com os elementos a serem considerados na precificação da adaptação da concessão, prevista na **Emenda nº 17-Plen**, engessaria a metodologia a ser desenvolvida pela Anatel para o cálculo do valor da adaptação da concessão para o regime de autorização. Por isso, a referida emenda não deve prosperar.

Por fim, entendemos que a **Emenda nº 19-Plen** não merece acolhimento, já que a assunção de compromissos de investimento pelas autorizadas oriundas do regime de concessão caracteriza uma troca de obrigações, hoje só arcadas pelas concessionárias. Não nos parece razoável dividir esses recursos com empresas que não assumiram os respectivos ônus.

III – VOTO

Do exposto, votamos pela **rejeição** das Emendas de Plenário nºs 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19 ao Projeto de Lei da Câmara nº 79, de 2016.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora

