

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 036.367/2016-8

Natureza: Acompanhamento

Unidade Jurisdicionada: Agência Nacional de Telecomunicações
Representação legal: Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF),
Patrícia Guercio Teixeira Delage (90.459/OAB-MG) e outros,
representando Telefônica Brasil S.A.; Patrícia Guercio Teixeira
Delage (90.459/OAB-MG), Jefferson Lourenço dos Santos
(60.644/OAB-DF) e outros, representando Brasil Telecom S.A.;
Carlos Eduardo Monteiro de Moraes Medeiros e Eduardo Castelo
Branco Vercosa Massa (143835/OAB-RJ), representando Telemar
Norte Leste S.A. - em Recuperação Judicial; Daniel Andrade
Fonseca, Mariana Félix Gonçalves de Mateus e outros,
representando Agência Nacional de Telecomunicações.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. ADAPTAÇÃO. SERVIÇO
TELEFÔNICO FIXO COMUTADO (STFC). CONCESSÃO.
AUTORIZAÇÃO. RELAÇÕES DE BENS REVERSÍVEIS NÃO
APROVADAS FORMALMENTE. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 173), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 174-175):

“1. Introdução

1.1. Identificação do objeto de fiscalização

1. O presente acompanhamento tem por objeto a possível migração, também chamada de adaptação, dos contratos das atuais concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) para regime de autorização, conforme decisão proferida por meio do Acórdão 3.076/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, no âmbito do processo TC 015.409/2016-3.

1.2. Antecedentes no TCU

2. Em 2013, a Anatel iniciou um novo processo de revisão quinquenal dos contratos de concessão de telefonia fixa, consoante previsto no art. 80 da Lei Geral de Telecomunicações (LGT) e nas cláusulas 3.2 dos respectivos contratos. Entre 2013 e 2016, diversas propostas de alterações substanciais no regime de prestação do serviço de telefonia fixa foram discutidas no âmbito da área técnica e do Conselho Diretor da agência, embora nenhuma tenha sido aprovada à época (TC 015.409/2016-3, peça 60, p. 9-13).

3. Em 25/9/2015, o Ministério das Comunicações (MC) criou um Grupo de Trabalho (GT) composto de membros daquele ministério e da Anatel, por intermédio da Portaria-MC 4.420/2015, tendo como um dos seus objetivos ‘realizar estudos quanto às perspectivas de evolução das concessões de telefonia fixa no País’ (TC 015.409/2016-3, peça 23). Após a realização de uma consulta pública e diversas reuniões setoriais, o GT publicou, em 6/4/2016, o documento intitulado ‘Alternativas para a revisão do modelo de prestação de serviços e telecomunicações - Relatório Final do Grupo de Trabalho entre o Ministério das Comunicações e a Anatel’ (TC 015.409/2016-3, peça 35).

4. Paralelamente, durante os anos de 2015 e 2016, estava em tramitação o Projeto de Lei (PL) 3.453/2015, oriundo da Câmara dos Deputados, que previa a alteração do modelo do setor de telecomunicações por meio da inclusão na LGT da possibilidade de a Anatel alterar a modalidade de prestação de serviço de telecomunicações de telefonia fixa de concessão para autorização, entre outras mudanças.

5. Nesse contexto, a unidade técnica propôs e o Ministro Relator Bruno Dantas autorizou, em 24/5/2016 (TC 012.398/2016-0), a instauração de processo de levantamento (TC 015.409/2016-3), com o objetivo de ‘conhecer as propostas de revisão do modelo, com a análise dos estudos e das premissas que as sustentam, da articulação da revisão com os instrumentos de planejamento setorial, dos riscos associados ao processo, visando, ao final, a identificar possíveis objetos de controle’ (TC 015.409/2016-3, peça 60). Cabe ressaltar que ‘não compôs o escopo do referido trabalho a análise do mérito das referidas propostas e estudos’, uma vez que não haviam sido finalizados e aprovados no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo (TC 015.409/2016-3, peça 60).

6. A referida fiscalização do TCU identificou os seguintes riscos associados ao processo de revisão do modelo de prestação de telecomunicações (TC 015.409/2016-3, peça 60, p. 28-50):

- a) dano ao erário, por inexatidão no cálculo dos saldos e favorecimento indevido de partes interessadas;
- b) judicialização da revisão do modelo de prestação dos serviços de telecomunicações e afronta a princípios da administração pública;
- c) judicialização ao término dos contratos de concessão;
- d) descumprimento dos compromissos de transição e falta de recursos para viabilizá-los;
- e) impossibilidade de utilização de recursos públicos para investimentos em áreas pouco competitivas;
- f) comprometimento da efetiva inclusão digital da população;
- g) falta de atratividade da migração para as concessionárias;
- h) regressão da universalização dos serviços de telecomunicações;
- i) atraso do processo de revisão;
- j) alteração do modelo em desacordo com a decisão da Anatel;
- k) alteração do modelo em desacordo com os interesses dos consumidores.

7. Em 30/11/2016, esse relatório de fiscalização foi apreciado pelo Acórdão 3.076/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, a seguir transcrito:

‘ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fulcro no art. 238 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações deste Tribunal que autue, na forma do art. 241 do Regimento Interno do TCU, processo de acompanhamento da revisão do modelo de prestação dos serviços de telecomunicações, cujo escopo englobe, entre outros aspectos, o cálculo dos saldos associados à migração do regime de concessão para autorização e a definição das metas de investimento em infraestrutura de banda larga;’

8. Em face dessa deliberação, foi instaurado o presente processo, TC 036.367/2016-8.

9. No mesmo dia em que a decisão do TCU foi exarada, o Projeto de Lei (PL) 3.453/2015, que fora aprovado na Câmara, foi encaminhado para o Senado Federal, sendo convertido no Projeto de Lei 79/2016 (PLC 79/2016). Passados seis dias após o recebimento do PL, o Senado o aprovou, com a análise apenas da Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional, e já o encaminhou para

a sanção do Presidente de República, no dia 6/12/2016 (acessado em 24/10/2022 e disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127688>).

10. Após a judicialização no Supremo Tribunal Federal (STF) do processo de decisão conduzido pelo Poder Legislativo e a polêmica sobre alguns pontos da tramitação legislativa na Casa, o projeto retornou ao Congresso Nacional para nova apreciação.

11. Em 21/5/2019, no âmbito do presente processo, foi realizada diligência (peça 10) para a Anatel, visando a esclarecer alguns aspectos sobre as informações apresentadas pela agência durante a tramitação do referido projeto de lei no Senado. Em 28/5/2019, a Anatel respondeu aos questionamentos (peças 12-13).

12. Em 3/10/2019, o referido projeto de lei foi sancionado, tornando-se a Lei 13.879/2019. Entre as diversas alterações promovidas por este normativo, houve a inclusão dos arts. 144-A a 144-C na LGT, tratando sobre a possibilidade de adaptação das concessões de serviço telefônico fixo comutado (STFC) vigentes para o regime de autorização. Visando a regulamentar a Lei 13.879/2019, foram editados o Decreto 10.402/2020, de 17/6/2020, e a Resolução Anatel 741/2021, de 8/2/2021.

13. Em 8/12/2020, a Anatel encaminhou a esta Corte de Contas o Ofício 489/2020/GPR-Anatel, informando ter celebrado, no âmbito da cooperação técnica internacional com a União Internacional de Telecomunicações (UIT), contratação de consórcio de consultoria internacional especializada, com o objetivo de viabilizar a implementação da Lei 13.879/2019 (peça 16).

14. Em 2/2/2022, foi realizada reunião entre a área técnica da Anatel e esta Unidade Técnica, sobre o processo de definição e cálculo de valores relativos à adaptação das concessões de STFC. Os questionamentos resultantes do referido encontro foram formalizados à agência reguladora por intermédio de diligência (peça 51), buscando saber:

- a) o cronograma com os prazos estimados para conclusão das próximas etapas administrativas no âmbito da agência para a adaptação das concessões de STFC;
- b) a estimativa de prazo para envio dos cálculos do valor financeiro associado à migração do regime de concessão para autorização de STFC ao TCU.

15. Em 6/7/2022, a Anatel encaminhou a esta Corte de Contas os primeiros documentos associados ao processo de migração, contendo estudos para o cálculo do saldo da adaptação das concessões do STFC para autorizações deste serviço e valores econômicos associados à adaptação, individualizados por concessionária, elaborados no âmbito do processo SEI 53500.291788/2022-01 (peça 63), conforme previsto no Regulamento da Adaptação das Concessões do STFC para autorizações deste serviço, aprovado pela Resolução 741/2021-Anatel.

16. Em Despacho de 16/9/2022, o Ministro Relator Bruno Dantas determinou que a instrução inicial sobre os aspectos metodológicos da adaptação fosse concluída pela unidade técnica até 4/11/2022 (peça 70, p. 1):

‘Entendo que os subsídios já colhidos neste processo são relevantes e, por racionalidade e continuidade processuais, decido, em substituição à proposta acima, que o objeto permaneça em exame nestes autos - o que também se alinha ao disposto no acórdão supracitado, que determinou sua instauração.

À luz dos elementos presentes e das próximas etapas do processo de adaptação de regime a cargo da Anatel, mostra-se pertinente, desde logo, proceder ao exame da metodologia de valoração dos saldos de ativos e passivos oriundos dos contratos de concessão a serem possivelmente adaptados para o regime de autorização, uma vez que os aspectos metodológicos, referentes à primeira etapa do processo de adaptação, já foram fixados pela Anatel e os cálculos preliminares juntados a estes autos.

Ante a relevância da matéria e a necessidade de tempestividade na atuação desta Corte, determino que a instrução inicial sobre o tema, com o escopo referido no parágrafo anterior, seja concluída até

4/11/2022 e remetida para apreciação deste Relator - sem prejuízo de que as demais etapas do processo de adaptação, a exemplo da fixação de projetos de investimento pela Anatel, sejam avaliadas em momento posterior, uma vez que ainda dependem da apresentação de elementos pela agência reguladora.’

17. A instrução na peça 130, de 4/11/2022, atendeu ao determinado nesse despacho.

18. Registre-se que, em 23/9/2022, foi realizada reunião entre a área técnica da Anatel e esta unidade técnica com vistas à apresentação do projeto de acompanhamento em elaboração para os presentes autos (peça 75), bem como buscando obter subsídios e opiniões da agência. Ademais, em 6/10/2022, foi realizada diligência à Anatel, solicitando processos relacionados com a metodologia de cálculo do saldo da referida adaptação, assim como os processos que contêm o cálculo dos valores para cada concessionária (peça 79). Em 30/9/2022 e 21/10/2022, foram realizadas reuniões entre a área técnica da Anatel e esta unidade técnica, para esclarecer alguns aspectos sobre a metodologia de cálculo da adaptação.

19. Considerando o cronograma previsto para a conclusão do presente relatório e em analogia ao disposto no art. 9º, § 8º, da Instrução Normativa TCU 81/2018, foi realizada reunião com os gestores da Anatel em 1º/11/2022 para apresentar os achados, as conclusões e as propostas de encaminhamento da versão preliminar do presente relatório, que foi finalizada em 4/11/2022 (peça 130).

20. Em atendimento a Despacho do Ministro Relator Bruno Dantas, de 6/11/2022 (peça 133), tanto a Anatel (peças 160, 161, 163 e 164) quanto as concessionárias Oi e Telefônica (peças 140-152, 157-158) enviaram manifestações ao TCU acerca dos cálculos da adaptação. A presente versão do relatório inclui a análise dessas considerações e comentários nos respectivos capítulos. O mesmo despacho também conferiu prazo até 18/11/2022 para a conclusão da versão definitiva do presente relatório.

21. Em 12/11/2022, Despacho do Ministro Relator Bruno Dantas determinou que fosse avaliado ‘com a urgência que o caso requer, a possibilidade de conceder acesso às peças sigilosas às aludidas concessionárias, ou, ao menos, à instrução contida na peça 130’ (peça 162, p. 1). A análise da unidade técnica opinou pela impossibilidade da concessão de acesso às peças sigilosas, mas sugeriu a possibilidade de inserir no processo uma versão tarjada da instrução da peça 130, que permitiria a todos com acesso ao processo a leitura dos trechos não sigilosos desse relatório (peça 165).

22. Em 18/11/2022 foi proferido outro Despacho do Ministro Relator Bruno Dantas anuindo com a elaboração de uma versão tarjada da peça 130 e admitindo ‘as empresas Telefônica Brasil S.A e Oi S.A como *amici curiae*, sendo-lhes permitido apresentar memoriais e requerem a produção de sustentação oral, observados os prazos regimentais pertinentes’ (peça 170, p. 1).

1.3. Objetivo do acompanhamento

23. O objetivo geral da presente fiscalização é o acompanhamento do processo de migração dos contratos das atuais concessionárias de STFC, que vem sendo realizado pela Anatel. Tendo em vista as obrigações legais da agência de poder autorizar essa adaptação, os objetivos específicos visam a compreender se o cálculo do saldo proveniente da migração das atuais concessionárias de STFC representa o benefício econômico oportunizado a elas em decorrência do processo de migração, bem como a verificar a valoração dos compromissos de investimento e se a definição das metas de investimento em infraestrutura de banda larga encontra-se aderente às políticas públicas vigentes.

24. Para consecução dos referidos objetivos, vislumbra-se a necessidade de análise do TCU em relação aos cálculos realizados pela Anatel na obtenção dos saldos de migração de cada concessionária e da valoração dos compromissos de investimento, à aderência das metas de investimento apresentadas com relação às políticas públicas setoriais, bem como uma análise da documentação envolvida em todo esse processo.

25. Dentre os fatores que justificam a relevância da atuação do TCU nesta fiscalização, destaca-se o término próximo das concessões de telefonia fixa, previsto para ocorrer em 2025, mas que pode acontecer ainda antes, em função do disposto na Lei 13.879/2019, que, dentre as diversas alterações realizadas na LGT, possibilita a migração das atuais concessões de STFC para o regime de autorização, condicionada ao atendimento de várias pré-condições.

1.4. metodologia utilizada

26. Durante a fase de planejamento, foram analisados os documentos enviados pela Anatel ao TCU desde a prolação do acórdão, bem como foram feitas diligências à agência, visando a colher informações atualizadas sobre o tema.

27. Na fase de execução, foi realizada análise de processos administrativos já existentes, bem como uma avaliação dos cálculos apresentados pela agência reguladora para determinação do saldo de migração de cada concessionária.

28. Segundo os Padrões de Monitoramento do TCU, Portaria-Segecex 27/2009, a elaboração de matriz de planejamento em monitoramentos é opcional e sua principal finalidade é detalhar os procedimentos a serem aplicados para verificar o estágio atual de cumprimento e atendimento das deliberações. No presente caso, elaborou-se Matriz de Planejamento contendo as seguintes questões (peça 75, p. 18):

a) o cálculo do saldo proveniente da migração de contratos de concessão de STFC vigentes representa o benefício econômico dela decorrente? (item 9.1 do Acórdão 3.076/2016-TCU-Plenário);

b) os compromissos de investimento em infraestrutura de banda larga são aderentes às políticas públicas vigentes e tiveram seu valor econômico apurado de forma adequada? (item 9.1 do Acórdão 3.076/2016-TCU-Plenário);

c) os termos dos contratos de adaptação, bem como demais instrumentos contratuais e normativos relativos à adaptação, estão aderentes à legislação vigente?

1.5. Escopo e Limitações

29. As Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) disciplinam que o escopo envolve a definição das questões de auditoria, a profundidade e o detalhamento dos procedimentos, a delimitação do universo auditável (abrangência), a configuração da amostra (extensão) e a oportunidade dos exames.

30. Em observância ao disposto no item 30 da ISSAI 3000 - Norma para Auditoria Operacional, no item 26 da ISSAI 3100 - Orientações sobre Conceitos Centrais para Auditoria Operacional, nos itens 35 a 37 da ISSAI 3200 - Orientações para o Processo de Auditoria Operacional, à disciplina do item 79 do Manual de Auditoria Operacional do TCU, Portaria-Segecex 18/2020, e à disciplina do item 4 do documento de Orientações de Auditoria de Conformidade, Portaria-Adplan 1/2010, descreve-se, a seguir, o escopo da fiscalização.

31. Em relação à primeira questão proposta para o presente acompanhamento, destacam-se, como limitações observadas, a incompletude dos cálculos enviados pela Anatel e o fato de eventos supervenientes poderem afetar de forma relevante os saldos analisados.

32. Entende-se a documentação enviada como sendo, ainda, incompleta, devido à falta de informações decorrentes, por exemplo, da desconsideração do valor econômico decorrente do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) no momento da migração, assumindo-se que o PGMU estaria integralmente atendido.

33. Essas limitações serão consideradas quando for necessário atestar pelo cumprimento do Acórdão 3.076/2016-TCU-Plenário (rel. Ministro Bruno Dantas), item 9.1.

34. A segunda questão proposta visa a analisar se a definição das metas de investimento em infraestrutura de banda larga encontra-se aderente às políticas públicas vigentes no país. Também

constituindo o escopo dessa questão analisar se o valor econômico associado aos compromissos de investimento foi corretamente calculado.

35. Contudo, a época da fase de planejamento da presente fiscalização encontra-se em revisão a Resolução Anatel 741/2021, que aprova o regulamento de adaptação das concessões do STFC para autorizações do mesmo serviço, incluindo-se o Título IV, que dispõe sobre os compromissos de investimento. O referido processo de revisão possuía previsão de término para a primeira quinzena de dezembro de 2022, conforme informações apresentadas pela Anatel (peça 60).

36. Após a conclusão da revisão do regulamento, a Anatel deveria ainda elencar os compromissos de investimentos a serem realizados e calcular o valor econômico a eles associado, cotejando-o com o saldo definido anteriormente para cada concessionária. Registre-se que, em 1º/11/2022, a Anatel encaminhou diversos documentos ao TCU sobre esses compromissos e sua precificação (peças 123 a 126).

37. A terceira questão de auditoria, por seu turno, visa a analisar a juridicidade dos termos dos contratos de adaptação, bem como dos demais instrumentos contratuais e normativos relativos à adaptação. Nessa linha, impende destacar o fato de a Anatel não ter encaminhado a esta Corte de Contas, até o presente momento, os termos dos contratos de adaptação que pretende submeter às atuais concessionárias de STFC quando do possível processo de migração, bem como os demais instrumentos contratuais associados.

38. Com relação à análise das questões 2 e 3, cumpre destacar dois fatos: em primeiro lugar, a limitação quanto às informações necessárias para responder às referidas questões, que ainda não tinham sido recebidas por esta Corte; e a definição de que estes autos deveriam ser submetidos à apreciação do relator até o dia 4/11/2022, conforme consta da peça 70.

39. Em razão dessa limitação temporal, e dado o cronograma estabelecido pela Anatel, não foi possível responder às questões 2 e 3 nesta etapa processual. Desse modo, a análise prevista para essas questões será efetuada nestes autos em 2023, quando se espera receber da agência toda a documentação necessária e ainda serão analisados os documentos encaminhados em 1º/11/2022 (peças 123 a 126).

40. Por outro lado, para responder à questão 1, foram avaliadas a consistência e a fundamentação da metodologia a ser utilizada no processo de cálculo do saldo decorrente da adaptação dos contratos. Também pertence ao escopo da questão a avaliação da consistência das premissas adotadas, assim como do cálculo dos saldos de migração para cada concessionária de STFC, incluindo-se aqui, por exemplo, elementos como o Fator X e o ônus bienal.

41. No entanto, dada a complexidade do processo em análise, não somente sob o prisma de telecomunicações, mas igualmente numa perspectiva econômico-financeira, há limitações previstas na estratégia formulada para o trabalho de fiscalização. Desse modo, não é objetivo deste trabalho uma análise conclusiva sobre a precisão dos cálculos efetuados pela Anatel relativos aos saldos da adaptação.

42. Desde já, exclui-se do escopo do presente trabalho a análise dos saldos associados aos bens reversíveis e ao PGMU. Ressalta-se que tais análises são objeto de ações de controle específicas em andamento no TCU.

43. Mais especificamente, impende destacar os seguintes processos de controle externo atualmente em andamento nesta Corte de Contas: TC 003.342/2022-0, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, que cuida de monitoramento das deliberações feitas à Anatel sobre os bens reversíveis das concessões de telefonia fixa; e o TC 011.523/2022-0, relatado pelo Ministro Walton Alencar, que consiste em acompanhamento da atuação da Anatel quanto à gestão das metas e dos saldos oriundos do PGMU dos contratos de STFC. A materialidade envolvida nesses processos representa a maior parte do valor econômico do saldo da migração, conforme será visto em capítulos posteriores.

44. Por fim, impende destacar que, em razão das limitações temporais impostas ao presente

acompanhamento, oportunizou-se a participação do gestor em etapa de construção participativa das deliberações quando da reunião de encerramento dos trabalhos, ocorrida em 1º/11/2022, conforme faculta a Resolução-TCU 315/2020, art. 14, § 2º, inciso I. Posteriormente, em face do Despacho do Ministro Relator, a Anatel encaminhou comentários à versão preliminar do relatório (peças 140-152, 157-158), que foram considerados para a elaboração do presente relatório.

1.6. Organização do relatório

45. Este relatório apresenta, no Capítulo 2, um breve histórico da prestação dos serviços de telefonia no Brasil, as diferenças aplicáveis aos regimes de prestação de serviços público e privado, uma revisão sobre o modelo de outorga do STFC em regime público e uma síntese do valor econômico de adaptação obtido pela consultoria, e aprovado pela Anatel, para a adaptação das concessões de STFC.

46. O Capítulo 3 discorre sobre o cálculo do saldo proveniente da migração dos contratos de concessão de STFC vigentes, e avalia em que medida ele representa o benefício econômico dela decorrente para as componentes de alterações em compromissos contratuais/recorrentes da formulação apresentada pelo consórcio de consultoria e aprovado pela Anatel.

47. O Capítulo 4, por sua vez, procura elucidar se esse mesmo cálculo representa aquele benefício econômico, mas agora sob a ótica dos ativos que não serão revertidos ao poder concedente na formulação apresentada. Cabe destacar que somente esse capítulo possui subseções sobre comentários da agência e das concessionárias, uma vez que as manifestações recebidas pelo TCU somente abordaram o exposto nesse capítulo 4. Do mesmo modo, todos os argumentos trazidos pela Anatel e pelas empresas foram analisados nessas respectivas subseções, havendo casos de acolhimento integral e outros de parcial das considerações apresentadas, o que justifica a ausência de um capítulo específico para análise dos comentários dos gestores.

48. O Capítulo 5 corresponde à conclusão e o Capítulo 6 é dedicado à proposta de encaminhamento.

2. Visão geral

49. Com o intuito de contextualizar a temática tratada no presente acompanhamento, passa-se por um breve histórico e uma conceituação técnica acerca dos aspectos essenciais para a compreensão do arcabouço normativo e histórico em que o processo de adaptação dos contratos encontra-se inserido.

2.1. Breve histórico da prestação de serviços de telefonia no Brasil

50. Desde o início da prestação dos serviços de telefonia no Brasil, no final do século XIX, o regime e a competência para a outorga desses serviços foram modificados diversas vezes, alternando entre vários modelos. Inicialmente, a telefonia fixa era prestada por intermédio de concessões outorgadas a empresários e a empresas privadas. Ao longo do século XX, também houve a prestação de serviços de telefonia fixa por empresas municipais, estaduais e federais (LINS, Bernardo Felipe Estellita. **Histórico da legislação de telecomunicações no Brasil**. Estudo Técnico da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. 2017. p. 7-12).

51. As empresas públicas Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A. (Embratel) e Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), criadas em 1962 e 1972, respectivamente, chegaram a coexistir com várias empresas privadas que eram titulares de concessões de telefonia. Conforme a política de estado vigente à época, ao expirarem os prazos de concessão dessas empresas, a Embratel e a Telebras foram assumindo esses serviços e ampliando sua atuação por todo o país.

52. A Constituição de 1988 estabeleceu, inicialmente, que os serviços de telecomunicações poderiam ser explorados diretamente pela União ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal (art. 21, inciso XI).

53. No ano de 1995, 95% da planta de telefonia era dividida entre a Embratel, que prestava serviços de telefonia de longa distância nacional e internacional, e a Telebras, *holding* que também

controlava as empresas públicas regionais que prestavam serviços de telefonia fixa e móvel por todo o Brasil, compondo o chamado Sistema Telebras. Os 5% restantes estavam distribuídos entre a empresa privada Companhia Telefônica Brasil Central (CTBC), do grupo Algar, e as estatais CRT, do governo do Rio Grande do Sul, Sercomtel, da Prefeitura de Londrina, e Ceterp, da Prefeitura de Ribeirão Preto.

54. A Emenda Constitucional 8, de 15/8/1995, representou o passo inicial para alteração desse cenário. A nova redação do art. 21, inciso XI, manteve a competência da União para explorar diretamente os serviços de telecomunicações. Retirou, no entanto, a exigência da concessão a empresas sob controle estatal e estabeleceu que os serviços de telecomunicações poderiam ser prestados diretamente pela União ou mediante autorização, concessão ou permissão, nos termos da lei.

55. A Lei 9.472, de 16/7/1997, chamada Lei Geral de Telecomunicações (LGT), criou a Anatel e definiu o novo modelo de concessão do STFC, nos arts. 83 a 117, estabelecendo a organização dos serviços de telecomunicações, prestados em regime público e privado.

56. Entre as medidas adotadas pelo Ministério das Comunicações e pela recém-criada Anatel, para implantar o que estabelecia a LGT, destacam-se: a reestruturação da Telebras em três empresas *holdings* de telefonia fixa local, em uma de longa distância e em oito de telefonia móvel, conforme Decreto 2.546, de 14/4/1998; a contratação, em 14/5/1998, de consultorias para avaliação econômico-financeira das empresas a serem privatizadas; a assinatura de setenta contratos de concessão de STFC em 2/6/1998, de idêntico teor, com todas as empresas que prestavam os serviços de telefonia fixa; a publicação do Edital MC/BNDES 1/1998, em 10/6/1998, cujo objeto era alienar as ações equivalentes a 51,79% do capital votante de cada empresa do sistema Telebras; e a realização do leilão, conhecido como privatização da Telebras, em 29/7/1998, com preço mínimo de R\$ 10,67 bilhões, somando-se todas as empresas de STFC.

57. A LGT previa em seu art. 207, § 1º, o fim das concessões de STFC em 31/12/2005, assegurado o direito à prorrogação única por vinte anos. Em dezembro de 2005, prorrogou-se a concessão até 2025, com a assinatura de setenta contratos de idêntico teor, que incluíram a possibilidade de revisões quinquenais para estabelecer novos condicionamentos e novas metas para universalização e qualidade, conforme cláusula 3.2 desses contratos.

58. Após os diversos movimentos societários, como aquisições e incorporações, existem atualmente seis concessionárias de STFC, prestando o serviço em diferentes regiões do Brasil. Das empresas originárias da privatização do Sistema Telebras citam-se: a Embratel, do grupo Claro; a Telefônica, do grupo Vivo; a Brasil Telecom e a Telemar, ambas do grupo Oi. Sem relação com a privatização do Sistema Telebras citam-se: a Sercomtel, do grupo Ligga; e a CTBC, do grupo Algar.

2.2. Regime Público x Regime Privado

59. Como mencionado, os serviços de telecomunicações podem ser prestados em regime público ou privado. Dada a importância dessa separação, apresentam-se a seguir algumas das distinções entre esses regimes.

60. Para o regime público, exige-se que o serviço seja prestado mediante concessão ou permissão, delegado mediante contrato, por prazo determinado, sujeitando-se a concessionária aos riscos empresariais e remunerando-se pela cobrança de tarifas dos usuários ou por outras receitas alternativas. Nesse regime, a concessão de serviço é realizada com atribuições de obrigações de universalização e de continuidade à sua prestadora.

61. Obrigações de universalização são as que objetivam possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição socioeconômica, bem como as destinadas a permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público (LGT, art. 79, § 1º).

62. As obrigações de continuidade são as que objetivam possibilitar aos usuários a fruição dos

serviços de forma ininterrupta, sem paralisações injustificadas, devendo os serviços estar à disposição, em condições adequadas de uso (LGT, art. 79, § 2º).

63. Para os serviços de telecomunicações, portanto, regime público é o regime do contrato de concessão, da universalização, da continuidade e das tarifas. São condições que se aplicam ao STFC prestado em regime público.

64. Quanto ao serviço prestado em regime privado, a LGT explicita que a sua exploração será baseada nos princípios constitucionais da atividade econômica.

65. Como consequência dessa regra geral, a imposição pela Anatel de condicionantes na exploração do serviço no regime privado observará a exigência de mínima intervenção, estando assegurado que a liberdade será a regra, constituindo exceções as proibições, restrições e interferências do Poder Público (LGT, art. 128).

66. Além do mais, a LGT dispõe que, no regime privado, o preço do serviço será livre, reprimindo-se toda prática prejudicial à competição, bem como o abuso do poder econômico, nos termos da legislação própria. A exploração do serviço nesse regime não depende de concessão, como no caso de regime público, mas de autorização prévia da agência.

67. O regime privado, portanto, baseado nos princípios constitucionais da atividade econômica, é o regime prestado mediante autorização, no qual o preço é livre e, portanto, sujeito a um nível menor de interferência e controle por parte da Anatel. Entre os principais serviços prestados nessa modalidade estão o STFC prestado em regime privado, o Serviço Móvel Pessoal (SMP), o Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) e o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM).

68. Assim, atualmente, o STFC é prestado tanto em regime público, por meio da celebração de contrato de concessão, quanto em regime privado, mediante autorização.

2.3. Revisão do modelo de outorga do STFC em Regime Público

69. Em 2019, dentre as diversas alterações na LGT que a Lei 13.879/2019 promoveu, encontra-se o Título III-A, que trata da possibilidade de as empresas optarem pela adaptação da modalidade de outorga de serviço de telefonia fixa de concessão (regime público) para autorização (regime privado). O valor econômico associado à essa adaptação deverá ser calculado pela Anatel e será revertido em compromissos de investimentos das concessionárias em outros serviços, como banda larga e telefonia móvel, seguindo a priorização e a regulamentação do Poder Executivo Federal, nos termos dos arts. 144-A e 144-B:

Lei 13.879/2019

Art. 144-A. A Agência poderá autorizar, mediante solicitação da concessionária, a adaptação do instrumento de concessão para autorização.

(...)

Art. 144-B. O valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização prevista no art. 144-A será determinada pela Agência, com indicação de metodologia e dos critérios de valoração.

§ 1º O valor econômico referido no caput deste artigo será a diferença entre o valor esperado da exploração do serviço adaptado em regime de autorização e o valor esperado da exploração desse serviço em regime de concessão, calculados a partir da adaptação.

§ 2º O valor econômico referido no caput deste artigo será revertido em compromissos de investimento, priorizados conforme diretrizes do Poder Executivo. (sem grifos no original)

70. No que tange à valoração dos bens reversíveis nessa adaptação da concessão, a referida lei incluiu o seguinte artigo:

Art. 144-C. Para efeito do cálculo do valor econômico mencionado no art. 144-B, serão considerados bens reversíveis, se houver, os ativos essenciais e efetivamente empregados na

prestação do serviço concedido.

Parágrafo único. **Os bens reversíveis utilizados para a prestação de outros serviços de telecomunicações explorados em regime privado serão valorados na proporção de seu uso para o serviço concedido.**

71. Devido à relevância e à materialidade desse tema, a migração da modalidade de outorga do STFC foi objeto de fiscalização nesta Corte de Contas, com a prolação de determinação a ser verificada no âmbito do presente processo de acompanhamento.

72. Mais especificamente, foi no âmbito do TC 015.409/2016-3 que se realizou levantamento buscando aprofundar os conhecimentos sobre a rediscussão do modelo de prestação dos serviços de telecomunicações e das concessões do serviço de telefonia fixa, identificando-se oportunidades de atuação do TCU. Como resultado, destaca-se a determinação:

Acórdão 3.076/2016-TCU-Plenário

‘9.1. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações deste Tribunal que autue, na forma do art. 241 do Regimento Interno do TCU, processo de acompanhamento da revisão do modelo de prestação dos serviços de telecomunicações, cujo escopo englobe, entre outros aspectos, o cálculo dos saldos associados à migração do regime de concessão para autorização e a definição das metas de investimento em infraestrutura de banda larga.’

73. Nesse contexto, o objeto de análise do presente acompanhamento é a adaptação dos contratos das atuais concessionárias de STFC, a ser realizado pela Anatel, especialmente em relação ao saldo decorrente dessa migração, bem como a definição das metas de investimento em infraestrutura de banda larga decorrentes desse processo.

2.4. Síntese do valor econômico da adaptação utilizado pela consultoria e pela Anatel para a adaptação das concessões de STFC

74. Conforme apresentado na Subseção 2.3, a Lei 13.879/2019 promoveu alterações na LGT, permitindo a adaptação dos contratos de concessão para autorização do STFC. No contexto dessa alteração legal, introduziu-se à LGT a norma disposta pelo art. 144-B, no qual ficou assentado que ‘o valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização prevista no art. 144-A será determinado pela agência, com indicação da metodologia e dos critérios de valoração’.

75. Para tanto, o Conselho Diretor da Anatel, por meio do Acórdão 9/2020-Anatel, decidiu submeter à consulta pública a minuta de metodologia de cálculo dos saldos da adaptação pelo prazo de 45 dias. Tal decisão foi operacionalizada por meio da Consulta Pública 5/2020 (SEI 5210013), que submeteu o documento de metodologia a comentários e sugestões do público geral, juntamente com a minuta de ato normativo da agência a respeito da adaptação prevista na referida lei de 2019. Cumpre informar, ainda, que o Acórdão 82/2020-Anatel prorrogou o prazo para submissão de contribuições à consulta pública até o dia 30/4/2020.

76. Superadas as etapas do procedimento normativo, a Anatel aprovou, por intermédio do Acórdão 7/2021-Anatel, o Regulamento de Adaptação das Concessões de STFC para Autorizações deste serviço e remeteu o exame da metodologia de cálculo do saldo da referida adaptação ao processo de contratação de consultoria especializada (Processo 53500.052761/2019-91), acompanhando os termos da Análise 231/2020/EC (SEI 6516771).

77. Por meio da Portaria Anatel 1.426/2020, foi aprovada a contratação do consórcio liderado pela empresa espanhola *Axon Partners Group Consulting* para realização de consultoria especializada, visando: (i) à identificação e inventariamento patrimonial dos bens reversíveis; (ii) à análise da conformidade dos modelos de custos vigentes; e (iii) **ao cálculo do valor econômico associado à adaptação do regime de outorga, para atendimento e implementação dos termos da Lei 13.879/2019.**

78. Os termos da contratação da consultoria especializada previram a divisão dos trabalhos em quatro fases e seus respectivos produtos, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 - Fases de implementação dos trabalhos da consultoria contratada pela Anatel

| Fases de implementação | | Produtos |
|------------------------|---|---|
| Fase I | Planejamento Geral | I.1 - Relatório com a descrição da metodologia e cronograma propostos. |
| Fase II | Inventário Patrimonial dos Bens Reversíveis | II.1 - Relação demonstrativa das mudanças do ativo imobilizado e intangível por classe contábil, por exercício e tipo de mutação, conferidas com os saldos contábeis das demonstrações financeiras auditadas, balancetes e inventários/RBR. II.2 - Detalhamento das mudanças. II.3 - Exame das Contas Vinculadas. II.4 - Metodologia com sistema parametrizado para análise das solicitações de autorização prévia para investimento em bem reversível. II.5 - Inventário Patrimonial. |
| Fase III | Análise de Conformidade dos Modelos de Custos | III.1 - Relatório contendo análise do modelo de custos FAC-HCA das prestadoras obrigadas a apresentar o DSAC. III.2 - Relatório contendo análise da regulamentação aplicável ao DSAC e das ferramentas de cálculo e de análise de custos utilizadas pela Anatel; Proposta de adequação/aperfeiçoamento dessas ferramentas, caso necessário. III.3 - Proposta de metodologia para a realização de futuras análises de conformidade pela Anatel. |
| Fase IV | Cálculo do Valor Econômico da Adaptação de Regime | IV.1 - Proposta de metodologia revisada para o cálculo do valor econômico da adaptação de regime. IV.1.1 - Suportar a agência na análise de contribuições e nas interações institucionais. IV.2 - Apresentação do cálculo e entrega da ferramenta computacional que permita simular os diferentes cenários e variáveis envolvidos no cálculo. IV.3 - Realização de ajustes necessários na ferramenta computacional e cálculo final do valor econômico da adaptação de regime conforme metodologia aprovada pelo Conselho Diretor, após consulta pública. |

Fonte: Manual metodológico Anatel (peça 99, p. 5-6).

79. Como pode ser observado, os trabalhos do consórcio de consultoria (Consórcio Axon-MS-CPQD) foram divididos em uma fase inicial de planejamento e em três fases subsequentes de

trabalho paralelo. A fase I estabeleceu os parâmetros acordados entre a Anatel e o consórcio para a execução das atividades do projeto, promovendo a operacionalização das atividades necessárias para a entrega do produto em divisões de tarefas de execução.

80. A fase II cuidou da identificação e do inventariamento patrimonial dos bens reversíveis, e abrangeu a realização de quatro tarefas. A fase III tratou da análise de conformidade do Modelo de Custos *Top-Down* da Anatel, especificamente, dos Documentos de Separação e Alocação de Contas (DSAC) de cada uma das seis concessionárias do STFC. Essa fase envolveu a conclusão de três tarefas.

81. Os resultados dos trabalhos das fases II e III compuseram-se como insumos para o cálculo do valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização, cujo desenvolvimento ocorreu na fase IV do projeto. Nesta fase, procedeu-se à revisão da metodologia para o cálculo do valor econômico, a determinação dos critérios de valoração e a elaboração da ferramenta de cálculo para cada uma das seis concessionárias.

82. A seguir, proceder-se-á brevemente com a apresentação da metodologia de cálculo do valor econômico da adaptação do regime de concessão do STFC para autorização, isto é, serão apresentadas as componentes utilizadas pelo consórcio de consultoria em suas análises. Para tal, emprega-se como principal referência o documento ‘Manual metodológico aprovado pelo Conselho Diretor da Anatel’ (peça 99).

83. A referida metodologia busca atender à obrigação estabelecida pela LGT, atribuída à Anatel, de definir a metodologia de cálculo do valor econômico da adaptação do regime de concessão para autorização do STFC, doravante denominada ‘adaptação’, conforme:

Lei 13.879/2019

‘Art. 144-A. A Agência poderá autorizar, mediante solicitação da concessionária, a adaptação do instrumento de concessão para autorização.

(...)

Art. 144-B. O valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização prevista no art. 144-A será determinado pela Agência, com indicação de metodologia e dos critérios de valoração.’

84. Especificamente no § 1º do artigo 144-B, a LGT define que o valor econômico será o benefício que cada concessionária terá, considerando as desonerações de suas diversas obrigações no momento da adaptação.

Lei 13.879/2019

‘Art. 144-B. *Omissis*

§1º O valor econômico referido no caput deste artigo será a diferença entre o valor esperado da exploração do serviço adaptado em regime de autorização e o valor esperado da exploração desse serviço em regime de concessão, calculados a partir da adaptação.’

85. Matematicamente, o artigo 144-B pode ser modelado da seguinte forma:

Figura 1 - Definição matemática do valor econômico da adaptação

Valor Econômico (VE) da Adaptação

$$\text{Valor exploração Autorização} - \text{Valor exploração Concessão}$$

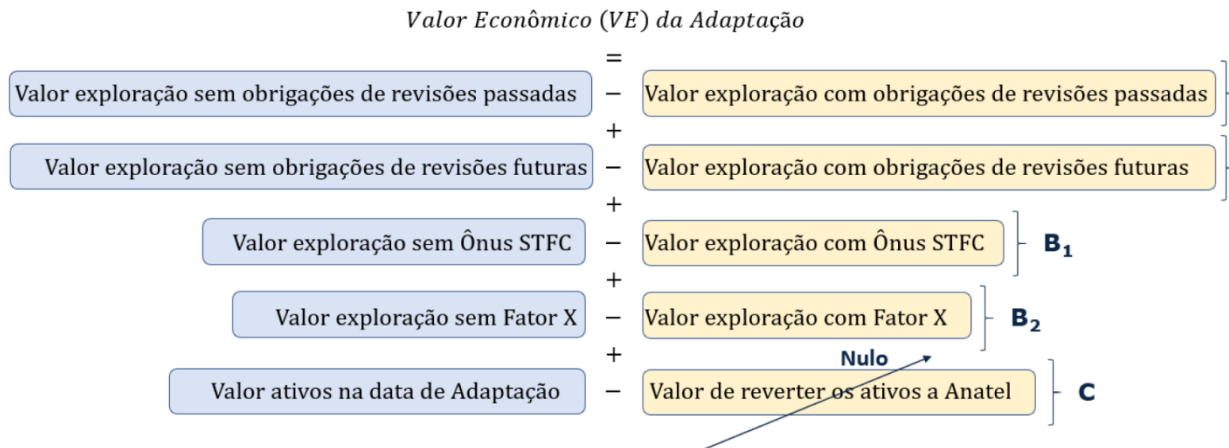
Fonte: Manual metodológico Anatel (peça 99, p. 8).

86. Por conseguinte, é necessário identificar quais aspectos são diferentes entre a exploração do STFC em regime de autorização e de concessão. Em outras palavras, equivale a identificar quais

obrigações existem no regime de concessão e que serão eliminadas ao se passar para o regime de autorização.

87. Após a execução dos trabalhos realizados pela consultoria contratada, chegou-se à conclusão de que ‘o valor econômico da adaptação do regime de concessão do STFC para autorização para todas as concessionárias, sem exceção, é dado pela soma das equações’ compreendidas pelas componentes de cálculo ilustradas na Figura 2 (peça 99, p. 13).

Figura 2 - Definição matemática do valor econômico da adaptação separada em componentes



Fonte: Manual metodológico Anatel (peça 99, p. 14).

88. Em que (peça 99, p. 14):

A_1 = saldo constituído por desonerações de obrigações decorrentes de alterações contratuais anteriores;

A_2 = saldo constituído por eventos imprevistos de natureza diversa, com impacto na concessão e por eventuais desonerações de obrigações decorrentes de alterações contratuais futuras;

B_1 = saldo da desoneração do ônus bienal do STFC;

B_2 = saldo da desoneração do Fator X;

C = valor dos ativos que não serão revertidos à União.

89. Ao longo das próximas seções desta instrução, serão apresentadas em detalhes as componentes de cálculo propostas pelo consórcio de consultoria, e aprovadas pela Anatel, apresentadas na Figura 2, da seguinte forma: na Seção 3, serão apresentadas as componentes relacionadas aos elementos A_1, A_2, B_1 e B_2 ; enquanto a Seção 4 cuidará da análise da componente C .

3. O cálculo do saldo proveniente da migração dos contratos de concessão de STFC vigentes representa o benefício econômico dela decorrente para as componentes A_1, A_2, B_1, B_2 da formulação apresentada pelo consórcio de consultoria e pela Anatel?

90. Nesta seção, serão analisadas as componentes de cálculo contidas na formulação proposta referentes ao saldo constituído por desonerações de obrigações decorrentes de alterações contratuais (A_1 e A_2), bem como por desonerações de obrigações recorrentes das concessionárias (B_1 e B_2).

3.1. Saldo constituído por desonerações de obrigações decorrentes de alterações contratuais (A_1, A_2)

91. Esta componente inclui o saldo ou valor econômico associado às obrigações (de acesso individual e coletivo, infraestrutura de suporte, entre outros) que deveriam ser cumpridas até o final da concessão, se o contrato fosse mantido, e que deixarão de existir devido ao processo de adaptação (peça 99, p. 9).

92. Matematicamente, o valor econômico (ou saldo) destas desonerações é representado como a diferença entre explorar o referido serviço sem as obrigações (visão autorização) e com as obrigações (visão concessão) (peça 99, p. 9).

93. Considera-se, então, que esses tipos de saldos poderiam ser gerados com a eliminação das obrigações assumidas nas seguintes situações:

i. Revisão das obrigações já assumidas como parte do processo de adaptação: essa situação contempla o valor econômico associado às obrigações já assumidas que deveriam ser cumpridas até o final da concessão, caso o contrato fosse mantido, e que poderiam ser alteradas de alguma maneira no decorrer do processo de adaptação. No momento presente, a Anatel afirma ter identificado nesta situação somente as obrigações de universalização determinadas no PGMU V, que deveriam ser computadas no saldo da adaptação por ocasião de uma eventual revisão (peça 99, p. 9).

ii. Outras eventuais obrigações contratuais que podem ser percebidas entre a redação da metodologia de cálculo e a efetivação da adaptação: antes do processo de adaptação, outras eventuais obrigações contratuais podem vir a ser percebidas como devidas no período compreendido entre a redação/implementação da metodologia e a efetivação da adaptação. Atualmente, a Anatel atesta que todos os saldos percebidos estão sendo aplicados conforme determinam os contratos de concessão, não havendo necessidade de serem computados. Não obstante, a agência destaca que será necessário realizar nova análise quando da aprovação final dos valores, levando-se em conta a possibilidade de se determinarem novas obrigações nesse ínterim (peça 99, p. 10).

94. Logo, a Anatel destaca que, antes da publicação dos valores finais será necessário reavaliar a existência de valor a ser apurado para essas duas componentes, as quais devem ser consideradas na determinação do valor econômico da adaptação: saldos constituídos por desonerações de obrigações decorrentes de alterações contratuais anteriores; e saldos constituídos por desonerações de obrigações decorrentes de potenciais alterações contratuais futuras.

Figura 3 - Definição matemática das desonerações de obrigações decorrentes de alterações contratuais

$$\begin{aligned}
 & \text{VE desonerações de obrigações decorrentes de alterações contratuais} \\
 & = \\
 & \left[\text{Valor exploração sem obrigações de revisões passadas} \right] - \left[\text{Valor exploração com obrigações de revisões passadas} \right] \\
 & + \\
 & \left[\text{Valor exploração sem obrigações de revisões futuras} \right] - \left[\text{Valor exploração com obrigações de revisões futuras} \right]
 \end{aligned}$$

Fonte: Manual metodológico da Anatel (peça 99, p. 10).

95. A seguir, ambas as componentes serão explicadas em maior profundidade.

3.1.1. Síntese das premissas e dos dados utilizados pela consultoria e pela Anatel para calcular o valor do saldo constituído por desonerações de obrigações decorrentes de alterações contratuais anteriores (A₁)

96. Segundo a metodologia proposta, esta componente engloba ‘o valor econômico associado às obrigações já adquiridas, que devem ser cumpridas até o final da concessão, mas que possam vir a ser desoneradas em função de eventuais desobrigações e para as quais as concessionárias passariam a possuir um saldo em aberto com o poder concedente’ (peça 99, p. 15). No caso concreto, a Anatel afirma que essa componente contempla os saldos do PGMU, mais especificamente do PGMU V, que foram obtidos por meio da consideração dos seguintes saldos:

i. os saldos já calculados associados ao *backhaul* e aos Postos de Serviço de Multifacilidades (PSM): para estimar esses saldos, a Anatel aplicou uma abordagem específica baseada na diferença entre o resultado econômico da concessão sem considerar a desoneração e o resultado econômico da concessão considerando a desoneração;

ii. o saldo restante da obrigação do ‘acesso fixo sem fio’: as concessionárias foram desoneradas desse saldo em função da revogação do PGMU IV, como especifica o art. 3º do Decreto 10.610/2021 (PGMU V). Assim, para estimar este saldo, a Anatel partiu do saldo determinado no momento da definição das obrigações do ‘acesso fixo sem fio’ no PGMU IV e subtraiu o valor comprometido pelas concessionárias no cumprimento da obrigação.

97. À luz dessas definições, a agência afirma que esses saldos de *backhaul*, PSM e ‘acesso fixo sem fio’ somente serão incluídos como parte do valor econômico se não forem utilizados em sua totalidade no cumprimento das obrigações de implantação de *backhaul* em sedes de municípios e áreas isoladas (99, p. 16), conforme estabelecido pelo art. 17 do Decreto 10.610/2021:

PGMU V

‘Art. 17. O saldo decorrente das alterações das metas promovidas pelos PGMU anteriores será utilizado em favor da implantação de *backhaul* em sedes de Municípios, vilas, áreas urbanas isoladas e aglomerados rurais que ainda não disponham dessa infraestrutura.’

98. Com base nessas premissas, a metodologia elaborada pelo consórcio de consultoria, e aprovada pelo Conselho Diretor da Anatel, **atesta que o valor econômico dessa componente (A_1) será nulo desde que os saldos estejam integralmente comprometidos com a obrigação decorrente do PGMU V** (peça 99, p. 16).

99. Adicionalmente, para o cálculo do valor econômico desta situação, foram consideradas duas situações que partem do pressuposto de que as concessionárias não teriam cumprido integralmente determinadas obrigações do PGMU V no momento da adaptação, uma vez que a data da adaptação é anterior à prevista para o cumprimento das obrigações, quais sejam (peça 99, p. 16):

i. No processo de adaptação as concessionárias são desoneradas de todas as obrigações do PGMU V: nesse caso, o valor do saldo a ser incluído no valor econômico da adaptação é a diferença entre o saldo definido pela Anatel para o cumprimento do PGMU V e as obrigações efetivamente adimplidas. Tais valores, elaborados pela Anatel, deverão ser apurados a partir dos processos de acompanhamento do cumprimento das obrigações de universalização do PGMU V.

ii. No processo de adaptação, as concessionárias são desoneradas de uma parte das obrigações do PGMU V: nesse caso, o valor do saldo a ser incluído no valor econômico da adaptação é a diferença entre o saldo definido pela Anatel no PGMU V para o cumprimento da obrigação, isto é, os investimentos efetivamente comprometidos, e o saldo do compromisso que faltaria cumprir referente à obrigação mantida pelo PGMU V. Tais valores, elaborados pela Anatel, deverão ser apurados a partir dos processos de acompanhamento do cumprimento das obrigações de universalização do PGMU V.

100. Por fim, a Anatel destaca que esse procedimento de cálculo deverá ser realizado para cada concessionária conforme o adimplemento de suas obrigações (relativas ao PGMU V) e na medida em que sejam, total ou parcialmente, eliminadas no processo de adaptação, definindo-se o valor econômico desse saldo pelo somatório de todas as obrigações resultantes (peça 99, p. 17).

3.1.2. Síntese das premissas e dos dados utilizados pela consultoria e pela Anatel para calcular o valor do saldo constituído por desonerações de obrigações decorrentes de potenciais alterações contratuais futuras (A_2)

101. Nos termos da metodologia proposta, tem-se que essa componente contempla situações em que existem outras eventuais obrigações contratuais, assim como eventos imprevistos de natureza diversa, com impacto na concessão, e que sejam percebidos entre a redação da metodologia apresentada e a efetivação da adaptação (peça 99, p. 18).

102. A título de exemplo, a Anatel apresenta o caso da avaliação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, que a agência alega realizar sistematicamente, de ofício. Isso implica a possibilidade de serem identificados eventos desequilibrantes que, eventualmente, poderiam gerar um saldo financeiro a favor da União ou das concessionárias (peça 99, p. 18). Registre-se que esse tema já foi questionado pelas concessionárias no âmbito da Anatel e, desde

2021, é objeto de procedimentos arbitrais, com conclusão prevista para 2023 e 2024.

103. A partir daí, o manual da agência sugere que tais fatos devam ser verificados, necessariamente, no momento da adaptação. Isso porque, no presente momento, os saldos estariam sendo aplicados exatamente conforme determinam os contratos de concessão, segundo a posição da Anatel, de modo que não existiriam valores a serem contemplados, nem obrigações que, todavia, não tenham sido adimplidas referentes a tais cálculos no momento presente.

104. Portanto, essa seria uma componente inserida de modo a cobrir alguma necessidade futura de alteração de saldo, bem como a manter destacada a necessidade de se avaliar tal questão no momento da efetiva opção pela adaptação, por parte de cada concessionária (peça 99, p. 18). **Por conseguinte, no momento presente, essa componente foi considerada numericamente igual a zero, não tendo sido realizado nenhum cálculo.**

3.2. Saldo constituído por desonerações de obrigações recorrentes das concessionárias (ônus bienal do STFC e Fator X)

105. Conforme proposto pela metodologia em análise, essa componente inclui os ‘saldos, ou seja, o valor econômico associado às obrigações recorrentes que deveriam ser cumpridas até o final da concessão’, caso o contrato fosse mantido, mas que vão deixar de existir após possível migração dos contratos vigentes do STFC (peça 99, p. 11).

106. No caso concreto, o Manual Metodológico traz elencadas duas obrigações recorrentes: o ônus bienal do STFC, compreendendo o valor pago pelas concessionárias à União, a cada dois anos, correspondente a 2% das receitas do STFC explorado em regime de concessão; e o Fator X, elemento aplicável aos reajustes das tarifas de parte dos serviços concedidos, limitando os preços praticados pelas concessionárias a um teto (peça 99, p. 11).

107. Isso indica a existência de dois saldos independentes e, portanto, de duas componentes para a determinação do valor econômico correspondente às desonerações de obrigações recorrentes, conforme ilustrado na Figura 4.

Figura 4 - Definição matemática das desonerações de obrigações contratuais recorrentes

$$\begin{array}{r}
 \text{VE desonerações das obrigações recorrentes} \\
 = \\
 \left[\text{Valor exploração sem Ônus STFC} \right] - \left[\text{Valor exploração com Ônus STFC} \right] \\
 + \\
 \left[\text{Valor exploração sem Fator X} \right] - \left[\text{Valor exploração com Fator X} \right]
 \end{array}$$

Fonte: Manual metodológico Anatel (peça 99, p. 11).

108. Conforme pode ser observado na Figura 4, matematicamente, o valor econômico (saldo) dessas desonerações pode ser modelado como a diferença entre explorar o serviço sem as obrigações recorrentes (visão do regime de autorização), e o cenário em que as referidas obrigações são aplicáveis (visão concessão).

109. Segue proposto ainda que, dada a natureza dessas obrigações, ambas seriam aplicáveis somente até o decurso natural dos contratos vigentes, previsto para ocorrer em dezembro de 2025. Portanto, o saldo observado para as componentes em análise dependerá do ano em que a migração dos contratos de STFC possa ocorrer.

110. A seguir, ambas as componentes serão analisadas em maior profundidade.

3.2.1. Síntese das premissas e dos dados utilizados pela consultoria e pela Anatel para calcular o valor do saldo da desoneração do ônus bienal do STFC (B₁)

111. Conforme anteriormente introduzido, o ônus bienal do STFC representa o compromisso das concessionárias de realizar um recolhimento à União, a cada dois anos, correspondente ao valor de

2% das receitas líquidas advindas da concessão do STFC do ano anterior, conforme consta da Cláusula 3.3 dos Contratos de Concessão vigentes:

‘Cláusula 3.3. (...) a Concessionária deverá pagar, a cada biênio, (...), ônus correspondente a 2% (dois por cento) da sua receita, do ano anterior ao do pagamento, do Serviço Telefônico Fixo Comutado, líquida de impostos e contribuições sociais incidentes.’

112. Os recolhimentos do ônus bienal do STFC se realizam em anos ímpares, com base nas receitas do ano anterior e, portanto, segundo metodologia proposta, apenas ficariam pendentes os pagamentos referentes aos anos de 2023 e 2025 (baseados em 2022 e 2024, respectivamente), para a situação em que a adaptação dos contratos ocorra ao longo de 2022 ou 2023 (peça 99, p. 21).

113. Caso ocorra a adaptação de regime, as concessionárias deixariam de realizar esses pagamentos, o que implicaria benefício econômico em seu favor. Logo, esses valores devem ser considerados como parte do valor econômico associado à migração (peça 99, p. 21).

114. Conforme consta no ‘Modelo de cálculo do Valor Econômico - Tutorial de cálculo’ (peça 103, p. 8), observa-se que, para obter um resultado para a componente B_1 , foram executadas as quatro seguintes etapas:

- i. definição dos serviços que devem compor a base de cálculo do ônus bienal STFC;
- ii. estimativa da demanda dos serviços;
- iii. estimativa das receitas unitárias líquidas dos serviços selecionados;
- iv. definição do Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC) para trazer a valor presente as receitas estimadas.

115. A seguir, far-se-á uma breve descrição sobre cada uma das etapas apresentadas.

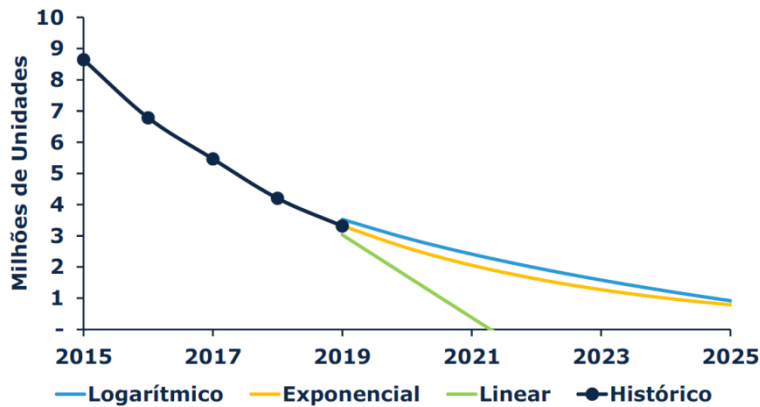
116. Para a realização da etapa 1, o manual destaca que ‘a seleção dos produtos relevantes para o STFC e que, portanto, devem ser incluídos no cálculo do ônus, baseia-se no mapeamento de contas Anatel definidas como STFC com os diferentes produtos incluídos em cada uma delas.’ (peça 103, p. 8).

117. Salienta, então, que ‘as contas Anatel definidas como relevantes ao STFC concedido sob o ponto de vista regulatório são resultantes dos trabalhos realizados no âmbito do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 1.275/2020, de 10 de setembro de 2020.’ (peça 103, p. 8). Cumpre destacar que os produtos relevantes ao STFC selecionados foram enviados para análise no ‘Anexo A. Relação Contas Anatel - Produtos’ do documento intitulado ‘Informe de Cálculo do Valor Econômico’ de cada uma das concessionárias.

118. Na etapa 2, utilizaram-se as informações disponibilizadas pelas prestadoras nos DSAC, para o período de 2015-2019, no processo de estimação da demanda futura dos diferentes produtos selecionados para o STFC (peça 103, p. 9).

119. Essas projeções foram elaboradas comparando-se modelos de regressão linear, exponencial e logarítmica, em relação à aproximação que ‘apresenta o maior alinhamento com a história recente da empresa’ (peça 117, p. 15). Para tal, seleciona-se o modelo com maior coeficiente de determinação R^2 , para realizar a projeção. A seguir, apresenta-se um gráfico ilustrativo do referido procedimento.

Figura 5 - Exemplo ilustrativo de diferentes abordagens para o cálculo da projeção do volume



Fonte: Axon-CPQD-MS - Informe de Cálculo do Valor Econômico da Algar Telecom (peça 117, p. 15).

120. Segundo consta no ‘Informe de Cálculo da operadora Algar Telecom’, essas ‘tendências/regressões foram escolhidas por serem as opções que melhor representam as tendências históricas de serviços em declínio (como o STFC concedido) no setor de telecomunicações, como se pode extrair, por exemplo, da base de dados da ITU’ (peça 117, p. 15).

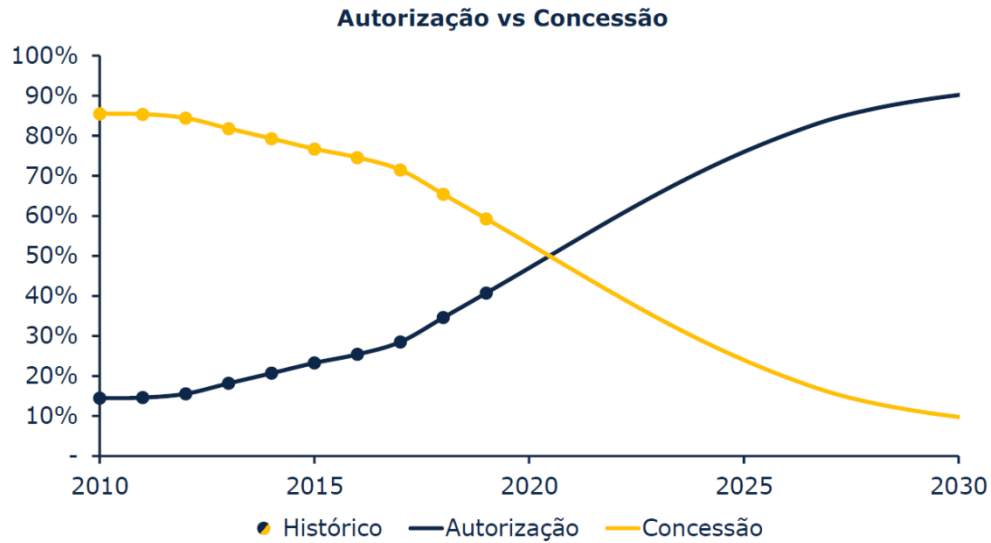
121. Deve-se destacar que, com relação à seleção dos anos de referência, ‘existem duas exceções (Algar Telecom e Claro), para as quais se consideram apenas dois e quatro anos de referência, respectivamente, em vez de cinco como nas outras prestadoras’ (peça 103, p. 10).

122. Adicionalmente, outro fato relevante apresentado é que (peça 117, p. 21):

‘Como o ônus bienal do STFC reflete apenas o valor das receitas da concessão, as projeções de demanda devem considerar apenas os volumes dos produtos do STFC que a concessionária oferece na prestação do serviço sob esse regime - aspecto que somente é relevante caso uma prestadora ofereça o STFC nos regimes de concessão e autorização, como é o caso da Algar Telecom.’

123. Para resolver essa questão, a Anatel afirma que foi promovida a desagregação dos volumes de serviços, levando em consideração relatórios específicos fornecidos pela Algar à agência, e que apresentam o número de acessos da Algar (e das demais prestadoras) sob cada um dos dois regimes de prestação do STFC - concessão e autorização, para o período de 2007 a 2019 (peça 117, p. 22). De posse desses dados, foram realizadas projeções para anos futuros visando a garantir que a tendência aplicada fosse específica para o regime de concessão e que não estivesse potencialmente contaminada pelas tendências de autorização. Os resultados obtidos seguem ilustrados na Figura 6.

Figura 6 - Projeção da desagregação dos acessos entre os regimes de autorização e de concessão da prestadora Algar Telecom



Fonte: Axon-CPQD-MS - Informe de Cálculo do Valor Econômico da Algar Telecom (peça 117, p. 22).

124. Registre-se que é dever das concessionárias do setor a manutenção de registros contábeis separados por serviço, caso seja explorada mais de uma modalidade de serviço de telecomunicações, conforme dispõe a LGT, art. 96, inciso II.

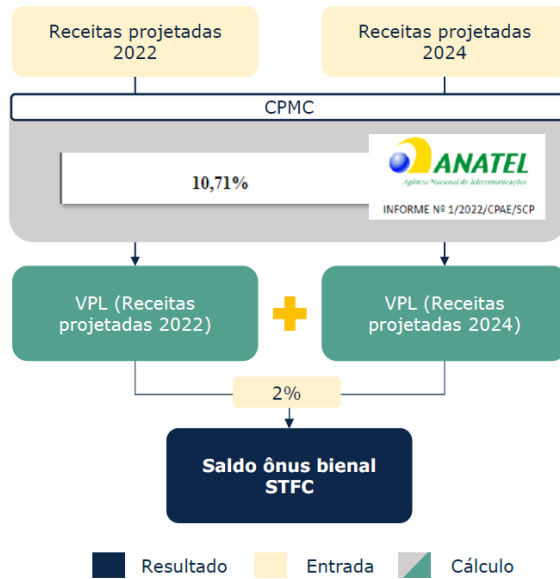
125. Para realização da etapa 3, a metodologia apresentada indica que a evolução das receitas líquidas seria extraída dos resultados dos DSAC no período de 2015-2019, com o menor nível de granularidade possível (peça 117, p. 23).

126. Isso posto, cabe destacar que ‘após ter sido realizada a revisão dos DSAC das prestadoras na Fase III do projeto contratado, foi detectada que a desagregação das receitas líquidas (e dos custos) por produto apresenta múltiplas limitações que não permitiriam a realização de uma projeção a nível individual’ (peça 117, p. 23).

127. De forma a contornar essa limitação, realizou-se opção pela projeção do parâmetro de receita líquida unitária com base nas projeções de uma série de grupos/categorias de produtos, considerados pela Anatel suficientemente homogêneos, e que fossem capazes de mitigar as limitações observadas ao serem agrupados (peça 117, p. 23).

128. Por fim, a última etapa prevê que ‘com base nos resultados extraídos nos passos anteriores e seguindo a metodologia, aplica-se o Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC) definido pela Anatel para trazer as receitas líquidas estimadas a valor presente (especificamente ao ano no qual se realiza a adaptação) as receitas de 2022 e de 2024.’ (peça 117, p. 32). Esse processo segue ilustrado na Figura 7.

Figura 7 - Diagrama do procedimento de cálculo do saldo referente ao ônus bienal do STFC



Fonte: Axon-CPQD-MS - Informe de Cálculo do Valor Econômico da Algar Telecom (peça 117, p. 32).

3.2.2. Síntese das premissas e dos dados utilizados pela consultoria e pela Anatel para calcular o valor do saldo da desoneração do Fator X e da liberdade tarifária (B₂)

129. A outra obrigação recorrente que as concessionárias têm que cumprir, de acordo com os contratos de concessão, é o reajuste das tarifas, conforme regulamentação da Anatel e o Fator X. Concretamente, essas obrigações estabelecem limites máximos às tarifas dos serviços concedidos, com exceção daqueles com liberdade tarifária implantada (peça 99, p. 31).

130. De acordo com a Resolução Anatel 684/2017, em princípio, limita-se a tarifa máxima que a concessionária pode estabelecer para seus planos básicos de chamadas locais, Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI) (peça 99, p. 32).

131. No regime de autorização, essa limitação do Fator X sobre a tarifa dos atuais planos básicos desapareceria, permitindo à prestadora cobrar um preço mais elevado, o que resultaria em potencial benefício econômico decorrente da desoneração e, conseqüentemente, um saldo positivo em favor da União.

132. Esse benefício econômico que as concessionárias teriam é relativo à diferença entre as tarifas com e sem essa limitação, e seria aplicável desde a data da migração até a potencial finalização dos contratos, em 31/12/2025 (peça 99, p. 32). Portanto, seu cálculo necessita das seguintes etapas:

- i. estimar a demanda anual dos produtos/serviços concedidos afetados pelo Fator X até 2025;
- ii. estimar o valor do Fator X para cada ano desde a data da migração até 2025;
- iii. trazer a valor presente (até a data da efetiva migração) a diferença das receitas entre aplicar ou não o Fator X.

133. Para estimativa dos produtos/serviços concedidos afetados pelo Fator X, consta no ‘Modelo de cálculo do Valor Econômico - Tutorial de cálculo’ que serão considerados ‘unicamente os planos básicos de voz ‘fixo local’, especificamente os serviços de ‘habilitação’, ‘assinatura’ e ‘voz fixa’ como sendo os serviços que devem ser levados em conta para calcular o valor econômico do Fator X na migração (peça 103, p. 21).

134. A seguir, a Anatel afirma que a estimativa de demanda dos serviços é inteiramente análoga aos passos descritos no cálculo da componente B₁ (peça 103, p. 22).

135. No cálculo da próxima etapa prevista, a Anatel observa que a estimativa do valor do Fator X envolve a projeção individual de cada uma de suas componentes, previstas pela Resolução Anatel

684/2017, quais sejam: o Fator X Fisher, que seria específico de cada concessionária; e o Fator X DEA (modelo DEA - *Data Envelopment Analysis*), que é comum a todas as prestadoras do serviço concedido (peça 103, p. 23).

Análise

136. A seguir, passa-se a uma análise dos riscos e achados identificados na metodologia de cálculo adotada pela Anatel, e apresentada ao longo desta seção, em relação às componentes A_1, A_2, B_1, B_2 , para o cálculo do saldo proveniente da migração dos contratos de concessão de STFC vigentes.

Situação encontrada

137. Com relação à componente de cálculo A_2 , que contempla situações em que existam eventuais obrigações contratuais e imprevistos de natureza diversa com impacto na concessão, mas que somente sejam percebidos entre o momento da formulação da metodologia apresentada e a efetivação da adaptação, alguns riscos devem ser registrados.

138. A componente de cálculo A_1 , em que atualmente se encontram alocados possíveis saldos remanescentes do PGMU V, prevê no modelo os efeitos provenientes das metas de investimento passadas, mas sem que exista qualquer implicação, no momento presente, materializada nos saldos de migração das concessionárias de STFC.

139. É possível que existam, inclusive, saldos decorrentes de PGMU anteriores que necessitem ser considerados no saldo da adaptação. Dado este cenário, e considerando-se os valores envolvidos nos saldos do PGMU, deve-se registrar que está em andamento atualmente nesta Corte de Contas o TC 011.523/2022-0, relatado pelo Ministro Walton Alencar, que consiste especificamente no acompanhamento da atuação da Anatel quanto à gestão das metas e dos saldos oriundos do PGMU dos contratos de STFC.

140. Em momento futuro, caso se observe o não cumprimento de obrigações previstas no PGMU V, a parcela do valor econômico referente a essas obrigações deverá ser convertida em saldo a ser pago no âmbito do processo de adaptação - ainda que ele já tenha ocorrido. Por outro lado, mesmo que todos os compromissos assumidos pelas concessionárias sejam devidamente honrados, far-se-á necessário um ajuste nas Relações de Bens Reversíveis (RBR) apresentadas pelas concessionárias, uma vez que todos os investimentos realizados dentro do PGMU são considerados integralmente pertencentes à concessão.

141. Ao ser diligenciada sobre possíveis saldos em aberto decorrentes de PGMU anteriores (TC 011.523/2022-0, peça 6), a Anatel afirmou que 'as infraestruturas instaladas para fins de cumprimento de metas do PGMU (*backhaul* e acesso fixo sem fio) tiveram seus valores contábeis considerados integralmente na metodologia de cálculo do valor econômico da adaptação do STFC prestado em regime público para o regime privado' (peça 127, p. 15).

142. No entanto, impende reforçar que, no momento presente, os referidos saldos não constam materializados nos valores de migração das concessionárias de STFC, havendo somente uma previsão futura para tal adição. Inclusive, resta indefinido se os compromissos de investimento do PGMU serão tratados de forma isolada, como feito em suas versões anteriores, ou se serão considerados como compromissos de investimento dentro do processo de migração dos próprios contratos de STFC.

143. Assim, observa-se que haverá saldos em aberto a serem acertados no futuro, mesmo que toda a metodologia apresentada seja seguida à risca. Essa é uma realidade difícil de se escapar, vez que há eventos em andamento nesse momento que possuem implicações no cálculo dos saldos de migração. A questão é que o procedimento a ser adotado nas referidas situações precisa ser definido.

144. Além disso, outras questões, como pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em discussão em arbitragens, saldos possivelmente em aberto decorrentes da alienação de bens reversíveis (Seção 4.4) ou meras atualizações de parâmetros

macroeconômicos adotados na metodologia de cálculo apresentada precisam estar metodologicamente definidos desde agora. Esse tipo de abordagem pode conferir maior segurança jurídica ao processo de migração dos contratos, vez que os valores envolvidos podem chegar à cifra de bilhões de reais.

145. À luz desses fatos, foi realizada reunião técnica com a Anatel em 21/10/2022, buscando compreender como essas questões serão resolvidas. Na ocasião, a área técnica da agência explicou que eventos como o desdobramento dos saldos do PGMU ainda vão ter uma solução definitiva deliberada pelo Conselho Diretor da agência.

146. Outros eventos, como os saldos possivelmente em aberto decorrentes da alienação de bens reversíveis, ainda estão em trâmite interno de contraditório entre a Anatel e as concessionárias do setor.

147. Sobre as componentes de cálculo B_1 e B_2 , não foram identificados riscos ou irregularidades na modelagem apresentada.

148. Assim, conclui-se que os valores apresentados pela Anatel para a migração dos contratos de STFC ainda são provisórios e, em alguma medida, incompletos. Provisórios, porque ainda vão sofrer processos de revisão e atualização futura, mesmo antes da realização de algum processo de adaptação; e incompletos na medida em que não conseguem capturar todos os eventos envolvidos no processo de migração dos contratos que se encontram em vias de ocorrência.

4. O cálculo do saldo proveniente da migração dos contratos de concessão de STFC vigentes representa o benefício econômico dela decorrente para a componente C da formulação apresentada pelo consórcio de consultoria e pela Anatel?

149. Nesta seção, será analisada a componente de cálculo contida na formulação proposta pelo consórcio de consultoria, e referendada pelo Conselho Diretor da Anatel, referente ao saldo constituído pelo valor dos ativos que não serão revertidos à Anatel pelas concessionárias de STFC.

4.1. Valor dos ativos que não serão revertidos à Anatel

150. Conforme conceituação legal, bens reversíveis são os ativos essenciais e efetivamente empregados na prestação do serviço público concedido. Como decorrência do princípio da continuidade da prestação desses serviços, decorre a necessidade de que esses bens sejam revertidos para o poder concedente caso os contratos de concessão sejam interrompidos ou finalizados, para que este possa viabilizar sua manutenção. Essa conceituação se encontra presente na LGT, art. 144-C.

Lei 13.879/2019

‘Art. 144-C. Para efeito do cálculo do valor econômico mencionado no art. 144-B, serão considerados bens reversíveis, se houver, os ativos essenciais e efetivamente empregados na prestação do serviço concedido.’

151. Assim, como estabelecido na Cláusula 23.1 dos contratos de concessão vigentes, aprovados pela Resolução Anatel 552/2010, as concessionárias têm a obrigação de reverter os ativos vinculados à concessão, uma vez finalizados tais contratos.

‘Cláusula 23.1. Quando da extinção da concessão reverterão automaticamente à Anatel todos os bens vinculados à concessão.’

152. Além disso, a reversão dos bens das concessões para o patrimônio da agência está prevista no art. 3º, inciso III, do anexo I do Decreto 2.338/1997, que aprovou o Regulamento da Anatel e é anterior à assinatura dos contratos de concessão de STFC:

‘Art.3º O patrimônio da Agência é constituído:

(...)

III - pelos bens que reverterem ao poder concedente em decorrência das outorgas de serviços de

telecomunicações;’

153. Ainda cabe destacar que o art. 102, parágrafo único, da LGT, as cláusulas 22.3, § 1º, dos contratos de concessão do STFC de 1998 e as cláusulas 23.3, § 1º, dos contratos de concessão do STFC de 2005 preveem que, após a reversão de todos os bens reversíveis à União, somente serão indenizados às concessionárias eventuais valores não amortizados referentes a bens reversíveis adquiridos com anuência prévia da Anatel e com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido. Isto significa que a existência da efetiva reversibilidade dos bens é condição necessária para ensejar o direito de que seja avaliado o cabimento do pagamento de indenizações por valores ainda não amortizados, consoante também expressamente previsto no art. 22 do Regulamento de Continuidade do STFC em Regime Público, Resolução Anatel 744/2021.

154. Deste modo, nos casos em que a concessionária de STFC não opte pela adaptação da concessão, haveria a reversão de todos os bens reversíveis à União e a necessidade de apuração e de pagamento dessa indenização pela parcela não amortizada dos investimentos autorizados pela Anatel.

155. No caso de opção pela adaptação, as prestadoras que tiverem seus contratos adaptados permanecerão com o uso de todos os bens, eliminando a necessidade de revertê-los à União. Portanto, esse montante é devido pela desoneração do ônus da reversibilidade dos bens, calculados nos termos do art. 144-C da LGT.

Lei 13.879/2019

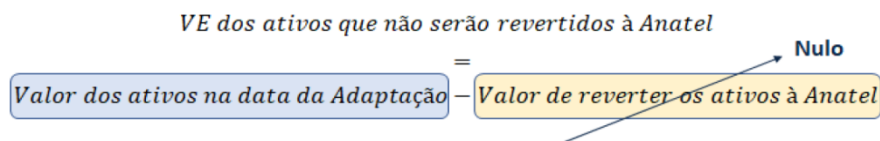
‘Art. 144-C. *Omissis*

Parágrafo único. Os bens reversíveis utilizados para a prestação de outros serviços de telecomunicações explorados em regime privado serão valorados na proporção de seu uso para o serviço concedido.’

156. Matematicamente, o valor econômico dessa componente pode ser modelado como a diferença entre o valor dos ativos no momento da adaptação (visão da autorização) e o valor referente à reversão dos ativos à Anatel (visão da concessão).

157. O manual metodológico da Anatel para os cálculos da adaptação adota como premissa que o ‘valor de reverter os ativos à Anatel’, no cenário da manutenção da concessão, seria ‘nulo’, de modo que a agência estabelece que bastaria calcular o ‘valor dos ativos na data da adaptação’ para que fosse obtida a parcela *C*, chamada de ‘valor dos ativos que não serão revertidos à Anatel’ (peça 99, p. 11-12). Logo, é proposto que a componente de cálculo ‘valor de reverter os ativos à Anatel’, segundo a visão da concessão, é nula, conforme ilustrado na Figura 8.

Figura 8 - Definição matemática do valor econômico dos ativos que não serão revertidos à União

$$\begin{array}{c}
 \text{VE dos ativos que não serão revertidos à Anatel} \\
 \\
 \text{Valor dos ativos na data da Adaptação} - \text{Valor de reverter os ativos à Anatel} = \text{Nulo}
 \end{array}$$


Fonte: Manual metodológico Anatel (peça 99, p. 12).

158. Com relação ao ‘valor da indenização pela parcela não amortizada dos investimentos autorizados pela Anatel’, o referido manual da agência assinala que, no cenário da opção pela adaptação, ‘os ativos continuarão a ser explorados pelas prestadoras adaptadas sem a necessidade de revertê-los à União, ou ainda, as prestadoras poderão continuar amortizando esses bens em sua totalidade’ (peça 99, p. 13). Deste modo, a Anatel conclui que, ‘tendo em vista que a prestadora adaptada continuará a amortizar os investimentos pela continuidade da prestação dos serviços e utilização dos ativos reversíveis, elimina-se a componente de indenização do cálculo do valor econômico’ (peça 99, p. 13).

159. Portanto, na metodologia aprovada pela Anatel, a parcela *C* do valor econômico total da

adaptação é composta unicamente pelo ‘valor dos ativos na data da adaptação’ (peça 99, p. 14). A agência afirma que ‘a metodologia específica de como esses bens devem ser valorados não consta dos Contratos de Concessão nem da LGT, ou seja, coube à Anatel estabelecer a metodologia aplicável na determinação do montante que concerne à União’ (peça 99, p. 38). Ademais, a agência aponta que ‘apenas consta do art. 144-C’ da LGT a determinação para que os bens reversíveis utilizados para a prestação de outros serviços de telecomunicações explorados em regime privado sejam valorados na proporção de seu uso para o serviço concedido (peça 99, p. 38).

160. Nesse cenário, a Anatel estabeleceu duas perspectivas diferentes para obter esse valor dos bens reversíveis (peça 99, p. 38-39):

a) C_1 , chamada de ‘valor real dos ativos na data da adaptação considerado com base nos livros contábeis na data da adaptação’: considera a avaliação dos bens ‘com base nos registros contábeis da concessionária analisando-se os bens por natureza e considerando que algumas dessas naturezas (principalmente, terrenos e imóveis) devem ser reavaliadas para representar o seu valor de mercado no momento da Adaptação’ (peça 99, p. 38);

b) C_2 , chamada de ‘valor da exploração do STFC na data da Adaptação’: considera que ‘os bens reversíveis possuem valor igual ao valor auferido a partir do negócio de telecomunicações correspondente à exploração dos bens somente para a prestação dos serviços anteriormente concedidos’ (peça 99, p. 38-39). Dito de outra forma, é o ‘valor calculado a partir do plano de negócio que esses ativos poderiam gerar caso continuassem a ser utilizados meramente para a prestação do STFC’ (peça 99, p. 39).

161. A seguir, passa-se a uma análise mais detalhada de cada uma das referidas componentes de cálculo.

4.1.1. Síntese das premissas e dos dados utilizados pela consultoria e pela Anatel para calcular o valor dos bens reversíveis para a adaptação das concessões na perspectiva C_1

162. Passa-se a resumir a metodologia adotada pela Anatel, exposta ao longo de 33 páginas (peça 99, p. 39-72). Para obter esse montante C_1 , a agência estabeleceu quatro etapas (peça 99, p. 39-40):

- i. definir a lista de ativos reversíveis;
- ii. definir os serviços aplicáveis à Concessão do STFC, ou seja, aqueles cujo uso pelos ativos definirá a proporcionalidade;
- iii. definir a abordagem para o cálculo da proporcionalidade de uso dos serviços STFC concedidos;
- iv. definir a referência que será utilizada para reavaliar os ativos, dependendo de sua natureza.

163. Com relação à lista de bens reversíveis, apesar de terem sido utilizadas as RBRs elaboradas pela consultoria contratada pela Anatel especificamente para esses cálculos da adaptação (peça 99, p. 45), a agência decidiu reinterpretar no manual de metodologia os tipos de ativos que devem ser classificados como bens reversíveis, tendo como ponto de partida uma definição de qual seria uma rede de telecomunicações para a prestação do serviço de STFC (peça 99, p. 43-45).

164. Para embasar a sua definição da ‘rede STFC de uma concessionária’, a Anatel cita um glossário terminológico da União Internacional das Telecomunicações (UIT), aprovado em 2000, bem como o art. 3º, inciso XI, do Regulamento para Utilização de Sistemas de Acesso Fixo sem Fio para a Prestação do STFC, Resolução Anatel 166/1999 (peça 99, p. 43). Registre-se que esse dispositivo repete uma definição de rede de telecomunicações que existia no art. 3º, inciso XIX, do Regulamento do STFC, Resolução Anatel 426/2005, revogada pela Resolução Anatel 638/2014.

165. Além disso, a agência adotou ‘como referência a divisão dos segmentos de rede requerida pela Anatel em sua Resolução 396/2005’, que é o Regulamento de Separação e Alocação de Contas, assim como a ‘típica representação das redes fixas’, para que a rede de STFC fosse dividida em três

subsistemas: acesso, transmissão e núcleo (peça 99, p. 43-44).

166. A Anatel destaca que, ‘dado que não constam dos Contratos de Concessão e da regulamentação vigente o detalhamento de quais são os ativos reversíveis que compõem os três subsistemas (acesso, transmissão e núcleo) necessários (ainda que em parte) para prestar os serviços STFC concedidos’, a metodologia para a adaptação adotará a premissa de considerar ‘todos os ativos dos três subsistemas de rede como reversíveis’ (peça 99, p. 45).

167. Adicionalmente, a agência também considerou ‘os ativos das equipes e infraestrutura dos Centros de Atendimento (*call centers*)’ como reversíveis, sob a justificativa de que a alínea ‘d’ do Anexo 1 dos contratos de concessão vigentes lista a ‘infraestrutura e equipamentos de centros de atendimento e de Prestação de Serviço’ como bens reversíveis (peça 99, p. 45). Registre-se que o manual da Anatel não esclarece por quais motivos os ativos que são usados em outros tipos de atendimento ao STFC, como na modalidade presencial, não foram considerados reversíveis.

168. Com base nesse cenário, a agência definiu dezenove Unidades de Propriedade (UP), que são ‘agrupamentos de espécies de bens’ reversíveis: Imóveis; Instalações de ar condicionado; Instalações de equipamentos de energia; Torres; Centrais de Comutação; Centrais de Transmissão; Terminais de uso público (TUP); Postes; Dutos; Cabos metálicos; Cabos ópticos; Equipamentos terminais; Instalação equipamentos terminais; Assinantes; Atendimento PGMU IV; Atendimento PGMU III; Outros; Cessão de meios; Direitos de uso de radiofrequência; e Bens em apartado (peça 99, p. 47-49). Para cada UP foram estabelecidas as unidades de medida e a granularidade para consolidação, bem como os ‘KPI associados a cada consolidação’ (peça 99, p. 50). Registre-se que, no contexto dos trabalhos apresentados, a sigla KPI se refere aos indicadores chave de desempenho.

169. Quanto à segunda etapa definida pela Anatel, qual seja, a definição dos serviços aplicáveis à concessão do STFC, a agência obteve essa lista a partir da ‘relação mais definitiva de receitas que devem compor a base de cálculo do ônus contratual do STFC’, que foi elaborada pela Anatel para fins de subsidiar o cálculo de outras parcelas do valor econômico da adaptação (peça 99, p. 51-52).

170. Para a terceira etapa, isto é, a definição acerca da proporcionalidade de uso dos serviços STFC concedidos, a agência decidiu se basear no DSAC, que é uma declaração de alocação de custos contábeis apresentada anualmente pelas empresas à Anatel e que abrange todos os serviços de telecomunicações prestados, como banda larga, telefonia móvel e telefonia fixa em regime privado e em regime público (peça 99, p. 52-53).

171. Assim, a agência afirma que a ‘interrelação das sete etapas do DSAC com a categorização por regime será o insumo que definirá os percentuais de proporcionalidade de uso dos ativos por serviço concedido’ (peça 99, p. 54). Todavia, a própria agência admite que foram necessários alguns ajustes para ser possível alcançar o resultado, uma vez que ‘há sistemas com seis etapas’ (peça 99, p. 54). Ademais, nos casos em que a ‘granularidade de informação do DSAC não permita a obtenção da proporcionalidade por regime’, foi ‘realizada a melhor estimativa possível da proporcionalidade do serviço STFC concedido para dissociar os resultados do STFC entre o produto/serviço prestado em regime privado (autorização) e público (concessão)’ (peça 99, p. 54).

172. Assim, a Anatel definiu matrizes com a proporção de contribuição dos custos alocados a cada conta de cada concessionária e os produtos fornecidos pelas concessionárias na prestação do serviço de telefonia fixa. Contudo, a agência ressalta que ‘essas correspondências descrevem interrelações das contas Anatel e os produtos, e não das relações diretas entre cada ativo individual e os produtos’ (peça 99, p. 56).

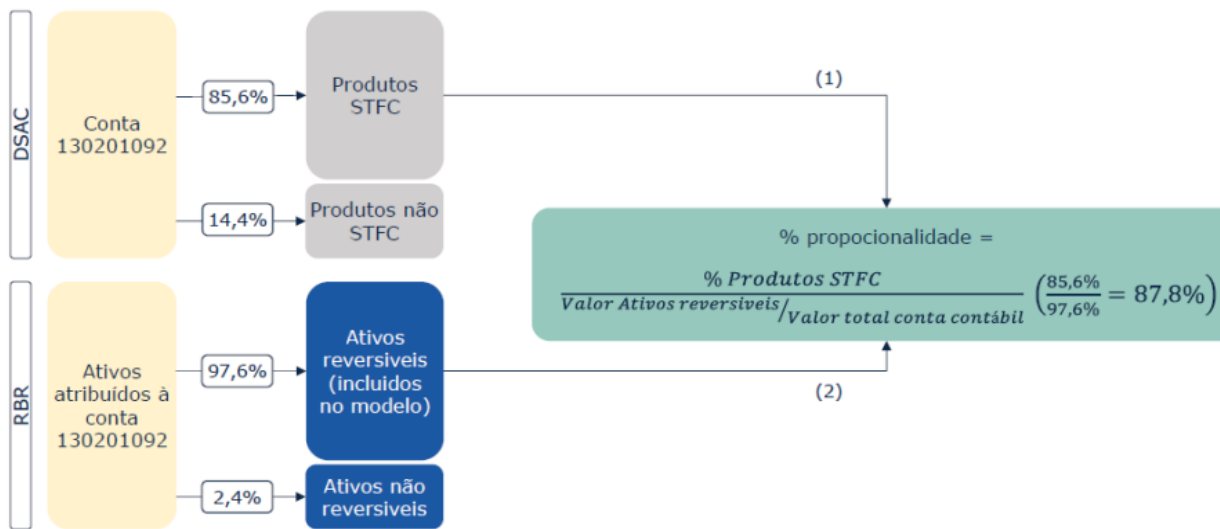
173. Por isso, a agência incluiu uma etapa adicional, ‘que inclui uma distribuição/mapeamento específico entre as contas financeiras e as contas Anatel’, já que, nas RBRs, ‘para cada ativo é atribuída uma conta contábil da concessionária’ (peça 99, p. 57). Registre-se que esse percentual de distribuição é considerado o mesmo para todos os ativos abrangidos numa mesma conta contábil, pois não haveria como fazer essa diferenciação de forma contábil na metodologia adotada

pela agência (peça 99, p. 57).

174. Além disso, como o DSAC não diferencia entre bens reversíveis ou não, a Anatel adicionou outra etapa para retirar desse cálculo os bens que seriam classificáveis como não reversíveis. Novamente, como o DSAC utiliza como insumo contas contábeis, a agência recorre ao uso da proporcionalidade obtida na RBR para obter o percentual respectivo no valor da conta contábil do DSAC (peça 99, p. 57-58).

175. O manual de metodologia da Anatel traz um exemplo que elucida como as premissas são aplicadas na prática, conforme exposto na Figura 9 (peça 99, p. 58).

Figura 9 - Exemplo ilustrativo, elaborado pela Anatel, do percentual de proporcionalidade de uma conta financeira sobre o valor econômico para o cálculo do valor dos bens reversíveis na adaptação das concessões



Fonte: Consórcio Axon

176. Observa-se que, no exemplo hipotético dado pela Anatel, os cálculos teriam apontado que a conta contábil do DSAC 130201092 teria contribuição de 85,6% de produtos relacionados com o STFC, tanto no regime privado, como no regime público. Por sua vez, na RBR, a agência teria identificado que 97,6% dos ativos atribuídos a esta conta estariam classificados como reversíveis (peça 99, p. 58), em que pese a regulamentação da Anatel determinar que todos os bens incluídos em uma RBR são reversíveis.

177. Deste modo, na metodologia adotada pela agência, o percentual da proporcionalidade de bens reversíveis envolvidos na conta contábil do DSAC 130201092 (87,8%) é obtido através da divisão do percentual de produtos de STFC alocados nessa conta (85,6%) e o percentual de bens reversíveis atribuídos à mesma conta na RBR (97,6%).

178. Segundo a agência, esse percentual de 87,8% é que corresponderia, para essa conta 130201092, ao preconizado pelo art. 144-C, parágrafo único, da LGT ('Os bens reversíveis utilizados para a prestação de outros serviços de telecomunicações explorados em regime privado serão valorados na proporção de seu uso para o serviço concedido'). Registre-se que, nas planilhas enviadas pela Anatel para o TCU, o percentual efetivamente calculado para essa conta do DSAC 130201092 (equipamentos de distribuição de sinais na Algar) foi de 25,8% (peça 100, p. 11).

179. No total, o mesmo procedimento foi realizado para todas as contas contábeis do DSAC de cada concessionária, com exceção dos Telefones de Uso Público (TUP) e dos PGMU, que foram considerados com o percentual de 100%, porque somente são relacionados com as concessões de STFC (peça 99, p. 58). Ressalta-se que, consoante a metodologia do DSAC, para cada empresa, há

números de conta contábil, nomenclatura e quantidade de contas diferentes, de acordo com as particularidades de cada prestadora. A média do percentual total obtido está na Tabela 2.

Tabela 2 - Percentual da proporção de uso dos bens reversíveis para o STFC, conforme art. 144-C, parágrafo único, da LGT, calculado pela consultoria e aprovado pela Anatel

| Concessio nária | Quantidade de contas contábeis no DSAC relacionadas com o STFC | Média dos percentuais de bens reversíveis das contas contábeis do STFC na RBR |
|---------------------|---|--|
| Oi | 54 | 61,8% |
| Brasil Telecom | 29 | 54,9% |
| Telemar | 25 | 69,8% |
| Telefônica /Vivo | 312 | 17,6% |
| Embratel/ Claro | 64 | 22,4% |
| CTBC/AI gar | 113 | 57,0% |
| Sercomtel /Ligga | 34 | 71,3% |

Fonte: planilhas elaboradas pela consultoria e aprovadas pela Anatel, com base na metodologia do manual aprovado pelo Conselho Diretor da agência, para fins da adaptação das concessões de STFC, nos termos do art. 144-C, parágrafo único, da LGT (peça 100).

180. Para os cálculos do valor econômico dos bens reversíveis para fins da adaptação, esses percentuais definidos pela agência devem ser multiplicados pelo valor de cada bem reversível, conforme metodologia de cálculo adotada pela Anatel.

181. Assim, a quarta e última etapa definida na metodologia da Anatel para o cálculo da parcela C_1 na adaptação é definir a ‘referência para determinar o valor real dos ativos dependendo de sua natureza’ e para reavaliar os ativos (peça 99, p. 58-59).

182. A agência adotou como premissa que todos os bens reversíveis seriam considerados pelo seu ‘valor líquido contábil’, que corresponde ao valor de aquisição registrado na RBR, excluindo o montante das amortizações e/ou depreciações do bem ao longo dos anos (peça 99, p. 59).

183. Registre-se que, com base nessa metodologia, a consultoria e a Anatel consideraram que milhares de bens reversíveis tinham valor líquido contábil nulo. Por exemplo, no caso da Sercomtel, 24.908 bens reversíveis, ou seja, 71,3% do total, foram valorados em zero real. Entre esses bens com valor nulo, constam fibras óticas, postes, torres, automóveis etc.

184. Adicionalmente, vale a pena destacar o caso de diversos carros Fiat Uno, fabricados em 2011, que tiveram seu valor líquido contábil considerado como sendo igual a zero. Apesar disso, deve-se registrar que o valor desses automóveis, segundo a Tabela da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), é de R\$ 25 mil.

185. A Anatel afirma, no manual de metodologia, que somente terrenos e edifícios deveriam ser reavaliados com base em ‘um sistema de índices estatísticos (obtidos através do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi)’, enquanto os demais ativos não deveriam sofrer nenhuma reavaliação e serem considerados pelo seu valor líquido contábil (peça 99, p. 70-71). Isso porque, na avaliação da agência, ‘a única categoria que, indubitavelmente, possui caráter de liquidez assegurada e pode ser reavaliada de maneira adequada à generalidade desta análise é a categoria de imóveis e edifícios’ (peça 99, p. 60).

186. Além disso, a Anatel ainda acrescenta, como justificativa para não reavaliar as infraestruturas passivas, que ‘os bens das classes imóveis e terrenos possuem um mercado principal ampliado por se tratar de ativos que podem ser aplicados a qualquer atividade econômica’, enquanto ‘o mercado principal para os bens da classe de infraestrutura passiva está limitado à exploração de serviços de

telecomunicações' (peça 99, p. 68). Nesse contexto, a agência sustenta que (peça 99, p. 66-67):

‘Adicionalmente, a **potencial venda de elementos de cobre, fibra, dutos, torres ou postes associados implicaria**, de uma forma ou de outra, na **redução da prestação de serviços de telecomunicações pelas prestadoras**. Isso violaria o princípio da continuidade dos serviços. Por exemplo, **a venda da rede de cobre reduzirá drasticamente o número de usuários atualmente conectados à rede**; e a **venda da rede de fibra reduziria a capacidade atual das prestadoras** de fornecer os serviços de acesso de maior demanda dos clientes.

Por sua vez, o **valor dos edifícios e terrenos é independente das telecomunicações**, o que não acontece com o restante das infraestruturas passivas. Em outras palavras, o **mercado imobiliário** (completamente independente das telecomunicações) **valorizaria esses ativos pelo que são**, enquanto qualquer outra **infraestrutura passiva seria avaliada com base no potencial negócio de telecomunicações que poderia ser gerado com esses ativos** (potenciais clientes, potencial tráfego, ofertas de varejo e atacado, etc.).

Existe uma **oferta e demanda real de prédios e terrenos, algo que não acontece para o restante da infraestrutura passiva**. Caso as prestadoras quisessem vender seus prédios e terrenos, teriam **potenciais múltiplos interessados (edifícios e terrenos bem localizados nas principais cidades do Brasil)**, enquanto no caso de **vender sua infraestrutura passiva, não se pode garantir que a atratividade é tão expressa**.

Veja, também, que as **necessidades econômicas para possibilitar a venda de ativos de infraestrutura passiva** podem envolver, em sua maioria, custos mais elevados do que a receita obtida com sua venda. Por exemplo, no caso de uma **prestadora vender sua rede de cobre**, ela deve primeiro **i) identificar, ii) desenterrar, iii) extrair, iv) limpar, v) valorizar e vi) armazenar seu cobre**, atividades que juntas provavelmente implicariam **custos superiores ao seu preço de venda no mercado**. Isto não aconteceria com terrenos e edifícios, uma vez que a sua venda não implica qualquer atividade (ou custo) além da associada à sua venda.’ (sem grifos no original)

187. Adicionalmente, sobre cada tipo de infraestrutura passiva, a Anatel apresenta, em síntese, os seguintes argumentos para justificar a sua não reavaliação (peça 99, p. 59-69):

a) **cabos de cobre**: a agência alega que há ‘baixo, ou inexistente, valor de mercado dessa estrutura legada como meio para a prestação de serviços de telecomunicações’, uma vez que ‘estão instalados na planta externa de telecomunicações e estão sujeitos às intempéries climáticas e demais tipos de calamidades públicas que não permitem deduzir, de forma geral, sobre sua durabilidade e qualidade’. Além disso, a Anatel afirma que ‘esse ativo se insere no rol de bens manufaturados cujo valor de mercado é inferior ao dos seus componentes em estado bruto’, sendo que diversos países estariam substituindo suas redes de cobre por fibra ótica (peça 99, p. 60-62);

b) **cabos de fibra ótica**: a agência alega que, ‘da mesma forma que para os cabos de par metálico, esses cabos estão geralmente sujeitos a intempéries que impedem garantir, de maneira geral, sobre seu estado geral, sua qualidade ou durabilidade’. Ademais, a Anatel avalia que ‘cabos de fibra ótica que ligam pontos estratégicos nas cidades possuem mais valor do que os cabos que conectam as periferias’, assim como ‘cabos de fibra ótica de *backbone/backhaul* que ligam cidades maiores são mais valiosos do que aqueles que conectam cidades pequenas, interioranas’. Além disso, a agência cita que, segundo o órgão americano Federal Reserve Economic Data, o índice de preços do cabo de fibra ótica nos Estados Unidos da América (EUA) equivale em 2022 a cerca de 87% do valor em 2003. Deste modo, a Anatel conclui que ‘não se tratam, no caso dos bens reversíveis, de fibras óticas recém-instaladas e de qualidade assegurada, mas de infraestruturas que já estão sendo utilizadas por muitos anos, o que traria a necessidade de avaliar seu potencial valor no caso a caso, inviabilizando sua reavaliação’ (peça 99, p. 62-64);

c) **torres**: a agência alega que esses ativos ‘possuem valor muito atrelado à sua localização geográfica, ao seu estado de conservação e a disponibilidade de área útil para a instalação de novas antenas’. Assim, a Anatel afirma que ‘é inconclusivo determinar, na média, que esse tipo de ativo da concessão se valorizou, o que motivaria uma reavaliação geral, dado que essa conclusão necessita de avaliar os fatores individuais que influenciam no valor atribuído a cada infraestrutura

desse tipo' (peça 99, p. 64-65);

d) duetos: a agência alega que 'os dutos serão tão valiosos quanto mais atrativa economicamente for a rota percorrida'. Ademais, a Anatel sustenta que 'não se pode garantir com adequado grau de confiança que a rede de dutos instalada há vinte anos pelas operadoras para atender a passagem do cabeamento de cobre e fibra ótica necessário para prestação do STFC atende as demandas geográficas dos dias de hoje'. Assim, a agência afirma que 'é difícil inferir que esse tipo de infraestrutura se valorizou de maneira global, o que poderia ser encarado como justificativa para uma reavaliação, já que essa conclusão necessita de avaliar os fatores individuais que influenciam no valor atribuído a cada infraestrutura desse tipo' (peça 99, p. 65);

e) postes: a agência pontua que a 'atual legislação concede às empresas de telecomunicação o direito de uso compartilhado dessa infraestrutura, que é pública, porém gerida e explorada comercialmente por empresas privadas de energia elétrica'. Ademais, a Anatel aponta que 'não se detêm de um controle detalhado, apurado e georreferenciado do inventário de todos os postes de telecomunicações instalados nos municípios brasileiros para o suporte do cabeamento estruturado necessário para a prestação dos diversos serviços de telecomunicações, o que torna difícil atribuir um valor geral a essa categoria' (peça 99, p. 65-66).

188. Ressalte-se que os demais tipos de bens reversíveis também foram valorados pela Axon e pela Anatel com base no valor líquido contábil, sem que fosse realizada qualquer reavaliação ou fosse apresentada a justificativa da opção pela não reavaliação, consoante exposto na Figura 10.

Figura 10 - Lista das categorias de bens reversíveis incluídas nos cálculos da adaptação e do critério utilizado para sua valoração pela Axon e pela Anatel

Tabela 9 – Referência para o valor real por categoria/natureza dos ativos

| Categorias de ativos | Natureza dos ativos | Referência para o valor real |
|--|--|-------------------------------|
| Acesso – Última milha | Cabos cobre e fibra | Valor líquido contábil |
| Acesso – Nós | Roteadores de acesso Multiplexadores de acesso multiserviço Pontos de terminação de rede | Valor líquido contábil |
| Acesso – Infra. passiva | Terrenos Edifícios | Valor reavaliado |
| | Postes Dutos Valas | Valor líquido contábil |
| Transmissão – Roteadores de distribuição | Equipamentos de roteamento de tráfego | Valor líquido contábil |
| Transmissão – Enlaces | Cabos de fibra | Valor líquido contábil |
| Transmissão – Infra. passiva | Postes Dutos Valas | Valor líquido contábil |
| Núcleo - Nós | Equipamentos de comutação Gateways Rede Inteligente | Valor líquido contábil |
| Núcleo – Plataformas | Plataformas de registro e autenticação Plataformas de suporte | Valor líquido contábil |
| Núcleo – Infra. passiva | Terrenos Edifícios | Valor reavaliado |
| Call center - Equipamentos | Equipamentos para atendimento aos clientes | Valor líquido contábil |
| Call center - Infra. passiva | Terrenos Edifícios | Valor reavaliado |
| Bens PGMU | Todos | Valor líquido contábil |

Fonte: consórcio Axon

Fonte: peça 99, p. 70-71.

189. Deste modo, a Anatel e a consultoria Axon concluíram o cálculo da parcela C_1 , descartando todos os bens reversíveis que, segundo esses cálculos, teriam valor contábil líquido nulo (peça 101, p. 29). Registre-se que isso corresponde a milhares de ativos, a exemplo

do caso de 71,3% dos bens reversíveis da Sercomtel.

4.1.2. Síntese das premissas e dos dados utilizados pela consultoria e pela Anatel para calcular o valor dos bens reversíveis para a adaptação das concessões na perspectiva C_2

190. Para essa perspectiva, a agência definiu que seria calculado ‘o valor de negócio que a União ou o sucessor da concessão, caso fosse dada continuidade à prestação do STFC, poderia extrair dos ativos reversíveis’ (peça 99, p. 72). Assim, a Anatel avaliou ser ‘necessário definir um Plano de Negócio e executar uma abordagem de fluxos de caixa descontados’, abrangendo somente o aspecto operacional e excluindo outros aspectos como impostos (peça 99, p. 72-73).

191. A agência optou por considerar o prazo de vinte anos, e, conforme informado, utilizou como referência para esse prazo o art. 167 da LGT para um termo de autorização dos serviços de telecomunicações (peça 99, p. 73-74). Com relação aos produtos e aos serviços aplicáveis a esse plano de negócios, a Anatel utilizou a mesma lista que foi usada para o cálculo da parcela C_1 e que, por sua vez, foi elaborada para subsidiar o cálculo de outras parcelas da adaptação não relacionadas com os bens reversíveis (peça 99, p. 74).

192. Para as estimativas de demanda dos serviços e das receitas unitárias, a agência adotou a mesma metodologia do cálculo saldo do ônus bienal do STFC, que já fora usada para obtenção de outras parcelas da adaptação (peça 99, p. 74). Para obter a estimativa de custos unitários dos serviços, a Anatel utilizou os respectivos dados do DSAC 2019 referentes aos serviços comercializados nos últimos cinco anos, excluindo ‘os custos de depreciação e de capital que são incluídos no DSAC como resultado do cumprimento das obrigações regulatórias’ (peça 99, p. 74-75). A taxa de desconto utilizada foi o custo médio ponderado de capital estabelecido pela agência, com base no art. 12, § 2º, da Resolução 741/2021 (peça 99, p. 75-76).

193. Com respeito aos investimentos, a agência adotou como premissa que ‘o investimento a ser realizado durante o plano será aquele que mantenha o valor líquido dos ativos constante, ou seja, anualmente será repostado o valor depreciado’ (peça 99, p. 75). Assim, a Anatel considerou que a ‘multiplicação do custo unitário da depreciação pela demanda estimada fornece o valor total da depreciação, que é o equivalente ao valor do investimento’ (peça 99, p. 75). Deste modo, ao longo dos vinte anos, a nova prestadora estaria realizando investimentos para ‘pelo menos, recuperar o valor do ativo depreciado durante o ano, já levando em consideração o ajuste de sua operação conforme os volumes demandados’ (peça 99, p. 75).

194. Eventualmente, os resultados desses cálculos da parcela C_2 obtidos foram ‘valores negativos, isto é, mostrando que dar continuidade ao plano de negócio resultaria em perdas, ou seja, seria não atrativo sob o ponto de vista de negócio explorar o STFC por mais 20 anos’ nos moldes propostos pela Anatel (peça 99, p. 76).

195. Após a conclusão desses cálculos das parcelas C_1 e C_2 , bem como das demais parcelas da adaptação das concessões de STFC para autorizações, os valores obtidos e o referido manual de metodologia foram submetidos à apreciação do Conselho Diretor da agência, tendo sido aprovados no Acórdão Anatel 229/2022, de 6/7/2022 (peça 102, p. 3).

Análise

196. Como mostrado ao longo da descrição da metodologia, em diversas etapas do cálculo, a Anatel e a Axon optaram por utilizar aproximações e variáveis intermediárias (*proxies*), ao invés de construir uma metodologia que utilizasse os dados já existentes, sobretudo nas RBRs e nas fiscalizações da agência.

197. A valoração exigida pelo art. 144-C da LGT necessita de duas variáveis: o montante dos bens reversíveis e o percentual de uso dos bens que forem compartilhados com outros serviços além do STFC. A primeira corresponde ao próprio valor das RBRs e a segunda decorre da proporção da utilização dos bens reversíveis na prestação do serviço. Contudo, a metodologia desenvolvida pela Anatel e pela Axon recalcula o valor dos bens reversíveis com base em uma lógica nova, para a

primeira variável, e utiliza uma modelagem baseada em contabilidade de custos, com todas as dificuldades inerentes de rateamento de despesas e atribuição de custos, para a segunda variável.

198. Tal opção aumenta a complexidade e o risco de reduzir a fidedignidade dos cálculos envolvidos, especialmente no que se refere ao percentual de uso dos bens reversíveis. Isso porque a Anatel e a Axon consideram, como premissa, que o percentual de uso dos bens reversíveis compartilhados do STFC é igual à proporção entre a contribuição dos custos alocados aos produtos fornecidos pelas concessionárias na prestação do serviço de telefonia fixa e a contribuição dos custos alocados às contas contábeis das concessionárias.

199. Todavia, não é possível calcular essa proporção de custos com exatidão, razão pela qual a Anatel e a Axon afirmam que tiveram que recorrer a diversas aproximações e estimativas (peça 99, p. 54-57). Ademais, carece de comprovação de que essa premissa é efetivamente verdadeira no caso das concessões de STFC, sobretudo com as diferenças que existem entre as atuais concessionárias, seja na quantidade de unidades da federação em que possuem outorga da concessão, seja na topologia de suas redes, seja na estrutura empresarial e contábil. Recordar-se que há concessões de STFC abrangendo poucas cidades, caso da Sercomtel e da Algar, concessões em um estado, caso da Telefônica, concessões em 26 unidades de federação, caso da Oi, e concessão em todo o Brasil, caso da Claro.

Contribuições das concessionárias Oi e Telefônica

200. Em atendimento ao Despacho do Ministro Relator Bruno Dantas, de 6/11/2022 (peça 133), as concessionárias Telefônica e Oi apresentaram ao TCU suas manifestações acerca do processo da Anatel para o cálculo dos valores para a migração das concessões de STFC (peças 140-152, 157-158), que são analisadas a seguir, consoante determinado pelo mencionado Despacho.

201. Antes de se proceder com a referida análise, deve-se destacar que a presente subseção visa analisar somente os comentários encaminhados atinentes ao tema do item 4.1.2 do presente relatório. De forma análoga, os demais argumentos serão analisados em seções temáticas específicas, contidas dentro de cada achado de auditoria.

202. Um dos aspectos criticados pelas empresas é o fato de os cálculos elaborados pela Axon, e aprovados pela Anatel, terem sido baseados em versões modificadas da RBR 2019. A Telefônica sustenta que os cálculos da migração deveriam ter usado a RBR mais recente e exemplifica que a sua RBR 2021 ‘incorporando desvinculações anuidas pela Anatel e a depreciação incorrida desde 2019, resulta em aproximadamente R\$ 6,2 bilhões’, ou seja, ‘R\$ 1,2 bilhão inferior ao observado em 2019’ (peça 140, p. 23).

203. As concessionárias afirmam que a Axon utilizou ferramentas de inteligência artificial para reclassificar ativos do inventário das concessionárias como bens reversíveis e incluir milhares de bens na RBR 2019, sem dar oportunidade de as concessionárias se justificarem ou se manifestarem.

204. Segundo a concessionária, no caso da RBR 2019 da Telefônica, teriam sido incluídos ‘418 mil novos ativos supostamente reversíveis, totalizando aproximadamente’ R\$ 3,89 bilhões (peça 140, p. 24). Segundo parecer técnico emitido pela KPMG Assessores Ltda. (KPMG) a pedido da Telefônica, a Axon ‘não detinha informações suficientemente detalhadas para alcançar o objetivo de analisar e classificar de forma assertiva a reversibilidade dos ativos’ (peça 146, p. 16) e, na avaliação da KPMG, ‘ao menos 50%’ dos ativos analisados teriam sido equivocadamente classificados como bens reversíveis do STFC pela Axon, no total de R\$ 1,83 bilhão (peça 140, p. 24).

205. Ademais, a KPMG opina que, ‘mesmo se considerássemos apenas as informações contidas na própria Base RBR 2019’, ‘nem a própria descrição do ativo foi considerada de maneira assertiva para a atribuição da reversibilidade por parte do Consórcio’ liderado pela Axon (peça 146, p. 16). Isso porque a KPMG defende que, na versão da RBR 2019 elaborada pela Axon, haveria ao menos 33.155 ativos ‘com descrições que não se relacionam com a prestação do STFC, que totalizam R\$ 98.594.076,84’ (peça 140, p. 29).

206. Além disso, a KPMG sustenta que, ‘no caso de imóveis, o Consórcio não considerou documentos que comprovam a classificação de reversibilidade dos endereços em questão, como por exemplo, documentos de anuência prévia providos pela Anatel’ (peça 146, p. 16). Por exemplo, a Telefônica afirma que a Axon incluiu na RBR 2019 pelo menos 25 endereços de imóveis com 753 ativos que já tiveram a desvinculação da RBR anuída pela agência, totalizando R\$ 22,6 milhões (peça 140, p. 28).

207. No caso da Oi, a concessionária alega que a Axon teria efetuado, na RBR 2019, ‘um acréscimo no valor do custo de aquisição dos bens de quase R\$ 6 bilhões (ou 13% sobre o valor contabilizado pela Concessionária), que se converte em um aumento de 12% ou mais de R\$ 1,6 bilhão no valor contábil líquido do ativo total’ (peça 147, p. 22). Isso representa, segundo a empresa, que ‘92% do valor contábil líquido, auditado e publicado, do ativo imobilizado do Grupo Oi estaria vinculado à concessão do STFC’ de acordo com os cálculos da Axon, aprovados pela Anatel (peça 147, p. 22).

208. A empresa recorda que as concessionárias ‘são, em geral, companhias de capital aberto, sujeitas a inúmeros processos internos e externos de controle de suas práticas contábeis’, ‘sendo seus diretores e auditores externos responsáveis, perante os reguladores do sistema financeiro nacional, por declarações inverídicas ou falhas relevantes na contabilidade patrimonial’ (peça 147, p. 22). Assim, a Oi destaca que, ‘ao alterarem unilateralmente os valores de aquisição e depreciação do ativo imobilizado das concessionárias, o Consórcio e a Anatel colocam em dúvida todo o processo contábil sem a apresentação de qualquer fundamentação plausível’ (peça 147, p. 22).

209. Impende destacar que essas alegações das concessionárias já foram apresentadas diretamente à Anatel, por ocasião dos recursos interpostos pelas empresas à decisão que aprovou os cálculos da migração, e foram rejeitadas pelo Conselho Diretor, com a seguinte fundamentação, em síntese (TC 003.342/2022-0, peça 146, p. 7-8, 12, 15, 21):

‘4.16. Verifica-se que com a tomada da decisão e expedição do ato decisório (SEI 8768356), foi conferida a devida publicidade a todos os documentos, ressalvados casos de restrição de acesso previstos em lei, conforme previsto na LAI, permitindo aos interessados o uso de mecanismos processuais para que manifestem sua discordância, o que se deu nos pedidos de reconsideração ora em análise. Portanto, entendo que não procede a alegação de ausência de transparência.

(...)

4.17. A Oi aponta ainda que o valor calculado para o saldo da adaptação superaria o valor de mercado da Companhia. Primeiramente mostra-se relevante destacar que as balizas de cálculo da metodologia de adaptação são legalmente distintas das de uma precificação de mercado da empresa, sendo inadequada, portanto, a comparação entre os valores. (...) Ademais, a metodologia utilizada para o cálculo utiliza os mesmos parâmetros e critérios para todas as concessionárias, não cabendo modificá-los em razão de situação econômica específica de concessionária. (...).

(...)

4.21. (...) Como destacado pela PFE, a Lei que rege a matéria foi clara ao determinar à Agência que considerasse a rubrica dos bens reversíveis nesse cálculo. Portanto, sendo a Relação de Bens Reversíveis (RBR) definida como documento no qual estão registrados tais bens, não se verifica qualquer impropriedade na proposta de valoração de todos os ativos dela constantes, incluindo até mesmo edificações, terrenos, dutos e postes, uma vez que foram considerados na proporção de seu uso para o serviço concedido, conforme previsão legal, tendo constado da Análise 23/2022/AC (SEI 8721594) o seguinte:

(...)

4.27. Quanto à revalorização dos valores contábeis da RBR dos bens reversíveis relativos aos imóveis e terrenos, considero que a proposta restou devidamente fundamentada, tendo a PFE, inclusive, concluído pela inexistência de óbice, cabendo transcrever o que segue do Parecer

329/2022/PFEANATEL/PGF/AGU (SEI 8708362):

(...)

4.34. (...) Importa ressaltar que, conforme exposto na Análise 23/2022/AC (SEI 8721594) que fundamentou a decisão ora recorrida, os valores estimados são resultados de simulações sujeitas à dinâmica dos fatos até a data da Adaptação. Dessa forma, devem ser compreendidas como referências para o momento atual e que passarão por necessárias atualizações, sendo ponderado inclusive a disponibilidade do dado mais recente e a conveniência de seu uso.

210. Não obstante, faz-se necessário ressaltar que, de fato, foram feitas alterações nas RBRs 2019 por parte da Axon, uma vez que a revisão das RBRs era um dos produtos contratados pela Anatel (peça 99, p. 45). Essa revisão também teve a participação de servidores da Anatel de diversos setores, como a Superintendência de Fiscalização, bem como visitas *in loco* nas dependências de cada concessionária (TC 003.342/2022-0, peça 164).

211. Quanto à oportunidade de contraditório das concessionárias acerca da versão da RBR 2019 modificada pela Axon, a Anatel enviou ofícios às empresas contendo essas RBRs e possibilitando a manifestação das concessionárias, em 8/7/2022 (TC 003.342/2022-0, peça 141). Em 11/11/2022, a Anatel relatou, em resposta aos documentos enviados pelas concessionárias ao TCU, que recebeu, respectivamente em 24/10/2022 e 31/10/2022, as manifestações da Telefônica e da Oi sobre as RBRs 2019 revisadas pela Axon. A agência informa que ‘as manifestações das concessionárias estão sendo avaliadas pelo consórcio e, caso necessário, ajustes serão realizados, tanto da RBR como no valor econômico para a adaptação’ (peça 161, p. 6-7).

212. Assim, tendo em vista que parte das alegações das concessionárias Telefônica e Oi já foi rejeitada pelo Conselho Diretor da agência e que outra parte está sendo objeto de análise nos respectivos processos administrativos na Anatel, entende-se que tais considerações das empresas não impactam no presente relatório.

213. Isto posto, ressalta-se que essa versão revisada das RBRs 2019 foi aceita pela Anatel no âmbito do processo de contratação dessa consultoria, mas não foi submetida ao procedimento regulamentar de análise e de aprovação das RBRs por parte da Anatel, consoante exigia o art. 5º da Resolução Anatel 447/2006, Regulamento de Bens reversíveis, que era vigente quando da apresentação dessas RBRs 2019 por parte das concessionárias, e conforme estabelece o art. 6º, § 3º, do atual regulamento que disciplina as RBRs, Resolução Anatel 744/2021.

214. Faz-se necessário recordar que, dentre as diversas deliberações feitas à agência no âmbito da auditoria operacional sobre os bens reversíveis (TC 024.646/2014-8) no Acórdão 3.311/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, estava a determinação de que a Anatel apreciasse, aprovando ou não, as RBRs então existentes, bem como que encaminhasse ao TCU os estudos finais referentes a transações com os bens reversíveis, a exemplo da migração:

Acórdão 3.311/2015-TCU-Plenário

‘9.2. com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, determinar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) que:

(...)

9.2.7. No papel de representante da União nas concessões de STFC, nos termos do art. 19, VI, da Lei Geral de Telecomunicações, encaminhe ao TCU os estudos finais, incluindo documentos, métodos de cálculo e resultados obtidos, que embasem quaisquer decisões referentes:

9.2.7.1. à indenização dos bens reversíveis, incluindo seu cálculo e pagamento às concessionárias de STFC, no prazo mínimo de 90 dias antes da data de pagamento das referidas indenizações;

9.2.7.2. a qualquer transação entre a União e as concessionárias que implique na transferência da posse ou da propriedade dos bens a serem revertidos ou que já tenham sido eventualmente revertidos ao patrimônio da União, no prazo mínimo de 90 dias antes da data do ato que efetivar a

referida transação;

9.2.8. apresente ao TCU a decisão adotada, ou justifique a ausência de manifestação, no prazo de 180 dias a contar da ciência deste Acórdão, acerca da aprovação ou não das relações de bens reversíveis (RBR) entregues pelas concessionárias de STFC desde 2007 até o exercício de 2014;’

215. Também cabe assinalar que, no mesmo processo, os itens 9.2, 9.2.11 e 9.2.12 do Acórdão 2.142/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, determinavam que a Anatel saneasse as RBRs 2017 das concessionárias e que essas modificações fossem comunicadas para as empresas, como uma etapa de contraditório obrigatoriamente anterior à conclusão da versão final das RBRs e ao seu envio ao TCU:

Acórdão 2.142/2019-TCU-Plenário

‘9.2. com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, determinar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) que, no prazo de 210 dias, a contar da ciência deste Acórdão, apresente relação que identifique todos os bens reversíveis do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), ao final do exercício de 2017, sem as falhas identificados nas Relações de Bens Reversíveis, apresentadas pelas concessionárias e referidas na Seção IX do voto condutor desta deliberação, após cotejo com as informações relativas aos bens reversíveis e do ativo imobilizado das operadoras de telefonia fixa comutável, obtidas de outras fontes, mediante os seguintes procedimentos:

(...)

9.2.11. uma vez identificado bem que, em qualquer tempo após 1998, tenha sido em qualquer momento necessário à prestação do serviço de telefonia fixa e não conste das Relações de Bens Reversíveis apresentadas pela operadora, conceda-lhe oportunidade de comprovar sua destinação ou de contestar sua existência/classificação;

9.2.12. caso a operadora não comprove a destinação de bem reversível identificado pela Anatel que não conste da Relação de Bens Reversíveis por ela apresentada, nem conteste sua existência ou classificação, inclua o bem identificado, com o respectivo valor, na relação de bens a ser apresentada ao TCU em item específico;’

216. O cumprimento, ou não, dessas determinações é objeto de monitoramento no TC 003.342/2022-0, porém essa versão da RBR 2019 elaborada pela Axon também foi enviada pela Anatel ao TCU no âmbito das respostas a estes acórdãos (TC 003.342/2022-0, peça 104).

217. Todavia, no âmbito do escopo do presente processo, verifica-se que todo o cálculo do valor econômico da adaptação das concessões de STFC está sendo realizado pela Anatel com base em um documento que não está formalmente aprovado, nem está concluído (peça 161, p. 6-7), contrariando o que já havia sido determinado pelos acórdãos do TCU, que expressamente consignaram a necessidade de utilização de estudos finais para transações como a adaptação das concessões, bem como de correção das RBRs por parte da Anatel e das concessionárias, conforme os itens 9.2.7 e 9.2.8 do Acórdão 3.311/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e os itens 9.2, 9.2.11 e 9.2.12 do Acórdão 2.142/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

218. Considerando que a agência já afirmou que os cálculos da adaptação serão posteriormente atualizados ao longo de 2023, constata-se que se trata de uma irregularidade que pode se materializar no futuro, sendo suficiente alertar o gestor para evitar que se materialize.

219. Deste modo, entende-se necessário, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência à Anatel sobre a irregularidade identificada na atuação da agência em calcular o valor econômico da adaptação das concessões de STFC com base em um documento (RBRs) que não está formalmente aprovado nem está concluído, contrariando o que já havia sido determinado pelos acórdãos do TCU, que expressamente consignaram a necessidade de utilização de estudos finais para transações como a adaptação das concessões, bem como de correção das RBRs por parte da Anatel e das concessionárias, conforme os itens 9.2.7 e 9.2.8 do

Acórdão 3.311/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e os itens 9.2, 9.2.11 e 9.2.12 do Acórdão 2.142/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, bem como o art. 5º da Resolução Anatel 447/2006, Regulamento de Bens Reversíveis (vigente quando da apresentação dessas RBRs 2019 por parte das concessionárias) e o art. 6º, § 3º, do Regulamento de Continuidade do STFC, Resolução Anatel 744/2021.

220. Outro aspecto que as concessionárias Oi e Telefônica alegam é que a Axon teria realizado modificações substanciais na metodologia de cálculo do valor da migração que foi disponibilizada na Consulta Pública Anatel 5/2020, o que ensejaria, segundo as empresas, ‘que fosse aberta nova consulta pública para o envio de contribuições’ (peça 140, p. 10-11; 147, p. 7-8):

‘32. As principais alterações realizadas pelo Consórcio e Anatel na metodologia de cálculo do saldo da adaptação, submetida à Consulta Pública, foram: (i) mudança na forma de cálculo do componente C1, que passou a considerar, não só a planta primária de bens, mas também uma série de outros itens relacionados no inventário da concessionária; (ii) exclusão do componente I - Indenização do valor residual do CAPEX autorizado; (iii) aplicação, no âmbito do componente C, de um índice de atualização do valor dos imóveis (SINAPI/IBGE), que também não estava previsto na metodologia submetida à Consulta Pública 05/2020; (iv) alterações nos direcionadores do DSAC, a despeito de tais mudanças estarem em desacordo com a regulamentação vigente, interferindo na proporcionalidade do valor dos bens das concessionárias indicados na componente C.’

221. Todavia, observa-se que as alterações ‘i’, ‘iii’ e ‘iv’ não são metodológicas, mas sim de cálculo. Dito de outra forma, os principais questionamentos trazidos nesse item pelas concessionárias referem-se ao cálculo efetivo das parcelas definidas pela metodologia da Anatel e da Axon. Assim, as alegações ‘i’, ‘iii’ e ‘iv’ transcritas acima são abordadas nas seções 4.3, 4.3 e 4.1.2, respectivamente.

222. Com respeito à alegação ‘ii’, sobre a exclusão da componente de eventual indenização do valor não amortizado ou depreciado dos bens reversíveis no saldo da migração, impende destacar que, à primeira vista, se trata de uma modificação metodológica. Contudo, esse valor de eventual indenização está sendo considerado no atual cálculo do saldo da migração, uma vez que os bens reversíveis são quantificados a partir do valor contábil líquido, que corresponde matematicamente ao valor máximo de eventual indenização por bens reversíveis não amortizados ou depreciados. Tal aspecto também é abordado na seção 4.1.2 do presente relatório.

223. Deste modo, nenhuma dessas alterações apontadas pelas concessionárias foi significativa a ponto de justificar a realização de nova consulta pública, como as empresas defendem. Registre-se que, em suas considerações sobre os questionamentos enviados pelas concessionárias ao TCU, a agência também assinala que ‘as alterações apresentadas passaram pelo devido processo legal, não cabendo uma nova consulta pública’ (peça 161, p. 3-5).

224. Outra alegação apresentada pelas concessionárias é de que ‘o cálculo do valor econômico determinado pela LGT deve ser feito a partir da identificação e quantificação das vantagens econômicas obtidas pela concessionária em relação aos dois diferentes regimes de prestação do STFC - público e privado’. Segundo as empresas, essa alegação estaria amparada no art. 144-B da LGT (peça 147, p. 15).

225. No entanto, afirmam que ‘o consórcio e a Anatel consideraram que a principal fonte de valor associada à adaptação seria o fim da reversibilidade de bens’. Nessa linha, atestam que o consórcio e a Anatel ‘partem de um cálculo que considera a valoração de bens supostamente reversíveis a partir de métodos contábeis, pelo seu valor contábil líquido’ (peça 147, p. 15).

226. Nesses termos, afirmam ter sido considerado que haveria ‘uma suposta vantagem econômica à concessionária que poderia alienar os bens após a adaptação e ‘embolsar’ o valor de sua venda’. Ao final, as concessionárias concluem que, seguindo-se a metodologia reportada, ‘o valor aferido pelo consórcio e pela Anatel não representa o valor econômico alcançável pela concessionária com a migração’ (peça 147, p. 15), não sendo, então, possível concluir pelo atendimento dos critérios

legalmente estabelecidos para a apuração do valor associado à adaptação dos contratos de STFC.

227. Ocorre que a LGT, em seu art. 144-B, define que ‘o valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização prevista no art. 144-A será determinado pela Agência, com indicação da metodologia e dos critérios de valoração’. Ou seja, o legislador conferiu certa margem de discricionariedade à Anatel na determinação da metodologia de cálculo do referido valor econômico, atendidas as vinculações legais a que se sujeita uma agência reguladora, e desde que expressamente indicada a metodologia e os critérios de valoração.

228. Deve-se observar que a metodologia de cálculo elaborada pela Anatel, e detalhada ao longo das Seções 2, 3 e 4 do presente relatório, contém diversas componentes que buscam identificar e quantificar as vantagens econômicas obtidas pela concessionária em relação aos dois diferentes regimes de prestação do STFC - público e privado. Nesse sentido, não se pode desconsiderar a eliminação da obrigação de reversão dos bens reversíveis ao poder concedente como uma das referidas vantagens.

229. O fato de esta obrigação representar a maior materialidade dentre as componentes de cálculo não se configura como irregularidade, conforme afirmado pelas concessionárias. De fato, deve-se lembrar que o principal objetivo do presente trabalho consiste precisamente na verificação sobre se ‘o cálculo do saldo proveniente da migração de contratos de concessão de STFC vigentes representa o benefício econômico dela decorrente’, e que, apesar de terem sido constatados riscos e achados ao longo dos trabalhos realizados, a consideração dos elementos de cálculo C_1 e C_2 , por si só, não consiste em uma ilegalidade.

230. Feitas essas ponderações, passa-se à apresentação dos achados e dos riscos identificados na metodologia de cálculo adotada pela Anatel, exposta ao longo desta seção, em relação à componente C da formulação matemática para o cálculo do saldo proveniente da migração dos contratos de concessão de STFC vigentes.

4.2. Desconsideração do valor residual de expressiva parte dos ativos constantes das relações de bens reversíveis no cálculo dos saldos de migração, sem processo específico de valoração capaz de subsidiar essa conclusão

Situação encontrada

231. Para o cálculo da parcela C_1 na adaptação, adotou-se uma base de referência a ser aplicada para valorar os ativos, sob a perspectiva do valor real, que seria o valor líquido dos ativos sob o padrão de custos históricos (peça 99, p. 59).

232. Dessa forma, na determinação do valor associado aos bens reversíveis constantes das RBRs, segundo a componente C_1 de cálculo, relata-se adoção do modelo de custos, que consiste no valor de aquisição do bem menos parcela referente a sua depreciação acumulada. À componente resultante desse processo, denomina-se valor líquido contábil (peça 99, p. 68).

233. A seguir, dispõe o manual metodológico encaminhado que ‘**é preciso recordar que o objetivo desta subcomponente do cálculo é encontrar o efetivo valor dos ativos reversíveis**, de modo que se possa valorá-los de maneira mais próxima ao valor que se pode atribuir a cada um deles conforme suas especificidades temporais, físicas e tecnológicas’ (peça 99, p. 59).

234. Assim, com base na definição apresentada pela Anatel para seu método de valoração, seria esperado que, ao término do processo de depreciação, o valor remanescente (ou residual) dos ativos fosse capaz de ‘encontrar o valor efetivo dos ativos reversíveis, de modo que se possa valorá-los de maneira mais próxima ao valor que se pode atribuir a cada um deles’, mesmo não lhes sendo mais aplicável nenhum tipo de depreciação.

235. No entanto, observa-se que, para expressiva quantidade dos ativos contidos nas relações de bens reversíveis, o processo de depreciação dos ativos ocorre até que seu valor contábil líquido seja igual a zero. Em outras palavras, a metodologia aprovada pela agência aponta pela inexistência de qualquer valor econômico associado com parte considerável dos ativos ao final de sua vida útil.

236. Ainda que seja possível concluir pela referida inexistência de valor econômico associado com determinados itens do ativo, faz-se necessário seguir um processo específico de valoração desses itens antes que seja possível partir para tal conclusão. Ao longo do presente trabalho de acompanhamento, afirma-se não ter sido observada a realização de um processo de valoração nas RBRs que pudesse subsidiar essa hipótese.

237. Para fins de comparação, destaca-se que a Anatel adota com frequência em seus Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), voltados a outorgas de radiofrequências em licitações, premissa de vida útil de cinco anos para expressiva parte dos ativos que não sejam prédios ou terrenos. Por conseguinte, para esses ativos, a modelagem apresentada assinalaria que seu valor líquido contábil seria igual a zero em somente cinco anos após a sua aquisição.

238. Deste modo, a Anatel e a consultoria Axon concluíram o cálculo da parcela C_1 , descartando todos os bens reversíveis que, segundo esses cálculos, teriam valor contábil líquido nulo (peça 101, p. 29).

Critérios

239. Com relação aos milhares de ativos atualmente em uso pelas concessionárias de STFC, e que possuem registro de valor contábil igual a zero nas RBRs apresentadas, deve-se registrar comando contido no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), relativo aos itens do ativo imobilizado (peça 105, p. 224):

‘Ao final de cada exercício financeiro recomenda-se que a entidade realize a revisão da vida útil e do valor residual do item do ativo. Ao fim da depreciação e da exaustão o valor líquido contábil deve ser igual ao valor residual. (sem grifos no original)’

240. Sobre a aplicabilidade da referida recomendação para entidades públicas como a Anatel, impende observar a redação dada pelo art. 3º da Portaria STN 634/2013:

‘Art. 3º As diretrizes, conceitos e procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, sem prejuízo de outros atos normativos e outras publicações de caráter técnico, são consubstanciados nos seguintes instrumentos expedidos pela Secretaria do Tesouro Nacional:

I - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP;

II - Instruções de Procedimentos Contábeis - IPC;

III - Notas Técnicas.

§ 1º O MCASP, cuja edição deve ser aprovada em ato normativo específico, é de observância obrigatória pelos entes da Federação. (sem grifos no original)’

241. Dessa forma, caberia à agência avaliar, ao final de cada exercício financeiro, a pertinência de se realizar uma revisão da vida útil e do valor residual dos itens do ativo contidos nas relações de bens reversíveis. Por outro lado, com relação ao conceito de ‘valor residual’, destaca-se definição contida na Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP 07 - Ativo Imobilizado, de 7 de setembro de 2017, aprovada pelo Conselho Federal de Contabilidade, que define (peça 106, p. 4):

‘Valor residual do ativo é o montante estimado que a entidade obterá com a alienação do ativo, após deduzir as despesas estimadas de venda, caso o ativo já tivesse a idade, a condição e o tempo de uso esperados para o fim de sua vida útil.’ (sem grifos no original)

242. Da mesma forma, a aplicabilidade desta norma para entidades públicas, como a Anatel, resta assegurada em sua própria definição de ‘alcance’, ao dispor que ‘esta norma se aplica às entidades do setor público, conforme o alcance definido na NBC TSP Estrutura Conceitual’. Ademais, essa norma também é aplicável às empresas privadas que são concessionárias de STFC.

243. O próprio manual metodológico encaminhado pela Anatel dispõe que ‘é preciso recordar que o objetivo desta subcomponente do cálculo é encontrar o efetivo valor dos ativos reversíveis, de modo que se possa valorá-los de maneira mais próxima ao valor que se pode atribuir a

cada um deles conforme suas especificidades temporais, físicas e tecnológicas' (peça 99, p. 59).

244. A partir das definições apresentadas, é possível inferir que o processo de depreciação de ativos até valor residual igual a zero **implica a necessidade de fundamentação, por parte da entidade proprietária, dos motivos pelos quais se entende que esse seria o valor obtido com a alienação do referido ativo.**

245. Recorda-se que a necessidade de motivação para atos administrativos, para entidades como a Anatel, segue disposta na Lei 9.784/1999, art. 2º, *caput* e parágrafo único, inciso VII e art. 50, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Evidências e análise

246. Avaliando-se a metodologia adotada pela Anatel para a estimativa da componente de cálculo C , observa-se sua separação em dois elementos: C_1 , chamado de 'valor real dos ativos na data da adaptação considerado com base nos livros contábeis na data da adaptação'; e C_2 , chamado de 'valor da exploração do STFC na data da Adaptação'. Ao final, opta-se pela componente com maior valor econômico.

247. Em tese, essa separação encontra respaldo técnico, pois consiste essencialmente no teste de recuperabilidade de um ativo, definido pelo Pronunciamento Técnico CPC 01, como sendo o 'valor recuperável com o maior valor entre o preço líquido de venda do ativo e o seu valor em uso'. Como pode ser observado no caso concreto, essas são as definições das componentes de cálculo C_1 e C_2 .

248. Ao longo dos trabalhos realizados pelo consórcio de consultoria, observou-se a ocorrência de diversas inconsistências, das quais, quando possível, decorreram correções nas RBRs, como: padronização do campo 'logradouro'; uniformização de endereço entre os bens constantes da RBR física e do inventário; identificação de ativos para os quais houve um processo de depreciação acelerada; mudanças de reversibilidade de bens; inclusões de bens em função dos relatórios de fiscalização da Anatel; inclusões de bens no inventário/RBR em função da RBR física, entre outros (peça 114, p. 12).

249. Contudo, reporta-se não ter sido identificado nenhum processo que objetivasse encontrar o efetivo valor dos ativos reversíveis, de modo a valorá-los de maneira mais próxima ao valor que se pode atribuir a cada um deles, possivelmente implicando a correção de valores residuais.

250. De fato, somente no caso da concessionária Sercomtel é que existe uma coluna em sua RBR fazendo menção explícita ao 'valor residual' dos itens do ativo. Ainda assim, mesmo na RBR da referida empresa, observam-se inconsistências, a exemplo do caso de diversos carros Fiat Uno ano 2011 que tiveram seu valor líquido contábil considerado como sendo igual a zero. Apesar disso, deve-se registrar que o valor desses automóveis, segundo a Tabela Fipe, é de R\$ 25 mil.

251. Logo, **na ausência de um procedimento específico de avaliação dos itens do ativo, a conclusão de que uma parte expressiva desses itens possui valor contábil nulo vai de encontro às recomendações contábeis aplicáveis no caso concreto.**

252. Para fins de exemplificação da possível extensão das distorções que podem ter sido ocasionadas pela falta do referido procedimento de valoração, a seguir, passa-se a uma análise dos itens identificados nas RBRs com valor contábil igual a zero, e que podem ter tido seu valor residual incorretamente avaliado. Para tal, a Tabela 3 contém discriminada, por concessionária, a quantidade de bens reversíveis que constam nas RBRs nessa situação.

Tabela 3 - Quantidade de itens do ativo, por concessionária, com valor contábil igual a zero

| Operadora | Quantidade de bens reversíveis | Quantidade de bens reversíveis com valor contábil igual a zero | Percentual de itens com valor contábil igual a zero |
|-------------------|---------------------------------------|---|--|
| CTBC/Algar | 117.759 | 25.342 | 21,52% |
| Telefônica/Vivo | 976.278 | 488.860 | 50,07% |
| Brasil Telecom/Oi | 885.155 | 443.638 | 50,12% |

| | | | |
|-----------------|------------------|------------------|---------------|
| Telemar/Oi | 885.155 | 443.638 | 50,12% |
| Embratel/Claro | 844 | 28 | 3,32% |
| Sercomtel/Ligga | 34.930 | 24.908 | 71,31% |
| Total | 2.900.121 | 1.426.414 | 49,18% |

Fonte: elaboração própria, a partir das planilhas elaboradas pela consultoria e aprovadas pela Anatel, com base na metodologia do manual aprovado pelo Conselho Diretor da agência, para fins da adaptação das concessões de STFC (peça 99).

253. Como pode ser observado na Tabela 3, dentre os itens do ativo considerados nas relações de bens reversíveis, cerca 1,4 milhão possuem valor contábil igual a zero. Esse montante representa aproximadamente 49,18% de todos os bens reversíveis do STFC mantidos em inventário pela Anatel.

254. Mais especificamente, a metodologia adotada pela Anatel estima inexistir qualquer valor econômico associado em aproximadamente a metade da quantidade total de bens reversíveis mantidos em uso pelas atuais concessionárias de STFC. Por conseguinte, segundo o parâmetro de cálculo C_1 , pretende-se conceder às operadoras de STFC, sem nenhuma contraprestação financeira para a União, cerca de 1,4 milhão de bens reversíveis que, imperativo ressaltar, encontram-se atualmente em uso na prestação de serviços de telecomunicações.

255. Conforme colocado, essa forma de valoração dos bens reversíveis possui uma implicação direta nos valores obtidos para o parâmetro de cálculo C_1 . Logo, é necessário encontrar, no caso concreto, para quais concessionárias o valor de C_1 é maior do que C_2 . Em outras palavras, faz-se necessário saber em quais situações C vai ser constituído por C_1 , de forma que seja possível analisar a extensão das distorções ocasionadas por essa impropriedade metodológica.

256. Dessa forma, seguem apresentados na Tabela 4 os resultados obtidos pela consultoria Axon, e aprovados pela Anatel, para os valores econômicos de C_1 e C_2 .

Tabela 4 - Resultados obtidos pela consultoria Axon, e aprovados pela Anatel, para os valores econômicos de C_1 e C_2

| Concessionária | Valor contábil líquido dos bens reversíveis (C_1)(*) (R\$ bilhões) | Valor em uso dos bens reversíveis (C_2) (R\$ bilhões) |
|-----------------|--|---|
| Oi | 12,04 | -18,21 |
| Brasil Telecom | 3,89 | 0,19 |
| Telemar | 8,15 | -18,4 |
| Telefônica/Vivo | 7,61 | 6,45 |
| Embratel/Claro | 2,25 | -10,6 |
| CTBC/Algar | 0,27 | 0,18 |
| Sercomtel/Ligga | 0,17 | -0,18 |
| Total | 22,34 | -40,57 |

Nota: (*) esse valor foi calculado sem considerar o valor de aquisição de cada bem, mas apenas o valor contábil depreciado, que varia entre zero reais e o valor de aquisição e que foi atualizado para algumas classes de bens. Ainda, os cálculos da consultoria aprovados pela agência também aplicaram um percentual variável de compartilhamento sobre esse valor contábil à título de proporção de uso.

Fonte: elaboração própria, a partir de relatórios elaborados pela consultoria Axon e aprovados pela Anatel em 2022, no âmbito dos cálculos para a adaptação do STFC para autorização, utilizando como insumo os dados do ano de 2019, conforme relatórios do produto II 5 Sumário executivo para cada concessionária (peças 112, p. 13; 113, p. 17; 114, p. 14; 115, p. 15; 116, p. 16) e relatórios de cálculo do valor econômico para cada concessionária (peças 117, p. 65-66; 118, p. 64; 119, p. 64; 120, p. 64; 121, p. 63; 122, p. 68)

257. Como pode ser observado na Tabela 4, o valor econômico associado ao parâmetro C_1 é maior do que C_2 para todas as atuais concessionárias de STFC. Isto é, para todos os casos, o valor econômico associado aos bens reversíveis vai consistir no valor contábil líquido desses ativos. Assim, as distorções decorrentes do presente achado, no caso concreto, são as maiores possíveis de se observar.

258. A situação apresentada pode ser intensificada quando considerado que as RBRs empregadas pela Anatel contêm itens que ainda se encontram em processo de depreciação, não tendo atingido, por conseguinte, seu valor residual aplicável. Explica-se.

259. As RBRs apresentadas pela Anatel têm 2019 como ano limite para contabilização de bens. Exclui-se do processo de inventário, então, qualquer ativo adquirido pelas operadoras após esse ano. Por conseguinte, os ativos adquiridos entre os anos de 2015-2019 não apresentam valor contábil nulo, possivelmente, não em decorrência da utilização correta do conceito de valor residual, mas meramente porque esses bens ainda estariam sendo depreciados. A última afirmação parte da premissa frequentemente adotada pela Anatel de que os ativos de infraestrutura apresentam uma vida útil de cinco anos.

260. À luz desses fatos, segue apresentado na Tabela 5 o quantitativo de bens reversíveis, discriminado por concessionária de STFC, adquiridos entre os anos de 2015-2019.

Tabela 5 - Quantidade de itens do ativo, por concessionária, adquiridos entre os anos de 2015-2019

| Operadora | Quantidade de bens reversíveis | Itens adquiridos entre os anos de 2015-2019 | Percentual de itens adquiridos entre os anos de 2015-2019 |
|------------------|---------------------------------------|--|--|
| CTBC/Algar | 117.759 | 41.310 | 35,08% |
| Telefônica/Vivo | 976.278 | 104.591 | 10,71% |
| Brasil Telecom | 885.155 | 263.970 | 29,82% |
| Telemar | 885.155 | 263.970 | 29,82% |
| Embratel/Claro | 844 | 844 | 100,00% |
| Sercomtel/Ligga | 34.930 | 2.786 | 7,98% |
| Total | 2.900.121 | 677.471 | 23,36% |

Fonte: elaboração própria, a partir de dados de planilhas desenvolvidas pela consultoria e aprovadas pela Anatel, com base na metodologia do manual aprovado pelo Conselho Diretor da agência, para fins da adaptação das concessões de STFC (peça 99).

261. De forma que, a partir do ano de 2019, espera-se que os itens do ativo contabilizados na Tabela 5 sejam adicionados, ainda que progressivamente, à relação dos itens que apresentam valor contábil líquido nulo. Essa constatação ganha relevo quando observado que as migrações dos contratos de STFC estão previstas para ocorrer entre os anos de 2023-2025.

262. Assim, apresenta-se, então, relação final com o total de bens reversíveis que poderão ter seu valor contábil igual a zero quando da possível migração dos contratos de STFC. Os referidos dados são listados na Tabela 6.

Tabela 6 - Projeção da quantidade de itens do ativo, por concessionária, que poderão ter seu valor contábil igual a zero quando da possível migração dos contratos de STFC

| Operadora | Quantidade de bens reversíveis | Itens que podem ter seu valor contábil igual a zero | Percentual de itens que podem ter seu valor contábil igual a zero |
|------------------|---------------------------------------|--|--|
| CTBC/Algar | 117.759 | 66.652 | 56,60% |
| Telefônica/Vivo | 976.278 | 593.451 | 60,79% |
| Brasil Telecom | 885.155 | 707.608 | 79,94% |
| Telemar | 885.155 | 707.608 | 79,94% |
| Embratel/Claro | 844 | 844 | 100,00% |
| Sercomtel/Ligga | 34.930 | 27.694 | 79,28% |
| Total | 2.900.121 | 2.103.885 | 72,54% |

Fonte: elaboração própria, a partir de dados de planilhas elaboradas pela consultoria e aprovadas

pela Anatel, com base na metodologia do manual aprovado pelo Conselho Diretor da agência, para fins da adaptação das concessões de STFC (peça 99).

263. Como pode ser observado na Tabela 6, dentre os itens do ativo considerados nas relações de bens reversíveis, cerca 2,1 milhões poderão apresentar valor contábil igual a zero quando da possível migração dos contratos de STFC. Esse montante representa aproximadamente 72,54% de todos os bens reversíveis mantidos em inventário pela Anatel e atualmente em uso pelas referidas empresas.

264. Impende destacar que, no próprio manual metodológico da adaptação, a Anatel apresenta casos internacionais de desligamento de redes legadas, e afirma ter sido constatado que o custo de desmobilização da rede era a tal ponto oneroso, que exigia anos para sua realização e, em alguns casos, levou ao abandono de redes metálicas legadas (peça 99, p. 62).

265. Na visão da agência, esse contexto, então, confirmaria a hipótese de baixo, ou inexistente, valor de mercado dessa estrutura legada como meio para a prestação de serviços de telecomunicações (peça 99, p. 62).

266. Essa argumentação não merece prosperar, em última instância, porque não se lida aqui somente com elementos de 'redes metálicas'. Nas RBRs, existem milhares de registros referentes a itens necessários na instalação e operação de redes de fibra óptica.

267. Adicionalmente, ainda que o STFC possa ser considerado um serviço em decadência, o mesmo pode não ser verdade para os itens do ativo imobilizado que constituem essas redes. Esses elementos, a exemplo de torres, poderiam ser aplicados na operação de outros serviços ou, a exemplo de dutos, poderiam ser alugados para outras operadoras que buscam expandir suas redes de telecomunicações.

268. Assim, **proceder com a precificação de milhões de ativos de infraestrutura das redes, como subcategorias de cabos de cobre, cabos de fibra ótica, dutos, torres e postes, em zero real, sem que uma análise específica seja realizada, não se mostra uma abordagem aceitável.** Recorda-se que o art. 144-C da LGT determina que os bens reversíveis sejam valorados na proporção de seu uso, de modo que, se um bem ainda está sendo utilizado na concessão de STFC, esse ativo deveria ter um valor diferente de nulo.

Causas da situação encontrada

269. Dentre as causas para a situação encontrada, observa-se ter havido uma utilização inadequada do conceito de valor residual por parte da agência. Conforme apresentado, entende-se que o 'valor residual do ativo é o montante estimado que a entidade obterá com a alienação do ativo, após deduzir as despesas estimadas de venda, caso o ativo já tivesse a idade, a condição e o tempo de uso esperados para o fim de sua vida útil'.

270. Ou seja, ainda que um ativo se encontre no 'fim de sua vida útil', espera-se que ele possua um valor contábil residual equivalente ao 'montante estimado que a entidade obterá com a alienação do ativo'. No entanto, impende reportar que o manual metodológico encaminhado pela Anatel não contém sequer referência ao conceito de valor residual ao longo de suas explicações.

271. Ainda que seja possível concluir pela referida inexistência de valor econômico associado com determinados itens do ativo, faz-se necessário seguir um processo criterioso de valoração desses itens antes que seja possível partir para tal conclusão.

Efeitos e riscos no caso da manutenção da situação encontrada

272. Destaca-se, então, que o saldo total relativo à valoração dos bens reversíveis, no valor de R\$ 22,34 bilhões de reais, reflete o valor de somente 50,82% dos bens empregados nas concessões de STFC, haja vista que os outros 49,18% dos bens possuem valor contábil líquido nulo e, como consequência, por eles não se espera receber nada a título de pagamento pela adaptação dos contratos de STFC.

273. Tendo em vista não ter sido identificado processo específico de definição do valor residual dos itens do ativo, de forma a aproximar o valor líquido contábil desses itens ao seu valor justo, é possível que a União acabe por conceder milhões de itens referentes à infraestrutura de redes às atuais concessionárias de STFC que optem pela migração para regime de autorização, mas sem por eles receber nenhuma indenização.

Comentários do Gestor

274. Em atendimento ao Despacho do Ministro Relator Bruno Dantas, de 6/11/2022 (peça 133), a Anatel apresentou ao TCU suas manifestações (peças 160, 161, 163 e 164) acerca da versão preliminar do presente relatório (peça 130). Registre-se que as concessionárias Telefônica e Oi não se manifestaram ao TCU sobre esse aspecto, em que pese terem criticado a valoração dos bens reversíveis, conforme exposto e analisado na seção 4.1.2 do presente relatório.

275. Sobre a ausência de um processo criterioso de valoração dos bens reversíveis, mais especificamente do valor residual associado a eles, a Anatel afirma que ‘os pontos e argumentos trazidos pela SeinfraCOM com relação à seleção do valor residual em detrimento do valor líquido contábil já haviam sido considerados, avaliados e abandonados pelo consórcio de consultoria e pela Anatel’, e que a motivação para ter procedido assim seria a ‘baixa materialidade e incerteza adicional na definição do cálculo do valor residual’ (peça 164, p. 2).

276. A Anatel destaca que a lógica adotada para escolher o valor líquido contábil frente ao valor residual se baseou em quatro etapas: i) definição do valor residual; ii) avaliação e determinação das naturezas de ativos que poderiam ter algum valor residual; iii) identificação da materialidade das naturezas de ativos que poderiam ter valor residual e valoração do impacto de sua inclusão; e iv) conclusão sobre a inclusão do valor residual como referência (peça 164, p. 2).

277. Registre-se que o referido procedimento de análise do valor residual dos bens reversíveis, conforme exposto, constitui-se em fato novo nos presentes autos, isto é, não havia sido apresentado em nenhum dos documentos encaminhados pela Anatel ao TCU ao longo do processo, incluindo as respostas às diligências, nem fora apresentado nas reuniões realizadas entre a unidade técnica e a área técnica da agência. Assim, a seguir, passa-se a uma análise pormenorizada de todas as etapas envolvidas no cálculo desse novo procedimento.

278. Antes de adentrar na primeira fase do processo de valoração, a agência apresenta fragmento contido na NBC TSP 07 - Ativo imobilizado, que dispõe que ‘o valor residual do ativo frequentemente não é significativo e, por isso, imaterial para o cálculo do valor depreciável’ (peça 106).

279. Isto posto, deve-se reforçar a posição da unidade técnica deste Tribunal, no sentido de que é possível concluir pela inexistência de valor econômico associado com determinados itens do ativo, contudo, essa conclusão deve ser posterior à realização de um processo consistente e fundamentado de valoração dos referidos itens.

280. A Anatel inicia seu procedimento de definição do valor residual ao estabelecer quais as categorias de itens do ativo que poderiam ter esse valor estimado. Os resultados obtidos seguem apresentados na Tabela 7.

Tabela 7 - Avaliação da Anatel sobre a possibilidade de existência de valor residual conforme classes de ativos.

| Natureza | Avaliação: Poderiam essas naturezas ter valor residual? |
|---------------|---|
| Cabo coaxial | Não. Os custos associados com sua venda são superiores ao seu valor. Em adição, os custos associados ao serviço de instalação (que é menor ou igual ao custo do serviço de extração) são superiores ao próprio custo dos cabos. |
| Cabo de cobre | |
| Cabo de fibra | |
| Dutos | Não. Os custos associados à sua venda são superiores ao seu valor. No caso de totalmente depreciados (e de já avaliada sua vida útil), há de se ponderar a provável incapacidade de que a rede seja proveitosamente utilizada para empregar novas redes de telecomunicações. Ademais, sua extração seria inviável desde um ponto de vista prático, tendo em vista as |

| | |
|------------------------------|---|
| | obras civis para sua extração. |
| Equipamentos de comutação | Não. Equipamentos ativos, principalmente os equipamentos legados, chassis, plataformas, placas, módulos e interface controladores, não teriam valor ao não ter mercado potencial principalmente por um tema de obsolescência tecnológica e incompatibilidade entre fabricantes. |
| Equipamentos de transmissão | Não. A maioria desses equipamentos só possui valor na atual solução de rede especificamente implantada por cada prestadora, motivo principal para que não haja um mercado secundário desses ativos. Cabe destacar que os ativos associados ao STFC estão em desuso, já que o próprio serviço está em franca decadência. Então, não haveria uma demanda de mercado por esses equipamentos usados. |
| Equipamentos de energia | Não. Equipamentos que diretamente não têm mercado. |
| Equipamentos terminais | Não. Os custos associados à sua venda são superiores ao seu valor. A principal prova disso é que na maioria dos países do mundo esses equipamentos sequer são recolhidos pelas prestadoras uma vez que os clientes encerram suas relações contratuais. |
| Informática (HW e SW) | Não. A informática não teria valor ao não ter mercado principalmente por um tema de obsolescência tecnológica. Ademais, tanto o software quanto o hardware somente teriam valor na realidade, aplicação e estrutura específica de cada prestadora. |
| Prédios e terrenos | Sim. Ainda assim, é um pouco estranho que, nos relatórios contábeis, tanto os prédios como os terrenos já não reflitam seu valor residual sem um motivo muito robusto. Esses pontos, seguramente, já seriam muito revisados pelas auditorias financeiras que costumemente avaliam em detalhe esses ativos em particular. Cabe destacar que os serviços de melhora e/ou instalação dos bens (que podem eventualmente estar inseridos nessa classificação) não teriam, em nenhum caso, um valor residual. |
| Postes | Sim. Seria necessário conhecer o valor do poste uma vez utilizado em função de seu estado físico para poder considerar que percentual do valor bruto refletiria o valor residual do ativo. |
| Telefones Públicos | Não. São ativos que diretamente não possuem mais valor, estão em absoluto desuso, de modo que seu desmantelamento e o esforço de venda custam mais do que seu valor intrínseco segundo exemplos da prática brasileira e internacional. Se tem notícias de empresas de telecomunicações brasileiras que, simplesmente, autorizaram vendedores de sucata a recolher esse tipo de ativo sem o recebimento de qualquer indenização por isso. |
| Torres | Sim. Seria necessário conhecer o valor da torre uma vez utilizada em função de seu estado físico para poder considerar que percentual do valor bruto refletiria o valor residual do ativo. |
| Veículos | Sim. Seria necessário conhecer o valor do veículo uma vez utilizado em função de seu estado físico para poder considerar que percentual do valor bruto refletiria o valor residual do ativo. |
| Mobiliário, ferramentas etc. | Não. Na sua maioria, mobiliário e ferramentas não tem valor uma vez utilizados |

Fonte: peça 164, p. 4.

281. Em conclusão, dentre as quinze principais categorias de ativos que estão incluídas nos inventários das prestadoras, a Anatel conclui que somente quatro delas poderiam, potencialmente, ser contempladas como opções para apuração de valor residual. **Deve-se registrar, no entanto, que não foram encaminhados estudos, documentos ou cálculos a esta Corte de Contas que pudessem subsidiar as conclusões alcançadas na Tabela 7, além da argumentação ali contida.**

282. Adotando-se como referência a seleção de categorias de itens do ativo contida na Tabela 7, a Anatel segue com uma análise de materialidade e impacto dos referidos ativos em relação ao valor total observado das RBRs. Os resultados obtidos são apresentados na Tabela 8.

Tabela 8 - Comparativo da Anatel entre o valor de aquisição com valor contábil líquido nulo em

2019 e o valor de aquisição dos ativos reversíveis

| Valor de aquisição (R\$ milhões) | Telefônica | Brasil Telecom | Telemar | Claro | Algar | Sercomtel |
|---|-------------|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Ativos com valor líquido contábil (VCL = 0) | 1.154,6 | 401,3 | 1.161,8 | 654,8 | 4,4 | 3,2 |
| Todos os ativos da RBR/bens reversíveis | 62.543,9 | 39.078,4 | 62.962,1 | 17.247,7 | 2.434,8 | 474,7 |
| % Materialidade | 1,8% | 1,0% | 1,8% | 3,8% | 0,2% | 0,7% |

Fonte: peça 164, p. 4.

283. Segundo a Anatel, seria possível concluir por um percentual de materialidade bastante baixo, com valor médio inferior a 2,0%.

284. Entende-se que esse argumento específico não merece prosperar, pois foi construído tomando-se como referência as conclusões da Tabela 7, que, conforme anteriormente salientado, carece de fundamentos/subsídios técnicos para sua aceitação.

285. Para se ter compreensão das implicações práticas provenientes da utilização das conclusões contidas na Tabela 7, verifica-se, por exemplo, que a restrição dos tipos de ativos para somente as quatro categorias que, segundo a Anatel, seriam passíveis de reavaliação, restringiria o universo de bens reversíveis da concessionária Algar para cerca de 0,58% do total de itens contidos em RBR. Mais especificamente, essa redução da materialidade observada decorre, em grande medida, da redução do universo de bens reversíveis que se consideram passíveis de reavaliação.

286. A seguir, a Anatel procedeu com análise específica para as quatro principais concessionárias de STFC, com vistas a verificar o percentual de bens reversíveis que teriam sido adquiridos há mais de 25 anos (ou seja, em 1994 ou antes) e de 40 anos (isto é, em 1979 ou antes). A premissa envolvida na realização desse estudo seria de que ativos com esse tempo de uso não teriam valor residual algum, de forma que os percentuais observados na Tabela 8 seriam ainda menores. Os resultados obtidos pela agência são apresentados na Tabela 9.

Tabela 9 - Informações da Anatel sobre proporção de ativos conforme tempo de aquisição para as naturezas com valor líquido contábil zero.

| | Telefônica | Brasil Telecom | Telemar | Claro |
|------------------------------|------------|----------------|---------|-------|
| % ativos > 25 anos | 92,9% | 79,1% | 23,0% | 97,5% |
| % ativos > 40 anos | 46,3% | 38,9% | 8,0% | 50,9% |

Fonte: peça 164, p. 4.

287. De fato, esses percentuais são relevantes e merecem atenção. Especificamente no setor de telecomunicações, devido a sua dinamicidade, é plausível que ativos adquiridos para prestação de STFC há várias décadas possam não apresentar valor residual associado, por motivos de obsolescência tecnológica.

288. Assim, com base fundamentalmente na hipótese de inexistência de valor residual para ativos adquiridos há bastante tempo, a Anatel levantou quatro cenários de avaliação: (i) diferentes percentuais de valor residual com relação ao valor de aquisição dos ativos, sendo o primeiro com 5% e o segundo com 10%; e (ii) valorações partindo do princípio de que ativos, a partir de uma determinada idade não poderiam ter, efetivamente, qualquer valor residual, primeiro com 25 anos e depois com 40 anos. Os resultados obtidos seguem apresentados na Tabela 10.

Tabela 10 - Proporção de ativos que poderiam ter eventual valor residual com relação ao valor contábil líquido de todos os bens reversíveis, de todas as categorias

| | Telefônica | Brasil Telecom | Telemar | Claro | Algar | Sercomtel | |
|------------------------|-------------------------|----------------|---------|---------|-------|-----------|-----|
| Valor Contábil Líquido | 11.263,4 | 4.201,3 | 8.865,8 | 3.800,7 | 863,0 | 100,5 | |
| < 25 anos | V. Residual: 5% V. Aq. | 4,1 | 4,2 | 44,7 | 0,8 | 0,2 | 0,1 |
| | V. Residual: 10% V. Aq. | 8,2 | 8,4 | 89,4 | 1,6 | 0,4 | 0,3 |
| < 40 anos | V. Residual: 5% V. Aq. | 31,0 | 12,3 | 53,4 | 16,1 | 0,2 | 0,2 |

| | | | | | | | |
|-----------|-------------------------|------|------|-------|------|------|------|
| | V. Residual: 10% V. Aq. | 62,0 | 24,5 | 106,8 | 32,2 | 0,4 | 0,3 |
| < 25 anos | % impacto - 5% | 0,0% | 0,1% | 0,5% | 0,0% | 0,0% | 0,1% |
| | % impacto - 10% | 0,1% | 0,2% | 1,0% | 0,0% | 0,0% | 0,3% |
| < 40 anos | % impacto - 5% | 0,3% | 0,3% | 0,6% | 0,4% | 0,0% | 0,2% |
| | % impacto - 10% | 0,6% | 0,6% | 1,2% | 0,8% | 0,0% | 0,3% |

Nota: Valores em milhões de reais.

Fonte: peça 164, p. 5.

289. Impende destacar que, em análise da questão, a partir dos dados até então disponíveis, esta unidade técnica chegou a resultados diferentes dos apresentados, conforme a Tabela 11, abaixo.

Tabela 11 - Proporção de ativos que poderiam ter eventual valor residual com relação ao valor contábil líquido de todos os bens reversíveis, de todas as categorias

| | | Telefônica | Brasil Telecom | Telemar | Claro | Algar | Sercomtel |
|------------------------|-------------------------|------------|----------------|----------|----------|--------|-----------|
| Valor Contábil Líquido | | 48.376,24 | 4.198,04 | 8.869,05 | 3.800,69 | 862,99 | 100,51 |
| < 25 anos | V. Residual: 5% V. Aq. | 50,78 | 7,49 | 0,80 | 7,19 | 0,00 | 0,66 |
| | V. Residual: 10% V. Aq. | 101,56 | 14,98 | 1,61 | 14,37 | 0,00 | 1,33 |
| < 40 anos | V. Residual: 5% V. Aq. | 397,88 | 26,20 | 13,23 | 7,89 | 0,67 | 8,56 |
| | V. Residual: 10% V. Aq. | 795,76 | 52,39 | 26,46 | 15,79 | 1,34 | 17,13 |
| < 25 anos | % impacto - 5% | 0,10% | 0,18% | 0,01% | 0,19% | 0,00% | 0,66% |
| | % impacto - 10% | 0,21% | 0,36% | 0,02% | 0,38% | 0,00% | 1,32% |
| < 40 anos | % impacto - 5% | 0,82% | 0,62% | 0,15% | 0,21% | 0,08% | 8,52% |
| | % impacto - 10% | 1,64% | 1,25% | 0,30% | 0,42% | 0,16% | 17,04% |

Nota: Valores em milhões de reais.

Fonte: elaboração própria com base nas planilhas apresentadas pela Anatel (peça 129, processos anexos).

290. Em que pesem as discrepâncias observadas entre os dados contidos nas Tabelas 10 e 11, fato é que se verifica um percentual de impacto resultante (últimas quatro linhas) pouco representativo em relação ao valor agregado das RBRs.

291. Deve-se destacar que os argumentos apresentados não seriam aplicáveis para itens do ativo imobilizado tais como terrenos e imóveis. Essa constatação, no entanto, não possui o condão de invalidar as conclusões obtidas para algumas classes de bens reversíveis constantes do ativo imobilizado. Adicionalmente, deve-se salientar que, diferentemente do que se observa na Tabela 8, a metodologia empregada na construção dos dados apresentados na Tabela 10 considerou todas as categorias de itens do ativo das RBRs.

292. A Anatel destaca, ainda, que o impacto decorrente do valor residual desses bens seria atenuado em decorrência de múltiplos fatores (peça 164, p. 5): a necessidade de se considerar os custos de transação para a venda dos diferentes bens; a desconsideração de correção devido à perda de valor que sofreram os ativos por seu estado de conservação; e a etapa de aplicação de fator percentual de compartilhamento que potencialmente reduz o valor considerado dos ativos.

293. Sobre isso, deve-se destacar que, com relação à possível perda de valor, por parte de alguns itens, em decorrência de danos sofridos, bem como do seu estado atual de conservação, essa questão se encontra metodologicamente incorporada na margem de 5% (ou 10%) aplicada ao valor de aquisição dos ativos para obtenção de seu respectivo valor residual. Nessa linha, o que se pode fazer, após a necessária etapa de motivação, seria alterar esses percentuais.

294. A seguir, a Anatel apresenta argumentos para justificar a não reavaliação da vida útil dos ativos contidos nas RBRs. Sobre isso, a agência afirma que esse ponto já foi devidamente afastado

pelo consórcio de consultoria, ao considerar: i) que os principais prazos de vida útil considerados para os ativos contidos em RBR são muito superiores ao prazo de cinco anos indicado pela unidade técnica em suas análises; e ii) o fato de os prazos aplicados estarem em linha com padrões internacionais. Os prazos de vida útil adotados pelo consórcio em suas análises seguem apresentados na Tabela 12.

Tabela 12 - Vida útil para as principais naturezas de ativos por prestadora

| Anos | Vida útil média estimada |
|---------------|--------------------------|
| Cabo de cobre | 27,9 |
| Cabo de fibra | 24,0 |
| Dutos | 40,6 |
| Postes | 41,7 |
| Prédios | 42,0 |
| Torres | 43,2 |

Fonte: peça 164, p. 6.

295. De fato, deve-se registrar que os prazos de vida útil empregados pelo consórcio de consultoria em seus cálculos são significativamente superiores aos valores frequentemente empregados pela Anatel em seus estudos, que usualmente adotam a Instrução Normativa (IN) da Receita Federal do Brasil (RFB) 1.700/2017 como referência. Esse fato possui o condão de mitigar a possível necessidade de reavaliação da vida útil dos ativos contidos em RBR.

Conclusão

296. Conforme exposto ao longo da presente seção, o que se extrai dos normativos contábeis aplicáveis para a situação em tela é a necessidade de fundamentação, por parte da Anatel, dos motivos pelos quais se entende que o processo de depreciação dos ativos deve ocorrer até o valor residual se igualar a zero. Mais especificamente, espera-se um registro dos motivos pelos quais se entende que esse seria o valor obtido com a alienação do referido ativo.

297. Isso posto, deve-se registrar que os argumentos apresentados pela Anatel em sede de comentários dos gestores possuem dois principais efeitos: em primeiro lugar, afasta-se a alegação de que a desconsideração do valor residual dos ativos contidos em RBR tenha ocorrido sem que houvesse a devida motivação necessária para tal; e, depois, observa-se, em particular a partir dos dados contidos nas Tabelas 10 e 11, que a materialidade envolvida na estimativa e utilização desses valores seria pouco expressiva em relação aos valores agregados observados em C_1 .

298. Destaca-se, novamente, que os fatos apresentados pela Anatel quando da etapa de comentários do gestor constituem-se em fatos novos, tendo sido reconhecida 'a ausência dessas discussões nos documentos pretéritos do processo e na metodologia de cálculo', razão pela qual 'não foi encontrada nenhuma menção a isso no manual metodológico' e, por fim, que os 'referidos debates restaram restritos ao ambiente interno de avaliações técnicas no decorrer do projeto' (peça 164, p. 6).

299. À luz desses fatos, entende-se não mais subsistirem os elementos que haviam ensejado a proposta de encaminhamento, item a.1, quando da instrução de preliminar (peça 133, p. 70).

4.3. Ausência de reavaliação contábil do ativo imobilizado para os elementos de infraestrutura de rede das concessionárias de STFC

Situação encontrada

300. Conforme reportado ao longo da Seção 4.1 deste relatório, para o cálculo da parcela C_1 na adaptação, a Anatel adotou uma base de referência a ser aplicada para valorar os ativos, sob a perspectiva do valor real, que seria o valor líquido dos ativos sob o padrão de custos históricos. Nesses termos, a agência sustentou que (peça 99, p. 59):

‘A aplicação do valor líquido como referência, independentemente da natureza do bem, faria com que todos os ativos em seus livros refletissem o seu valor real. Contudo, essa afirmação não seria

totalmente correta para ativos que detém um perfil de liquidez mais proeminente e de fácil assunção, tais como terrenos e imóveis que, nos últimos anos no Brasil, se valorizaram de forma considerável, sendo essa constatação pública e notória.’

301. A seguir, dispõe o manual metodológico encaminhado que **‘é preciso recordar que o objetivo desta subcomponente do cálculo é encontrar o efetivo valor dos ativos reversíveis**, de modo que se possa valorá-los de maneira mais próxima ao valor que se pode atribuir a cada um deles conforme suas especificidades temporais, físicas e tecnológicas’ (peça 99, p. 59).

302. Afirma, então, que ‘para essas naturezas de ativos que possuem um perfil bastante seguro de liquidez, não se considera que o valor líquido contábil, *per se*, seria uma boa referência para encontrar o valor real do bem. **Nesse caso, mostra-se necessário realizar uma reavaliação que atualize o valor dos livros contábeis a um valor que mais se aproxime do valor real do ativo na data da adaptação**’ (peça 99, p. 60).

303. Desse modo, o manual conclui que ‘avaliando-se as categorias de ativos disponíveis dentre a lista de bens reversíveis, entendeu-se que a única categoria que, indubitavelmente, possui caráter de liquidez assegurada e pode ser reavaliada de maneira adequada à generalidade desta análise é a categoria de imóveis e edifícios’ (peça 99, p. 60).

304. Por outro lado, para a categoria de ativos que compreende a infraestrutura passiva das redes, como subcategorias de cabos de cobre, cabos de fibra ótica, dutos, torres e postes, a agência alega que (peça 99, p. 60):

‘Verificou-se não ser possível concluir com uma boa margem de segurança e com a exatidão adequada sobre seu estado de conservação e sobre o valor relativo desses bens, dado que sua reavaliação depende diretamente das condições de conservação, da rota que a infraestrutura conecta (regiões nas quais os dutos estão instalados, pontos conectados pela fibra ótica, localização das torres e dos postes, etc.), da natural degradação que seus componentes sofrem e que impactam na qualidade de serviço que se pode ofertar, dentre outros.’

305. Assim, após exemplificação de casos internacionais que apontam por possível cenário de obsolescência/descontinuidade desses componentes de rede, afirma a Anatel que **‘todo esse contexto confirma a hipótese de baixo, ou inexistente, valor de mercado dessa estrutura legada** como meio para prestação de serviços de telecomunicações’ (peça 99, p. 62).

306. Por conseguinte, a Anatel afirma, no manual da metodologia, que somente terrenos e edifícios deveriam ser reavaliados com base em ‘um sistema de índices estatísticos (obtidos através do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi)’, enquanto os demais ativos não deveriam sofrer nenhuma reavaliação e serem considerados pelo seu valor líquido contábil (peça 99, p. 70-71). Repise-se que a Anatel não apresenta qualquer justificativa para a não reavaliação dos bens reversíveis que não sejam imóveis nem infraestrutura passiva, a exemplo de equipamentos de comutação e de roteamento, *gateways* e outros ativos de rede relacionados.

Critérios

307. Com relação à premissa metodológica adotada pela Anatel, no sentido de não reavaliar os elementos de infraestrutura passiva de rede, mas tão somente os prédios e terrenos, impende destacar comando contido no MCASP (peça 105, p. 233):

‘11.4. Reavaliação do Ativo Imobilizado

Diversos fatores podem fazer com que o valor contábil de um ativo não corresponda ao seu valor justo. Assim, se após o reconhecimento inicial de uma classe de ativo imobilizado a entidade adotar esse modelo de mensuração **é necessário que periodicamente esses bens passem por um processo visando adequar o seu valor contábil.**

A frequência com que as reavaliações são realizadas depende das mudanças dos valores justos dos itens do ativo que serão reavaliados. Quando o valor justo de um ativo difere

materialmente de seu valor contábil registrado, exige-se nova reavaliação. Os itens do ativo que sofrerem mudanças significativas no valor justo necessitam de reavaliação anual. Reavaliações frequentes são desnecessárias para itens do ativo que não sofrem mudanças significativas no valor justo, para esses casos as entidades podem reavaliar o item apenas a cada três ou cinco anos, devendo ser realizada somente se houver necessidade.’ (sem grifos no original)

308. Pode-se observar a necessidade de reavaliação de itens do ativo imobilizado, tais como subcategorias de cabos de cobre, cabos de fibra ótica, dutos, torres e postes, bem como outros elementos ativos das redes de STFC, como plataformas, roteadores de acesso, equipamentos de comutação, gateways, entre outros apresentados na Figura 10, em bases periódicas. Esse procedimento é esperado ‘quando o valor justo de um ativo difere materialmente de seu valor contábil registrado’.

309. Por valor justo de um ativo, deve ser adotada a própria definição contida no MCASP, ao estabelecer que esse ‘é o preço pelo qual um ativo pode ser intercambiado ou um passivo pode ser liquidado entre partes interessadas que atuam em condições independentes e isentas ou conhecedoras do mercado’.

310. Novamente, observa-se que a adoção de valor contábil líquido igual a zero para itens do ativo imobilizado, sem que se faça um procedimento específico de reavaliação, equivale a dizer que o preço pelo qual esses ativos podem ser intercambiados entre partes interessadas que atuam em condições independentes e isentas ou conhecedoras do mercado é nulo.

311. Cumpre destacar que a Norma Brasileira de Contabilidade (NBC), Técnicas Aplicáveis ao Setor Público (TSP) - Estrutura Conceitual não propôs o valor justo como uma das bases de mensuração para ativos e passivos. Em substituição, propôs o valor de mercado, o qual foi definido do mesmo modo que o valor justo, ou seja, o valor pelo qual um ativo pode ser trocado, ou um passivo extinto, entre partes conhecedoras, dispostas a isso, em transação sem favorecimentos.

312. Em ambos os cenários, resta clara definição normativa no sentido de que se faz necessário procedimento de reavaliação de itens do ativo imobilizado quando o seu valor de mercado (ou de intercâmbio entre partes interessadas) difere materialmente do seu valor contábil registrado.

313. Procedimentos de reavaliação de itens do ativo não são práticas aplicáveis somente para entidades do setor público. Essa é uma prática corriqueira igualmente entre entes privados, como fica evidente na redação da Lei 6.404/1976, art. 183, ao dispor:

‘Art. 183. No balanço, **os elementos do ativo serão avaliados segundo os seguintes critérios:**

(...)

§ 3º **A companhia deverá efetuar, periodicamente, análise sobre a recuperação dos valores registrados no imobilizado e no intangível, a fim de que sejam:**

I - registradas as perdas de valor do capital aplicado quando houver decisão de interromper os empreendimentos ou atividades a que se destinavam ou quando comprovado que não poderão produzir resultados suficientes para recuperação desse valor; ou

II - **revisados e ajustados os critérios utilizados para determinação da vida útil econômica estimada e para cálculo da depreciação, exaustão e amortização.**’

314. Essa lei dispõe sobre as Sociedades por Ações (S.A.), grupo do qual fazem parte todas as atuais concessionárias de STFC. Por conseguinte, depreende-se que, até mesmo no caso das listas de bens reversíveis entregues à Anatel pelas atuais concessionárias para fins de controle e fiscalização, faz-se aplicável o conceito de reavaliação de itens do ativo imobilizado.

Evidências e análise

315. O consórcio de consultoria contratado apresentou à Anatel três possíveis cenários de avaliação dos ativos, sendo:

i. cenário 1: sem revalorização dos ativos;

- ii. cenário 2: com a revalorização de uma subclasse de ativos imobilizados (edifícios e terrenos); e
- iii. cenário 3: com a revalorização de uma subclasse de ativos imobilizados (edifícios e terrenos) e de infraestruturas passivas (cabos de cobre, cabos de fibra ótica, dutos, postes e torres).

316. Conforme pode ser observado, o procedimento de revalorização dos ativos se distribui nos cenários projetados 2 e 3. Para o segundo cenário, a revalorização abrange as categorias de edifícios e terrenos e, para o terceiro cenário, além de edifícios e terrenos, incluem-se cabos metálicos, cabos ópticos, dutos, postes e torres, mas não os elementos ativos da rede como equipamentos de roteamento, plataformas, entre outros considerados como reversíveis pela Anatel (peça 99, p. 70).

317. Quanto aos parâmetros utilizados para revalorização desses grupos de ativos (cenário 3), foram empregados índices diversos, recorrendo-se, inclusive a *benchmarks* internacionais. O sistema de índices empregados na elaboração dos cenários segue apresentado na Tabela 13.

Tabela 13 - Sistema de índices de revalorização de ativos empregado na elaboração dos cenários pela consultoria da Axon

| Categoria de ativos | Descrição do índice | Fonte |
|----------------------------|---|------------------------------------|
| Edifícios e Terrenos | Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI | IBGE |
| Cobre | Cotação histórica do cobre na NASDAQ | Investing.com |
| Fibra | Evolução dos preços da fibra óptica | Base de dados proprietária da Axon |
| Dutos | Evolução dos preços dos dutos | Base de dados proprietária da Axon |
| Postes | <i>Producer Price Index by Commodity (Wood Poles)</i> | FCC índices |
| Torres | <i>PPI industry data for broadcast and wireless communications equipment</i> | BLS Beta Labs |

Fonte: peça 107, p. 21.

318. Assim, uma vez aplicadas todas as etapas envolvidas no cálculo dos saldos de migração, são obtidos os valores econômicos referentes a cada cenário delineado. A Tabela 14 apresenta esses valores econômicos de adaptação dos contratos, discriminados por concessionária, em função do segundo cenário construído, escolhido como referência pela Anatel, e o único público.

Tabela 14 - Saldo total de migração dos contratos de STFC, por concessionária, nos cenários de reavaliação dos ativos elaborados pela consultoria Axon

| Concessionária | Cenário 2 (milhões de reais) |
|-----------------------|-------------------------------------|
| Telefônica | 7.709,6 |
| Algar | 275,3 |
| Brasil Telecom | 3.949,4 |
| Telemar | 8.227,1 |
| Sercomtel | 167,1 |
| Claro | 2.273,2 |
| Total | 22.601,6 |

Fonte: peça 171, p. 25.

319. Como evidenciado pela Tabela 14, observa-se que o saldo total de migração dos contratos de STFC para o segundo cenário construído é de R\$ 22,6 bilhões.

320. Além de elaborar os estudos apresentados, a consultoria da Axon sugeriu que fosse adotado o segundo cenário desenhado, isto é, aquele em que somente edifícios e terrenos sofrem um processo de reavaliação, conforme relatado no Informe Anatel 21/2022/CPAE/SCP (peça 109, p. 12).

321. Cumpre relatar que a área técnica da Anatel decidiu por utilizar o cenário 2, por entender que

‘a opção recomendada pelo consórcio é, realmente, a opção que mais se aproxima da realidade setorial sob o ponto de vista operacional, e também de mercado, e que guarda coerência metodológica’ (peça 109, p. 12). Por fim, informa-se que a recomendação apresentada pela adoção do cenário dois foi referendada pelo Conselho Diretor da agência.

322. Com relação ao embasamento técnico apresentado pela agência para justificar a opção pelo segundo cenário proposto, destacam-se os principais pontos alegados no manual (peça 109, p. 12):

i. ‘a potencial venda de elementos de cobre, fibra, dutos, torres ou postes associados implicaria de uma forma ou de outra na redução da prestação de serviços de telecomunicações pelas prestadoras. Isso violaria o princípio da continuidade dos serviços’. Por exemplo: ‘a venda de cobre reduziria drasticamente o número de usuários atualmente conectados à rede; e a venda de rede de fibra reduziria a capacidade atual das prestadoras de fornecer os serviços de acesso de maior demanda aos clientes’;

ii. o valor dos edifícios e terrenos é independente das telecomunicações, o que não acontece com o restante das infraestruturas passivas’. Em outras palavras, ‘o mercado imobiliário (completamente independente das telecomunicações) valorizaria esses ativos pelo que são, enquanto qualquer outra infraestrutura passiva seria avaliada com base no potencial negócio de telecomunicações que poderia ser gerado com esses ativos (potenciais clientes, potencial tráfego, ofertas de atacado etc.)’;

iii. ‘existe uma oferta e demanda real de prédios e terrenos, algo que não acontece para o restante da infraestrutura passiva’. ‘Caso as prestadoras quisessem vender seus prédios e terrenos, teriam múltiplos interessados (edifícios e terrenos bem localizados nas principais cidades do Brasil), enquanto no caso de vender sua infraestrutura passiva, não teriam interessados’. Ainda a este respeito, ‘é interessante notar que vários credores solicitaram a venda de alguns dos seus principais edifícios’;

iv. ‘as necessidades econômicas para possibilitar a venda de ativos de infraestrutura passiva podem envolver, em sua maioria, custos mais elevados do que a receita obtida com sua venda’. Por exemplo, ‘no caso de uma prestadora vender sua rede de cobre, ela deve primeiro i) identificar; ii) desenterrar; iii) extrair; iv) limpar; v) valorizar e vi) armazenar seu cobre, atividades que juntas provavelmente implicariam custos superiores ao seu preço de venda no mercado. Isto não aconteceria com terrenos e edifícios, uma vez que a sua venda não implica qualquer atividade (ou custo) além da associada à sua venda’.

323. Entende-se, no entanto, que esses argumentos não devem prosperar. A seguir, passa-se a uma análise pormenorizada das alegações apresentadas.

324. O argumento de que a potencial venda de elementos de cabos de cobre, cabos de fibra ótica, dutos, torres ou postes violaria o princípio da continuidade dos serviços não deve prosperar, na medida em que a adaptação dos contratos de STFC encerraria essa exigência. Isso porque somente se aplica o princípio da continuidade para os serviços prestados em regime público, conforme definido no art. 5º da LGT:

‘Art. 5º na **disciplina das relações econômicas no setor de telecomunicações observar-se-ão**, em especial, os princípios constitucionais da soberania nacional, função social da propriedade, liberdade de iniciativa, livre concorrência, defesa do consumidor, redução das desigualdades regionais e sociais, repressão ao abuso do poder econômico e **continuidade do serviço prestado no regime público.**’

325. Assim, após realizada a adaptação de um contrato para o regime de autorização, o serviço de STFC passaria a ser prestado em regime privado. Nessa situação, não caberia mais à Anatel avaliar e cancelar cada alienação de infraestrutura de redes, como ocorre no caso das atuais concessões.

326. De fato, a Resolução Anatel 741/2021 contém, em seu Título III, disposições sobre as obrigações de manutenção do STFC mesmo em cenário de possível adaptação de regime; contudo, essa exigência seria aplicável somente até o ano de 2025, e nas áreas sem competição adequada. Logo, ultrapassada essa barreira temporal, não mais haveria que se falar em obrigação de

manutenção ou continuidade dos serviços concedidos.

327. O segundo ponto levantado pela Anatel, no sentido de que ‘qualquer outra infraestrutura passiva seria avaliada com base no potencial negócio de telecomunicações que poderia ser gerado com esses ativos’, não encontra respaldo nas normas contábeis. Isso porque o próprio teste de recuperabilidade de um ativo, definido pelo Pronunciamento Técnico CPC 01, define o ‘valor recuperável como o maior valor entre o preço líquido de venda do ativo e o seu valor em uso’.

328. Se a única componente relevante na precificação de um ativo fosse o seu valor em uso, não constaria na referida norma a componente do preço líquido de venda do ativo. Essa questão se torna mais evidente quando considerado que o objetivo de um agente econômico privado, como seria o caso das empresas do setor de telecomunicações, consiste fundamentalmente na maximização de seus lucros. Assim, ainda que possa inexistir valor em uso na infraestrutura de redes empregada na prestação do STFC, não se pode garantir o mesmo para os componentes constituintes dessas redes.

329. Essa justificativa é contraditória, inclusive, quando considerada a metodologia proposta pelo consórcio da Axon, e aprovada pela Anatel, ao fazer uso das componentes de cálculo C_1 e C_2 no processo de valoração dos bens reversíveis.

330. A terceira justificativa apresentada pela Anatel para não reavaliar os ativos de infraestrutura de redes, no sentido de que as empresas, ‘no caso de vender sua infraestrutura passiva, não teriam interessados’, não encontra guarida junto à realidade. Isso porque, recentemente, observou-se a alienação de milhares de torres, pertencentes à Oi e usadas para prestação de vários serviços de telecomunicações, pelo valor de R\$ 1,69 bilhão (acessado em 24/10/2022 e disponível em <https://olhardigital.com.br/2022/08/01/pro/oi-recebe-proposta-de-ate-r-1697-bi-por-8-mil-torres/>).

331. Do mesmo modo, deve-se citar a alienação da divisão de infraestrutura óptica da Oi, a InfraCo, para a V.tal pelo valor de R\$ 12,9 bilhões (acessado em 24/10/2022 e disponível em <https://www.tecmundo.com.br/mercado/220693-oi-vende-divisao-fibra-optica-infraco-r-12-9-bilhoes.htm>).

332. Em 13/1/2021, observou-se também a venda, por parte da Telefônica, da Telxius, subsidiária de torres, para a American Tower Corporation, negócio que previu a alienação da infraestrutura de torres do Brasil, além de *sites* na Europa, Chile, Peru e Argentina, perfazendo cerca de trinta mil torres, pela quantia de € 7,7 bilhões (acessado em 3/11/2022 e disponível em <https://www.telesintese.com.br/telefonica-vende-telxius-de-torres-para-american-tower/>).

333. Há outros exemplos no setor de telecomunicações acerca da alienação e da aquisição do mesmo tipo de infraestrutura ou até dos próprios bens reversíveis do STFC, que estão sendo avaliados pela Anatel para fins da adaptação das concessões. Assim, observam-se evidências de que a valoração dos bens reversíveis com base no seu valor contábil depreciado ou amortizado, sem que seja realizado um abrangente processo de reavaliação dos ativos de infraestrutura, pode representar uma subestimação dos seus valores reais.

334. Deve-se destacar a plausibilidade argumentativa de que ativos de infraestrutura de redes de telecomunicações tenham menor liquidez quando comparados com prédios e terrenos; contudo, a partir daí, afirmar que esses ativos não apresentam nenhuma liquidez parece um salto lógico que carece de evidências técnicas ou exemplificativas.

335. O exemplo apresentado acerca da alienação de milhares de torres da operadora Oi merece destaque por três motivos: em primeiro lugar, por indicar pela existência de liquidez nos ativos de infraestrutura de redes, contrariando as premissas apresentadas no estudo em análise; depois, pelo negócio ter se concretizado há poucos meses, demonstrando uma realidade mercadológica atual do setor; e, por último, porque contém dados que podem ser empregados para se analisar a adequação do cenário 3 à situação que se pretende modelar. A seguir, passa-se a uma análise do terceiro argumento elencado.

336. Relevante destacar que a proposta incluiu a venda das **torres de telecomunicações da**

operação fixa, acompanhados de todos os seus ativos, contratos, direitos, obrigações, licenças e demais equipamentos necessários para a sua operação, conforme veiculado na mídia. Mais especificamente, no contexto apresentado, torres representam mais do que somente estruturas metálicas e de alvenaria, abarcando, por exemplo, o próprio sítio associado à torre. Ainda assim, emprega-se a referida venda como referência, mas compreendendo-se os valores de venda registrados como provavelmente superiores aos valores de mercado somente dos ativos físicos das torres.

337. Nessa linha, o negócio firmado estabeleceu a venda de oito mil torres da operadora Oi para a desenvolvedora independente de solução de infraestrutura Highline, pela quantia de R\$ 1,697 bilhão, perfazendo um total de R\$ 212,13 mil por torre vendida.

338. Com base nesses números, torna-se possível estabelecer uma base de comparação com relação aos números apresentados para esses ativos (torres) pelo consórcio de consultoria nos cenários 2 e 3. Esse comparativo segue apresentado na Tabela 15. Registre-se que são apresentados os valores atribuídos pela Axon e pela Anatel para essas torres antes da aplicação do percentual referente à proporção de uso desses bens reversíveis no STFC.

Tabela 15 - Comparação, por concessionária de STFC, dos custos de aquisição e valor contábil líquido para as torres de infraestrutura nos cenários 2 e 3

| Concessionária | Quantidade de Torres | Custo Aquisição Unitário (R\$) | Valor Contábil Líquido Unitário (R\$) (Cenário 2) | Custo Aquisição Unitário Reavaliado (R\$) | Valor Contábil Unitário Reavaliado (R\$) (Cenário 3) |
|------------------------------|----------------------|--------------------------------|---|---|--|
| Telefônica | 482 | 88.022,67 | 11.578,32 | 246.055,09 | 30.737,89 |
| Algar | 199 | 81.243,87 | 42.011,48 | 197.010,22 | 106.935,07 |
| Oi | 8801 | 89.070,48 | 42.436,23 | 249.566,66 | 111.786,94 |
| Sercomtel | 73 | 31.157,58 | 2.700,36 | 54.776,20 | 12.475,89 |
| Claro | 480 | 102.475,65 | 67.676,87 | 659.984,01 | 162.314,54 |
| Valores totais/médios | 10.035 | 89.084,86 | 40.002,73 | 248.776,98 | 105.103,73 |

Fonte: elaboração própria com base nas planilhas apresentadas pela Anatel (peça 129, processos anexos).

339. Especificamente para a operadora Oi, os dados contidos na Tabela 15 revelam que o valor contábil líquido (cenário 2) das torres de STFC considerado pela metodologia de cálculo adotada pela Anatel prevê uma precificação média de cerca de R\$ 42 mil por torre; enquanto o valor contábil líquido **reavaliado** (cenário 3) apresenta um valor médio de aproximadamente R\$ 112 mil por torre.

340. Colocando em perspectiva a venda recente realizada pela Oi, para essa mesma categoria de ativo de infraestrutura, observa-se um valor justo presumido de cerca de R\$ 212 mil para cada uma dessas torres. Por conseguinte, para o exemplo ilustrado, o cenário com reavaliação se apresenta, de fato, como o mais adequado na precificação dos ativos de infraestrutura.

341. Relevante destacar que, mesmo quando feita a reavaliação das torres, na média, o valor reavaliado para esses ativos representa somente 52,8% do valor obtido pela venda de ativos similares numa operação entre partes interessadas, que atuam em condições independentes e isentas, e conhecedoras do mercado (valor justo).

342. Adicionalmente, o exemplo da operadora Oi é relevante por dois outros motivos. Em primeiro lugar, porque o número de torres alienadas no exemplo apresentado é considerável, de forma que seria pouco provável assumir que, por algum motivo específico, esse conjunto com cerca de 8 mil torres seria mais valioso do que as demais torres remanescentes; e porque, no contexto da metodologia apresentada, o quantitativo de torres de STFC em posse da operadora Oi (8.801) representa cerca de 88% das torres de todas as operadoras (10.035), conferindo maior relevância estatística ao valor anteriormente apresentado.

343. Mesmo quando consideradas todas as demais operadoras, observa-se um valor reavaliado de cerca de R\$ 105 mil para as torres de STFC (cenário 3), mostrando-se mais adequado, no caso concreto, do que o valor de R\$ 40 mil obtido no caso em que não há reavaliação dos ativos de infraestrutura (cenário 2).

344. Por fim, impende ressaltar que, nos estudos de precificação para o Leilão do 5G, a Anatel havia precificado as torres de infraestrutura para a frequência de 3,5 GHz, na média, em R\$ 418 mil (TC 000.350/2021-4, peça 294, p. 92), valor mais próximo ao custo de aquisição reavaliado médio para esses ativos (de cerca de R\$ 249 mil), como observado na Tabela 14. **Novamente, concordando com a tese de que os ativos de infraestrutura considerados na migração dos contratos de concessão de STFC necessitam de reavaliação de forma a se aproximar do seu valor justo.**

345. Os referidos exemplos de alienações no setor, inclusive, são suficientes para refutar o quarto e último argumento apresentado pela agência, no sentido de que ‘as necessidades econômicas para possibilitar a venda de ativos de infraestrutura passiva podem envolver, em sua maioria, custos mais elevados do que a receita obtida com sua venda’. Se esse argumento fosse procedente, não haveria um conjunto de evidências apontando pela plausibilidade de venda dos ativos em apreço.

346. Destaca-se que o processo de reavaliação dos bens reversíveis pode mitigar, ou pelo menos atenuar, o achado de auditoria apresentado na Seção 4.2, sendo este a estimativa inadequada do valor residual dos ativos constantes das RBRs, reforçando a relevância dos apontamentos feitos na presente seção deste relatório.

347. Um último argumento que merece análise seria o de que os elementos de infraestrutura de rede, como cabos de cobre, fibras óticas, torres, dutos etc. possuem seu valor muito atrelado com características como a sua durabilidade, qualidade, localização e que, por isso, não seria factível proceder com uma verificação *in loco* desses parâmetros, de forma a precificá-los adequadamente.

348. No entanto, essa questão encontra solução no próprio MCASP, Seção 11.4 - Reavaliação do Ativo Imobilizado, ao definir que ‘caso seja impossível estabelecer o valor de mercado do ativo, pode-se defini-lo com base em parâmetros de referência que considerem bens com características, circunstâncias e localizações assemelhadas’.

349. Assim, no processo de valoração dos ativos de infraestrutura, não é necessário realizar procedimento de inspeção *in loco* para um conjunto de milhões de ativos, mostrando-se aceitável precificação com base em parâmetros de referência. O que se mostra inadequado seria não proceder com a reavaliação dos referidos ativos, e adotar diretamente seu valor contábil líquido que, deve-se registrar, muito provavelmente é nulo.

Causas da situação encontrada

350. Dentre as causas para a situação encontrada, destaca-se a conclusão apontada, por parte da Anatel, de que não seria possível proceder com a reavaliação dos ativos de infraestrutura de redes empregando-se a metodologia por ela adotada.

Efeitos e riscos no caso da manutenção da situação encontrada

351. Em caso de manutenção da situação encontrada, seria observada uma valoração incorreta dos bens reversíveis que, em cenário de possível adaptação de regime, vão ser entregues às atuais concessionárias de STFC sem que haja contrapartida correlata ao efetivo valor de mercado dos ativos.

352. Recorda-se que o valor total dos bens reversíveis calculado pela agência era de R\$ 184,73 bilhões em 2019 e que o valor líquido contábil para fins de adaptação, antes da aplicação do percentual de proporção de uso do STFC, era R\$ 29,09 bilhões na mesma data, de forma que eventual subestimativa do valor somente da parcela C_1 pode alcançar a ordem de bilhões de reais.

Comentários do Gestor e contribuições das concessionárias Oi e Telefônica

353. Em atendimento ao Despacho do Ministro Relator Bruno Dantas, de 6/11/2022 (peça 133), as concessionárias Telefônica e Oi apresentaram ao TCU suas manifestações acerca do processo da Anatel para o cálculo dos valores para a migração das concessões de STFC (peças 140-152, 157-158).

354. Dentre os diversos pontos questionados pelas concessionárias, encontra-se a alegação de que somente deveriam ser considerados reversíveis os ‘bens essenciais e empregados nos municípios das categorias 3 (municípios poucos competitivos) e 4 (municípios não competitivos) do’ Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), ‘conforme art. 4º- A da Resolução Anatel 600/2012, ou seja, aqueles municípios sem competição adequada e que ainda haverá a continuidade da prestação do serviço em regime público após 31/12/2025’ (peça 140, p. 21). As empresas ainda defendem que ‘caso houvesse a extinção total do serviço prestado em regime público, sequer haveria que se falar em reversibilidade de bens’, o que alegam que teria ocorrido com outros tipos de concessões outorgadas com base na Lei 9.295/1996, de 19/7/1996, Lei Mínima, e extintas um ano depois pela LGT, de 16/7/1997, (peça 140, p. 22).

355. Impende destacar que essas alegações das concessionárias já foram apresentadas diretamente à Anatel, por ocasião dos recursos interpostos pelas empresas à decisão que aprovou os cálculos da migração, e foram rejeitadas pelo Conselho Diretor (TC 003.342/2022-0, peça 146, p. 16-17).

356. Não obstante, reitera-se que a Lei 13.879/2019, ao incluir a possibilidade de adaptação das concessões de STFC na LGT, não promoveu nenhuma alteração nos dispositivos que tratam dos bens reversíveis, de modo que não há como sustentar que teria havido qualquer modificação na definição desses. Recorda-se que essa definição também consta dos contratos de concessão assinados pela agência e pelas empresas, que também não foram modificados no tocante aos bens reversíveis.

357. Ademais, o art. 144-C, parágrafo único, da LGT, incluído pela Lei 13.879/2019, determina expressamente que o cálculo do valor econômico da adaptação das concessões de STFC deve considerar o valor dos bens reversíveis, na proporção de seu uso para o serviço concedido.

358. Do mesmo modo, a Lei 13.879/2019 também não extinguiu todos os regimes de prestação do serviço de telefonia fixa no Brasil, nem representou uma alteração substancial na regulamentação da telefonia fixa no país, vigente nos moldes atuais desde 1997, ao contrário do que ocorreu com outros serviços de telecomunicações criados pela Lei Mínima e extintos, ou radicalmente transformados, pela LGT apenas um ano depois de sua criação.

359. Logo, conclui-se que as alegações das concessionárias Telefônica e Oi quanto a eventuais alterações na definição dos bens reversíveis a serem considerados no cálculo da migração não se sustentam, por não terem amparo na LGT ou em qualquer outro normativo. Pelo contrário, tais alegações das empresas já foram rechaçadas pelo Conselho Diretor da Anatel e contrariam o texto expresso do art. 144-C da LGT.

360. Além disso, em atendimento ao mesmo Despacho do Ministro Relator Bruno Dantas, de 6/11/2022 (peça 133), a Anatel apresentou ao TCU igualmente suas manifestações (peças 160, 161, 163 e 164) acerca da versão preliminar do presente relatório (peça 130).

361. Antes de adentrar na argumentação considerada nova, a Anatel destaca que ‘não há uma divergência entre a Anatel e a SeinfraCOM quanto à aplicabilidade dos comandos normativos contábeis ao caso em tela’. Nesse sentido, afirma a agência que ‘o conflito de ideias restou mais acentuado no fato da Anatel aplicar os normativos contábeis segundo a preponderância de critérios distintos daqueles elegidos pela unidade técnica do TCU’. Conclui então que ‘a Anatel optou por uma abordagem que confere maior conservadorismo à precificação de modo a resguardar o atendimento a princípios importantíssimos na contabilidade, especialmente quando tomados na avaliação de dezenas de milhões de bens conjuntamente’ (peça 164, p. 8).

362. A agência segue sua linha argumentativa afirmando que ‘embora o ponto trazido pela unidade técnica do TCU seja uma opção válida metodologicamente e tenha fundamento’, ressaltando

inclusive ter sido ‘avaliada em detalhe durante o andamento do projeto e desconsiderada pelos argumentos apresentados na metodologia atacada pelo Conselho Diretor’, a problemática reside na inviabilidade de ‘proceder com a avaliação individual de cada um dos ativos’ (peça 164, p. 8).

363. Em particular, a Anatel destaca que ‘seguir estritamente a determinação proposta pela SeinfraCOM ocasionaria, imperiosamente, na ocorrência de duas impropriedades metodológicas’, a serem analisadas a seguir (peça 164, p. 8).

364. Segundo a Anatel, a reavaliação de cabos de cobre e de equipamentos de comutação e de roteamento e *gateways* ‘se trataria de uma incontestável impropriedade metodológica’ e que ‘ocasionaria em séria distorção no valor encontrado pela aplicação da metodologia’ (peça 164, p. 12).

365. Especificamente sobre possível processo de reavaliação dos cabos de cobre, a Anatel afirma que ‘a análise do perfil de reavaliação dos cabos de cobre é indiscutivelmente conclusiva no sentido de que esse tipo de ativo não possui qualquer valor de mercado atualmente’. Dessa forma, alega que ‘a ponderação de que possa haver casos em que a infraestrutura se valorizou e situações nas quais se desvalorizou nunca acontece’, pois ‘para os cabos de cobre, a infraestrutura sempre se desvalorizou. É um tipo de ativo em claro desuso e que não apresenta qualquer valor de mercado’ (peça 164, p. 12).

366. Sobre esse item do ativo, a agência segue afirmando que ‘o cabo de cobre é um tipo de infraestrutura de telecomunicações em pleno desuso: é mais caro do que o cabo de fibra óptica e não fornece sequer um mínimo de comparabilidade quanto ao potencial de desempenho das fibras para telecomunicações’, e conclui atestando que ‘nenhuma operadora no Brasil (e talvez no mundo) faz novas instalações com cabos de cobre. É um item que atualmente só se utiliza para reparos em redes legadas. Portanto, é um tipo de ativo que não tem qualquer mercado potencial nas telecomunicações’ (peça 164, p. 13).

367. Juntamente com essa argumentação, a Anatel reafirma o racional analisado ao longo da presente seção, e que aponta pela obsolescência das redes metálicas em diversos países da Europa e Ásia. Adicionalmente, reafirma constatação no sentido de que o custo de desmobilização da rede legada era a tal ponto oneroso que exige anos para sua desmobilização e, em alguns casos, levou ao abandono de redes metálicas consideradas obsoletas.

368. A agência reafirma, então, que no caso de uma prestadora vender sua rede de cobre com base no valor da matéria prima (cobre), ela incorreria nos seguintes custos de transação: i) identificação; ii) desenterramento; iii) extração; iv) limpeza; v) transporte; vi) valorização; e vii) armazenagem. Afirma então que essas atividades juntas provavelmente implicariam em custos acumulados superiores ao seu valor de venda no mercado (peça 164, p. 13).

369. Por fim, são trazidas aos autos informações obtidas pela Axon, no sentido de que, em âmbito internacional, o material (cabo de cobre) representa cerca de 35% do custo das atividades totais necessárias para sua instalação. Nessa linha, a agência argumenta que esse dado valeria para o caso da sua desmobilização também, confirmando, com base em números estatísticos, a inviabilidade prática de se extrair e alienar os cabos de cobre (peça 164, p. 13).

370. Impende ressaltar que esse dado estatístico consiste de fato novo nestes autos, e que, pela sua relevância estatística e respaldo empírico, deve ser devidamente sopesado ao final da análise.

371. Sobre esse ponto, deve-se destacar que um processo de reavaliação dessa categoria de itens, devidamente fundamentado nas referidas constatações, provavelmente chegaria à conclusão de não haver valor a ser considerado para essa classe de itens do ativo imobilizado. Por conseguinte, não há que se falar que o processo de reavaliação, por si só, traria distorções na modelagem que se pretende empregar. Mais especificamente, entende-se que um processo de reavaliação adequado faria convergir o valor contábil líquido dos referidos ativos para o seu valor justo.

372. Adicionalmente, ainda que as redes de cabos metálicos estejam em decadência no cenário mundial, e que os custos de transação associados à venda dos cabos de cobre possam superar o

valor do cobre como metal, deve-se ter em perspectiva a existência de outra possível componente de valor para esses cabos, que seria o seu direito de passagem contratualmente pactuado entre as empresas do setor.

373. Sobre isso, cumpre registrar entrevista concedida no dia 18/10/2022 pelo Conselheiro Presidente da Anatel, afirmando que **‘os contratos dos pontos de fixação nos postes de energia e o direito de passagem nos dutos que estão em poder das atuais concessionárias de telefonia fixa são o maior atrativo da nova licitação da concessão de telefonia fixa**, cujo edital de licitação será lançado para consulta pública ainda este ano’ (acessado em 20/10/2022 e disponível em <https://www.telesintese.com.br/baigorri-contratos-de-postes-e-dutos-sao-o-maior-valor-da-nova-concessao-de-telefonia-fixa/>).

374. Assim, uma vez que o referido direito de passagem associado aos cabos de cobre está sendo modelado em possíveis contratos futuros de concessão de STFC, não há razão para proceder de forma diferenciada no cálculo do saldo de migração de tais ativos.

375. Em suma, afirma-se que a argumentação apresentada pela Anatel vai ser considerada quando da formulação da proposta de encaminhamento, ao final da presente seção. Contudo, atentando-se para a necessidade de que se levem em conta possíveis valores associados com essa classe de itens do ativo imobilizado.

376. Para a segunda impropriedade metodológica que, segundo a Anatel, incorrer-se-ia devido à adoção da determinação anteriormente proposta (peça 133, p. 49), destaca a agência que ‘quanto ao questionamento da SeinfraCOM de que a Anatel não realizou análise sobre o perfil de reavaliação de equipamentos de comutação e roteamento, de fato, houve uma falha no texto da metodologia em não destacar maior ênfase a esse tema’, afirma então que ‘nunca se considerou essa natureza de bens como de potencial significância para reavaliação’ (peça 164, p. 13).

377. Dentre os motivos apresentados pela Anatel para ter procedido assim, destacam-se: no caso dos equipamentos de comutação e roteamento, nenhuma prestadora compraria ativos para empregar em uma tecnologia em frontal desuso; a premissa de que esses equipamentos sequer possuem emprego se retirados do ambiente de redes legadas; e a constatação de que esses equipamentos são dedicados a uma específica marca de fabricante e linha de modelo, de forma que apresentam incompatibilidade entre fabricantes.

378. Portanto, afirma a agência que ‘reavaliar esse tipo de ativo seria promover uma grave impropriedade metodológica, já que seu valor contábil líquido registrado tende a convergir materialmente com o seu valor justo’ (peça 164, p. 14).

379. No caso concreto, o que se observa é que esses itens do ativo tipicamente apresentam valor residual igual a zero - como relatado na Seção 4.2. Assim, com o passar dos anos, é de se esperar que seu valor líquido contábil vá a zero. Nesse sentido, o que a Anatel defende é que esse procedimento, quando aplicado para todos os elementos ativos da rede, representaria fielmente o valor justo desses ativos, não sendo necessário nenhum tipo de procedimento adicional de reavaliação.

380. O argumento apresentado pela Anatel sobre o desuso/obsolescência dos equipamentos de comutação e roteamento mostra-se procedente para os dispositivos adquiridos há significativo tempo, considerando-se, por óbvio, a realidade dinâmica do setor de telecomunicações.

381. Para o caso dos equipamentos adquiridos nos primeiros anos de vigência dos contratos de concessão, observa-se nas RBRs valores contábeis líquidos irrisórios; ao mesmo tempo, mostra-se plausível afirmar que esses equipamentos se encontram em estado de obsolescência tecnológica. Para os equipamentos adquiridos nos últimos anos, por sua vez, essa premissa não apresenta o mesmo nível de adequação; no entanto, estes últimos ainda apresentam valores contábeis líquidos diferentes de zero por ainda se encontrarem em processo de depreciação.

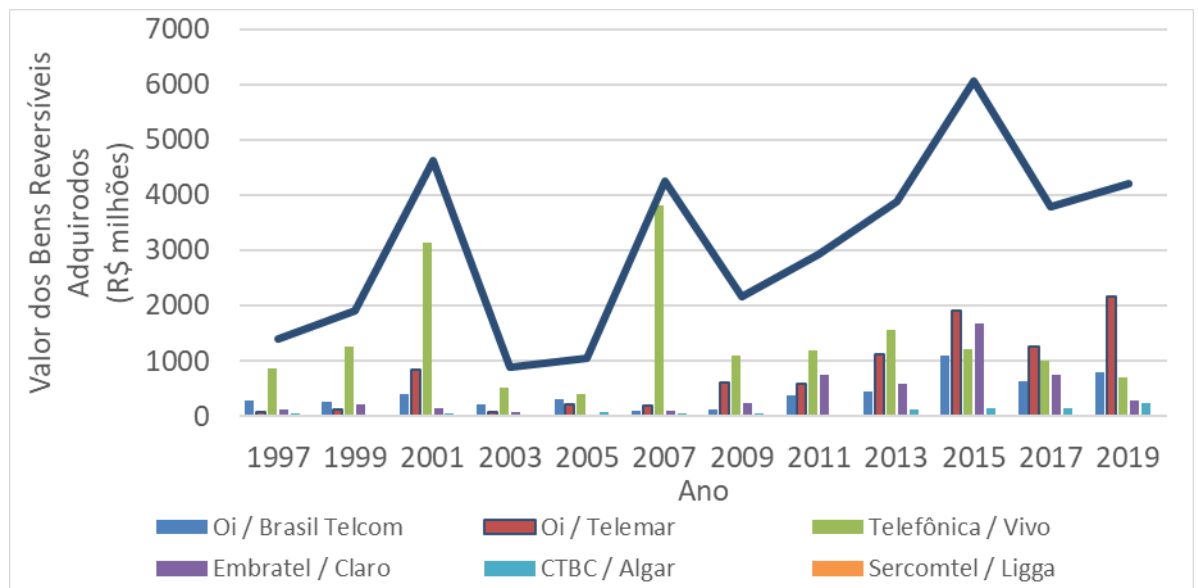
382. Nessa linha, há possibilidade de que os valores ainda em depreciação, constantes das RBRs, apresentem divergência relevante em relação ao valor justo dos referidos ativos, tornando processo

de reavaliação necessário.

383. Além disso, nos anos subsequentes ao término da depreciação dos ativos, existe a possibilidade de que o tempo decorrido não tenha sido suficiente para que o equipamento em análise tenha atingido estado de plena obsolescência, justificando seu valor contábil líquido atingido.

384. A fim de subsidiar essa análise, foram levantados os valores incorporados aos inventários de bens reversíveis de todas as concessionárias de STFC no período de 1997 - 2019. Os resultados obtidos seguem apresentados na Figura 11.

Figura 11 - Valores dos bens reversíveis adquiridos pelas concessionárias de STFC entre 1997 e 2019



Fonte: elaboração própria com base nas planilhas apresentadas pela Anatel (peça 129, processos anexos).

385. Como evidenciado na Figura 11, há uma nítida tendência crescente na aquisição de bens reversíveis por parte das concessionárias de STFC no período em questão. Assim, dado o volume de aquisições realizadas nos últimos anos por essas empresas, não se sustenta a premissa de que equipamentos adquiridos nesse período não apresentariam nenhum valor de mercado, em particular para os últimos anos.

386. Novamente, esse questionamento depende do período de depreciação considerado para tais ativos; contudo, não parece acertada uma abordagem de atribuir valor residual igual a zero, de forma generalizada, para todos esses equipamentos e ainda desconsiderar a possibilidade de realização de processo de reavaliação.

387. Por conseguinte, afirma-se que os argumentos apresentados pela Anatel serão levados em consideração quando da elaboração da proposta de encaminhamento, ao final desta seção. Contudo, sem descuidar da situação de itens do ativo que possam se encontrar na situação de possível divergência entre seu valor líquido contábil e o seu valor justo.

388. Ante as duas alegadas impropriedades metodológicas apresentadas pela Anatel, a agência solicita que (peça 164, p. 12):

Caso o eminente Ministro Relator, ponderando as manifestações da Anatel e da SeinfraCOM, em cenário hipotético incline-se a acompanhar a posição da área técnica do Tribunal de Contas, solicita-se que seja adotada modulação na determinação proposta para evitar as impropriedades que serão apontadas abaixo e o estabelecimento de um rol limitado de classes conforme seu perfil de relevância e seguindo as análises particulares a cada uma delas.

389. Com essa demanda, a Anatel argumenta que ‘a divisão em um rol exaustivo de classes a serem reavaliadas permite criar uma metodologia mais assertiva e que soluciona a questão de se encontrar um saldo proveniente da migração de contratos de concessão de STFC vigentes que representa o benefício econômico dela decorrente com suficiente materialidade e segurança’ (pela 164, p. 12).

390. A agência solicita que o rol exaustivo de classes a serem reavaliadas se limite às seguintes: edifícios e terrenos, postes, torres, dutos, cabos de fibra óptica e automóveis. Finaliza, então, solicitando que, na hipótese de o Ministro relator não acompanhar a posição da Anatel, que seja retirada da necessidade de reavaliação a expressão ‘e outros ativos que ainda apresentam valor’, de modo a se criar uma metodologia mais assertiva e que solucione a questão de se encontrar um saldo proveniente da migração dos contratos de concessão do STFC vigentes que representa o benefício econômico dela decorrente com suficiente materialidade e segurança (peça 164, p. 12).

391. Novamente, deve-se recordar do comando contido no MCASP, Seção 11.4 - Reavaliação do Ativo Imobilizado, ao definir que ‘caso seja impossível estabelecer o valor de mercado do ativo, pode-se defini-lo com base em parâmetros de referência que considerem bens com características, circunstâncias e localizações assemelhadas’.

392. Assim, no processo de valoração dos ativos de infraestrutura, não é necessário realizar procedimento de inspeção *in loco* para um conjunto de milhões de ativos, mostrando-se aceitável precificação com base em parâmetros de referência.

393. Sobre essa possibilidade, a Anatel afirma que ‘para se reavaliar ativos de maneira global, não individualizada, faz-se necessário ser bastante prudente nas premissas assumidas dadas as especificidades que tais ativos possuem sob o ponto de vista econômico-financeiro, conforme sua natureza’ (peça 164, p. 12).

394. Assim, reforça a agência, ‘a delimitação de um rol exaustivo para tipos de ativos que requerem avaliação quanto ao potencial de reavaliação é fundamental, já que se está tratando com uma gama de dezenas de milhões de ativos’ (peça 164, p. 12).

395. À luz de todos os fatos apresentados ao longo desta seção, **avalia-se como pertinente acolher parcialmente os argumentos da agência reguladora** para que: em relação aos cabos de cobre, proceda-se com uma reavaliação do seu valor contábil especificamente em relação ao direito de passagem associado aos mesmos; equipamentos de comutação e roteamento sejam reavaliados caso tenham sido adquiridos posteriormente a uma referência temporal estabelecida pela própria Anatel; e que seja retirada da necessidade de reavaliação a expressão ‘e outros ativos que ainda apresentam valor’.

Proposta de encaminhamento

396. Por conseguinte, propõe-se determinar à Anatel, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 120 contados da ciência da deliberação, adote as providências devidas para adequar os cálculos da parcela C₁ do valor econômico da adaptação, que corresponde à valoração dos bens reversíveis, de modo a abster-se de utilizar valores que sejam significativamente discrepantes da efetiva valoração de mercado desses bens, abrangendo, no mínimo, as classes de ativos constituídas por edifícios, terrenos, postes, torres, dutos, cabos de fibra óptica, direitos de passagem e equipamentos ativos de rede, consoante exigido pelo art. 144-C, caput, da LGT, art. 204 do Regimento Interno da Anatel, Resolução Anatel 612/2013 e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

397. Em consideração aos argumentos trazidos pela agência reguladora ao longo da presente seção, opina-se pela aceitabilidade de processo de reavaliação específico para alguns grupos de ativos: em relação aos cabos de cobre, seria cabível uma reavaliação do seu valor justo especificamente em relação ao direito de passagem associado aos mesmos; para os equipamentos ativos de rede, por sua vez, mostra-se aceitável processo de reavaliação para os itens adquiridos posteriormente a uma referência temporal estabelecida pela própria Anatel.

4.4. Desconsideração dos valores econômicos decorrentes de operações de alienação de bens reversíveis no cálculo dos saldos de migração dos contratos de STFC

Situação encontrada

398. Conforme exposto, bens reversíveis são os ativos essenciais e efetivamente empregados na prestação do serviço público concedido. Como decorrência do princípio da continuidade da prestação desses serviços, há a necessidade de que esses bens sejam revertidos para o poder concedente caso os contratos de concessão sejam interrompidos ou finalizados, para que esse último possa viabilizar sua manutenção.

399. A partir daí, depreende-se o conceito de vinculação de recursos dentro da concessão, segundo o qual consiste em obrigação legal da Anatel a fiscalização dos recursos provenientes da alienação de bens reversíveis, que devem ser depositados e mantidos até a definitiva aplicação dos recursos na concessão.

400. Após contratação do consórcio liderado pela empresa espanhola *Axon Partners Group Consulting*, particularmente em decorrência dos produtos entregues na fase II dos trabalhos solicitados (inventário patrimonial de bens reversíveis), apurou-se que o valor de alienações de bens reversíveis entre 2002 e 2019 teria sido de R\$ 2,24 bilhões, sendo que apenas 8,4% foram efetivamente depositados nas contas vinculadas. Deste modo, há um saldo de R\$ 2,05 bilhões a ser investido pelas empresas nas concessões de STFC ou a ser considerado nos cálculos da adaptação das concessões em autorizações (peça 110, p. 11, 14, 17, 20, 23, 26).

401. Posto isso, impende reportar que o referido saldo não foi considerado nos cálculos dos valores econômicos de adaptação para nenhuma das atuais concessionárias de STFC.

Crítérios

402. Até a entrada em vigor da Resolução Anatel 744/2021, que aprovou o Regulamento de Continuidade da Prestação do STFC destinado ao uso do público em geral em regime público, seguia vigente a Resolução Anatel 447/2006, responsável por aprovar o Regulamento de Controle de Bens Reversíveis. Esta última, em seu art. 17, dispunha que:

‘Art. 17. O recurso proveniente de alienação de bens, já deduzidos os encargos incidentes sobre eles, deverá ser depositado em conta bancária vinculada, aberta para esse fim, até a definitiva aplicação dos recursos na concessão.

Parágrafo único. Os comprovantes e os demonstrativos da alienação e da aplicação do recurso referido no caput devem ser mantidos à disposição da Anatel, pelo período de 5 (cinco) anos.’

403. Assim, dentre os deveres previstos para a Anatel durante o período da concessão, constava o de aprovar as alienações de bens reversíveis e acompanhar a destinação dos recursos obtidos nessas transações para a conta vinculada e sua aplicação na própria concessão.

404. Esse dever encontra respaldo nos arts. 86, parágrafo único, inciso III, e 96, inciso V, da Lei 9.742/1997; nas cláusulas 4.5 e 12.1, § 2º, dos Contratos de Concessão de STFC de 1998 e nas cláusulas 4.5 e 13.1, § 2º, incisos I e II, dos Contratos de Concessão de STFC de 2006.

405. Sobre esse assunto, deve-se destacar manifestação do Tribunal de Contas da União, quando do Acórdão 3.115/2015-TCU-Plenário, nos termos do relatório do Min. Benjamin Zymler e da seguinte deliberação:

Relatório do Acórdão 3.115/2015-TCU-Plenário

‘149. Justamente por a **legislação já prever o conceito de vinculação de recursos dentro da concessão**, a Anatel inseriu no art. 17 do seu regulamento de bens reversíveis de 2006 a obrigação de que os **recursos da alienação sejam depositados e mantidos na conta bancária vinculada até a definitiva aplicação dos recursos na concessão**, e em seu parágrafo único exige que os comprovantes da alienação e da aplicação sejam mantidos a disposição da Anatel por cinco anos. De acordo com as páginas 22 e 38, volume III, do processo de elaboração desse regulamento, a

figura da conta vinculada foi inspirada em dispositivo análogo constante dos art. 3º e 4º da **Resolução Aneel 20/1999**, que **disciplina a desvinculação de bens das concessões do serviço público de energia elétrica**.

Acórdão 3.115/2015-TCU-Plenário

9.4. com fundamento no art. 7º da Resolução TCU 265/2014, **dar ciência à Anatel sobre o seu dever legal de:**

9.4.1. **aprovar as alienações de bens reversíveis e acompanhar a destinação dos recursos obtidos nessas transações para a conta vinculada e sua aplicação na própria concessão**, conforme previsto nos arts. 86, parágrafo único, III, e 96, V, da Lei 9.742/1997; nas cláusulas 4.5 e 12.1, § 2º, dos Contratos de Concessão de STFC de 1998; nas cláusulas 4.5 e 13.1, § 2º, I e II, dos Contratos de Concessão de STFC de 2006 e no art. 17 da Resolução Anatel 447/2006;’ (sem grifos no original)

406. Além disso, no que tange aos bens reversíveis, *o caput* e o parágrafo único do art. 144-C da LGT determinam que eles sejam valorados e considerados no cálculo dos valores econômicos associados à migração dos contratos de STFC, destacando que os bens reversíveis utilizados para a prestação de outros serviços de telecomunicações explorados em regime privado serão valorados na proporção de seu uso para o serviço concedido.

Evidências e análise

407. Cumpre registrar que parte expressiva das análises e evidências contidas no presente achado de auditoria apoiou-se em informações constantes dos autos do TC 003.342/2022-0, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

408. Destaca-se que a Anatel havia encaminhado originalmente ao TCU, no âmbito dos referidos autos, listagem com 121 processos de anuência de operações de alienação ou desvinculação com bens reversíveis em que a agência determinou a aplicação dos valores obtidos em conta vinculada, destacando que houve envio do comprovante de depósito em 35 desses processos (peça 96, p. 6).

409. Segundo os dados enviados pela agência, do total de 121 processos de anuência instaurados entre 2008 e 2020, há comprovantes do depósito de R\$ 37,14 milhões, assim distribuídos (peça 111):

- a) onze processos da Oi, sendo que um contém comprovação nos autos, totalizando o depósito de R\$ 17,87 milhões na respectiva conta vinculada;
- b) 23 processos da Telefônica, sendo que oito contém comprovação nos autos, totalizando o depósito de R\$ 17,98 milhões na respectiva conta vinculada;
- c) dois processos da Claro, sendo que nenhum contém comprovação nos autos;
- d) 71 processos da Algar, sendo que 23 contém comprovação nos autos, totalizando o depósito de R\$ 1,13 milhão na respectiva conta vinculada;
- e) quatorze processos da Sercomtel, sendo que três contém comprovação nos autos, totalizando o depósito de R\$ 163,13 mil na respectiva conta vinculada.

410. A seguir, após a prolação dos acórdãos do TCU sobre o tema, a Anatel solicitou informações às concessionárias e realizou um estudo para apurar os montantes efetivamente depositados na conta vinculada e os valores obtidos com alienações de bens reversíveis. A primeira versão desse trabalho, concluída pela agência em 28/8/2020, revelou que as empresas alienaram R\$ 1,34 bilhão em bens reversíveis no período de 2007 e 2018. Porém, a Anatel identificou nas contas vinculadas o depósito de R\$ 27,63 milhões, ou seja, somente 2% do valor devido (peças 90, p. 9; 91, p. 6; 92, p. 6; 93, p. 7-8; 94, p. 6; 95, p. 4).

411. Os resultados consolidados, obtidos pela Anatel a partir do cruzamento de dados entre as alienações identificadas, com e sem anuência prévia da agência, e os valores efetivamente depositados nas contas-vinculadas das concessões, para o período de 2007 a 2018, seguem

dispostos na Tabela 16.

Tabela 16 - Valores de alienações de bens reversíveis, em R\$ milhões, apurados pela **Anatel** entre 2007 e 2018, que deveriam ser depositados e os que foram efetivamente depositados nas contas-vinculadas das concessões, bem como os valores gastos nessas contas

| Concessionária | Valor apurado pela Anatel que deveria ser depositado na conta vinculada (A) | Valor efetivamente depositado pela concessionária (B) | Percentual efetivamente depositado (B/A) | Diferença entre o valor devido e o valor efetivamente depositado (A - B) | Valor gasto do saldo da conta vinculada |
|-----------------|---|---|--|--|---|
| Oi | 877,19 | 0 | 0% | 877,19 | 0 |
| Telefônica/Vivo | 430,21 | 21,06 | 5% | 409,15 | 0 |
| Embratel/Claro | 0 | 0 | 0% | 0 | 0 |
| CTBC/Algar | 35,55 | 5,44 | 15% | 30,11 | 6,10 |
| Sercomtel/Ligga | 2,23 | 1,13 | 51% | 1,1 | 1,23 |
| Total | 1.345,18 | 27,63 | 2% | 1.317,55 | 7,33 |

Nota: Os valores gastos incluem eventuais rendimentos financeiros obtidos por investimentos realizados no âmbito da conta-vinculada, assim, os valores gastos podem ser superiores aos valores efetivamente depositados.

Fonte: elaboração própria, a partir de dados apurados pela Anatel em cumprimento ao Acórdão 2.142/2019-TCU-Plenário e constantes do Informe 810/2020/COUN/SCO/Anatel (peça 95, p. 4), do Informe 458/2019/COUN/SCO/Anatel (peça 93, p. 7-8), do Informe 450/2019/COUN/SCO/Anatel (peça 90, p. 9), do Informe 457/2019/COUN/SCO/Anatel (peça 92, p. 6), do Informe 456/2019/COUN/SCO/Anatel (peça 91, p. 6) e do Informe 459/2019/COUN/SCO/Anatel (peça 94, p. 6).

412. Posteriormente, na versão desse trabalho revisada pela consultoria da Axon-CPQD-MS e aprovada pela Anatel em 2022, apurou-se que o valor de alienações de bens reversíveis entre 2002 e 2019 teria sido, na verdade, de R\$ 2,24 bilhões, sendo que apenas 8,4% foram efetivamente depositados nas contas-vinculadas. Deste modo, há um saldo de R\$ 2,05 bilhões a ser investido pelas empresas nas concessões de STFC ou a ser considerado nos cálculos da adaptação das concessões em autorizações (peça 110, p. 11, 14, 17, 20, 23, 26). Os resultados consolidados do referido trabalho seguem dispostos na Tabela 17.

Tabela 17 - Valores de alienações de bens reversíveis, em R\$ milhões, apurados pela **consultoria e aprovados pela Anatel**, que deveriam ser depositados e os que foram efetivamente depositados nas contas-vinculadas das concessões, bem como os valores gastos nessas contas

| Concessionária | Período apurado | Valor apurado pela Anatel que deveria ser depositado na conta vinculada (A) | Valor efetivamente depositado pela concessionária (B) | Percentual efetivamente depositado (B/A) | Diferença entre o valor devido e o valor efetivamente depositado (A - B) | Valor gasto do saldo da conta vinculada |
|-----------------|-----------------|---|---|--|--|---|
| Oi | 2002 a 2019 | 1.079,10 | 0 | 0% | 1.079,10 | 0 |
| Telefônica/Vivo | 2007 a 2019 | 1.081,07 | 178,43 | 16,5% | 902,64 | 133,66 |
| Embratel/Claro | 2007 a 2019 | 0 | 0 | 0% | 0 | 0 |
| CTBC/Algar | 2005 a | 75,50 | 7,63 | 10,1% | 67,87 | 6,17 |

| | | | | | | |
|-----------------|--------------------|-----------------|---------------|-------------|-----------------|---------------|
| | 2019 | | | | | |
| Sercomtel/Ligga | 2007 a 2019 | 1,99 | 1,08 | 54,3% | 0,91 | 1,43 |
| Total | 2002 a 2019 | 2.237,66 | 187,14 | 8,4% | 2.050,52 | 141,26 |

Nota: Os valores gastos incluem eventuais rendimentos financeiros obtidos por investimentos realizados no âmbito da conta-vinculada, assim, os valores gastos podem ser superiores aos valores efetivamente depositados.

Fonte: elaboração própria, a partir de dados apurados pela consultoria Axon (peça 110, p. 11, 14, 17, 20, 23, 26), conjuntamente com a Anatel e as próprias concessionárias, bem como informações consolidadas pela agência em cumprimento ao Acórdão 2.142/2019-TCU-Plenário e constantes do Informe 810/2020/COUN/SCO/Anatel (peça 95, p. 4), do Informe 458/2019/COUN/SCO/Anatel (peça 93, p. 7-8), do Informe 450/2019/COUN/SCO/Anatel (peça 90, p. 9), do Informe 457/2019/COUN/SCO/Anatel (peça 92, p. 6), do Informe 456/2019/COUN/SCO/Anatel (peça 91, p. 6) e do Informe 459/2019/COUN/SCO/Anatel (peça 94, p. 6).

413. Como pode ser observado, no caso dos valores de alienações de bens reversíveis que as concessionárias não depositaram nas respectivas contas vinculadas, a consultoria calculou o montante em R\$ 2,05 bilhões, enquanto o valor inicialmente apurado pela Anatel era de R\$ 1,32 bilhão.

414. Em diligência expedida em 26/5/2022 (TC 003.342/2022-0, peça 83), nos autos do TC 003.342/2022-0, a agência foi questionada sobre qual foi o procedimento adotado após o término da apuração, em 7/4/2020, desse valor de R\$ 1,32 bilhão devido pelas empresas e se houve a sua comunicação às concessionárias. Em 10/6/2022, a Anatel respondeu que ainda não havia sido concluída essa consolidação de dados nem o seu envio para manifestação para as concessionárias (TC 003.342/2022-0, peça 87, p. 4). Não obstante, já havia sido prorrogado para 30/11/2022 o prazo para as empresas entregarem suas RBRs já adequadas ao novo modelo e aos achados da consultoria e da Anatel, de modo a haver um tempo adicional para as concessionárias apresentarem ‘eventual discordância sobre os bens reversíveis incluídos em apartado’ (TC 003.342/2022-0, peça 87, p. 5).

415. Registre-se que o valor de R\$ 2,05 bilhões foi apurado pela Axon no produto II.3 e foi entregue à Anatel, que analisou e solicitou correções e alterações, tanto por e-mail quanto por reuniões. A versão final da Axon foi entregue em 28/9/2021. A Superintendência de Controle de Obrigações (SCO/Anatel) analisou e aprovou esse levantamento, nos termos do Informe 293/2021/COUN/SCO/Anatel (Sei 7148224), que foi assinado pelo Superintendente da SCO em 19/10/2021 no processo administrativo Anatel 53500.067846/2020-15 (peça 128).

416. Por conseguinte, impende ressaltar que, até o momento presente, não há definição acerca da utilização desse saldo nas concessões ou nos cálculos da adaptação.

Causas da situação encontrada

417. Como causa da situação identificada, pode-se citar o controle insuficiente, realizado pela Anatel, dos bens reversíveis associados à concessão de STFC, como colocado no relatório que motivou o Acórdão 3.115/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler:

‘157. Conclui-se que a **Anatel não possui suficiente controle e acompanhamento periódico do depósito de valores e da utilização das contas vinculadas pelas concessionárias, não sendo capaz de discernir se os recursos obtidos pelas concessionárias com as alienações, legais ou ilegais, dos bens reversíveis foram aplicados na concessão de STFC ou se podem ter sido utilizados para financiar outros serviços privados das empresas.** Além disso, mesmo após reiteradas fiscalizações apontarem o descumprimento das regras estabelecidas pelo art. 17 do Regulamento dos Bens Reversíveis, **não se vislumbra que a atuação da Anatel tenha melhorado, que o processo sancionatório tenha inibido a reincidência ou que as empresas**

estejam depositando integralmente os recursos provenientes das alienações de bens reversíveis nas contas vinculadas.

(...)

285. Por não ter nem ao menos uma RBR aprovada para cada concessionária, nem ter concluído a análise dos inventários, e por ainda ter que lidar com todas as demais fragilidades apontadas ao longo do presente relatório, **a Anatel não tem segurança sobre a fidedignidade da qualificação e da quantificação dos bens reversíveis existentes** e, portanto, ainda **não tem condições de tomar decisões sobre a indenização dos bens reversíveis**, em caso de vencimento antecipado da concessão, incluindo seu cálculo e pagamento às concessionárias, ou sobre **transações que impliquem na transferência da posse ou da propriedade desses bens**, tendo em vista o **significativo risco de dano ao erário** pelo pagamento de indenizações em valores superiores ao devido e/ou pela alienação, por valores inferiores ao de mercado, dos bens a serem revertidos. Registre-se que a medida cautelar, decretada em 2011 para uma das concessionárias, ainda continua em vigor passados quatro anos, e que foi decretada uma nova cautelar em 2015 para outra empresa, porém não há previsão de que a agência finalize a análise de todos os inventários e emita sua decisão definitiva ainda em 2015.⁷

Efeitos e riscos no caso da manutenção da situação encontrada

418. Caso esse saldo venha a ser aplicado pelas empresas citadas nas próprias concessões, será necessária atualização em suas respectivas RBRs, a fim de retratar de forma fidedigna o inventário de bens reversíveis aplicável em cada situação.

419. Por conseguinte, observa-se que a existência do saldo em aberto, no valor de R\$ 2,05 bilhões, referente à conta vinculada, possui o condão de impactar os cálculos efetuados pela Anatel de duas maneiras: sob a forma de um saldo a ser pago à União quando da possível adaptação dos contratos de concessão, ou na forma de uma atualização na relação de bens reversíveis considerada.

420. Como a inclusão de ativos na relação de bens reversíveis de determinada concessionária atua no sentido de aumentar o valor das componentes de cálculo C_1 e C_2 , afirma-se, então, que a manutenção da situação identificada pode gerar uma diferença potencialmente bilionária no saldo final de migração dos contratos de STFC.

421. Impende destacar que não se identificou, em nenhum dos elementos constitutivos da metodologia adotada pela Anatel para o cálculo do saldo de migração dos contratos de STFC, menção a possível saldo em aberto como decorrência das verificações realizadas na conta vinculada. Ainda, ressalta-se que tanto o cálculo dos valores da migração, quanto a apuração de valores da conta vinculada foram realizadas pelo mesmo consórcio de consultoria.

Comentários do Gestor

422. Em atendimento ao Despacho do Ministro Relator Bruno Dantas, de 6/11/2022 (peça 133), a Anatel apresentou ao TCU suas manifestações (peças 160, 161, 163 e 164) acerca da versão preliminar do presente relatório (peça 130). Registre-se que as concessionárias Telefônica e Oi não se manifestaram ao TCU sobre esse aspecto, logo não há o que ser analisado de suas contribuições na presente seção.

423. No que tange ao presente achado, a agência sustenta que o saldo de R\$ 2,05 bilhões não deve ser considerado no cálculo do saldo da adaptação por que, em síntese:

a) desde 2019, o Conselho Diretor estabelece que ‘a obrigação de se depositar os recursos auferidos com a alienação de bens em conta vinculada, conforme disposição expressa contida no art. 17 do RCBR, apenas seria exigível se, no momento da operação, o bem fosse considerado essencial à prestação STFC’ (peça 164, p. 15-23);

b) durante a vigência do Regulamento de Controle dos Bens Reversíveis (RCBR), Resolução Anatel 447/2006, a agência teria analisado 121 processos sobre alienação de bens, porém ‘apenas em 1 (um) caso o bem imóvel objeto da análise era efetivamente utilizado na prestação do STFC’ e

deveria ter o valor depositado na conta vinculada. Dito de outra forma, a Anatel afirma que entre 2006 e 2021, em todas as concessões de STFC, somente teria ocorrido uma alienação de um bem imóvel que era reversível (peça 164, p. 23);

c) esse imóvel reversível que a Anatel anuiu com a alienação pertencia à concessionária Oi e foi vendido em 2020 no âmbito da recuperação judicial dessa empresa, sendo que a Oi apresentou o comprovante de depósito do valor de R\$ 17,87 milhões na conta vinculada. A agência assinala que ‘o recurso auferido com a alienação do referido imóvel, na hipótese de não reaplicação na concessão, deve compor a atualização do valor econômico para adaptação, mediante a componente A2 da metodologia de cálculo do saldo da adaptação’ (peça 164, p. 23-24);

d) na visão da Anatel, ‘os valores decorrentes de alienações previamente anuídas pela Agência, não envolveram bens essenciais para a prestação do STFC em regime público e, por tal motivo, não devem compor o cálculo do valor econômico da adaptação’ (peça 164, p. 24);

e) o novo regulamento sobre bens reversíveis, Resolução Anatel 744/2021, de acordo com a agência, ‘não mais estabelece disposições sobre o depósito em conta vinculada e reaplicação na concessão de recursos auferidos com a alienação de bens reversíveis’ (peça 164, p. 24). Assim, a Anatel alega que, ‘na hipótese de atualização do valor econômico da adaptação, considerando uma RBR mais recente, os valores contábeis de ativos alienados após a vigência do RCON podem não compor o cálculo atualizado’ (peça 164, p. 24);

f) em cumprimento ao Acórdão 2.142/2019-TCU-Plenário, a agência realizou ‘o levantamento da evolução patrimonial das concessionárias durante o período da concessão’, que foi complementado por um dos produtos da consultoria Axon. Após o cálculo desses valores, ‘foi realizada a análise qualitativa, momento em que se observou que grande parte dos bens foram alienados por motivo operacional: por obsolescência ou por estarem sucateados’, embora também tenham ocorrido ‘alienações de bens de infraestrutura por motivo de monetização’ (peça 164, p. 25);

g) segundo a Anatel, os ‘valores auferidos com alienação de bens reversíveis apurados nas análises contábeis’ ‘não são materialmente relevantes’ quando são comparados com os ‘investimentos totais de todos os serviços de telecomunicações’ entre 2012 e 2019. Por exemplo, no caso da Oi, os valores de alienações de bens reversíveis de telefonia fixa apurados pela Axon representariam cerca de 10% do valor total investido pela empresa em televisão (TV) por assinatura, banda larga, telefonia fixa e móvel entre 2012 e 2019 (peça 164, p. 25);

h) a agência ainda sustenta que ‘as concessionárias possuem caixa geral para arcar com os investimentos, alegando-se dificuldades operacionais em seus sistemas de gestão operacional e financeiro para fazer a segregação do STFC prestado em regime público’. Não obstante, a Anatel defende que os valores auferidos ‘foram utilizados para adquirir os bens necessários ao STFC, sejam de uso exclusivo do serviço concedido ou compartilhados com outros serviços de telecomunicações’ (peça 164, p. 25).

424. Analisando-se os argumentos trazidos pela agência, observa-se que não se sustentam nem do ponto de vista jurídico, nem do fático.

425. Sobre os itens ‘a’, ‘e’ e ‘f’, repise-se que o dever de as concessionárias reaplicarem os valores obtidos com a alienação de bens reversíveis na própria concessão de STFC decorre dos arts. 86, parágrafo único, inciso III, e 96, inciso V, da Lei 9.742/1997; das cláusulas 4.5 e 12.1, § 2º, dos Contratos de Concessão de STFC de 1998 e das cláusulas 4.5 e 13.1, § 2º, incisos I e II, dos Contratos de Concessão de STFC de 2006. Ademais, tais dispositivos refletem o entendimento consolidado da doutrina jurídica acerca das concessões, a exemplo do que ocorre em outros setores, como na energia elétrica, que a Anatel reconhece que foi a inspiração para a criação da conta vinculada do STFC.

426. Soma-se a isso as diversas deliberações proferidas pelo TCU acerca desse dever legal da agência fiscalizar a aplicação dos recursos obtidos com alienações de bens reversíveis na própria concessão de STFC, a saber, ciência do item 9.4.1 do Acórdão 3.311/2015-TCU-Plenário,

esclarecimento do item 9.2.2 do Acórdão 1.809/2016-TCU-Plenário e determinações dos itens 9.2.2, 9.2.3, 9.2.8, 9.2.9, 9.2.11 e 9.2.12 do Acórdão 2.142/2019-TCU-Plenário.

427. Não por outro motivo o voto do Min. Benjamin Zymler no Acórdão 3.311/2015-TCU-Plenário destaca que a criação da conta vinculada pelo regulamento da Anatel de 2006 somente era juridicamente possível porque tal instrumento decorria de anterior previsão legal e contratual no mesmo sentido (TC 024.646/2014-8, peça 149, p. 15):

‘107. Dessa forma, todos os **recursos obtidos com a alienação de bens** reversíveis seriam classificados como **receitas extraordinárias e deveriam ser aplicados em prol da própria concessão de STFC**, até para evitar a ocorrência de enriquecimento imotivado por parte da empresa, que é vedado pela cláusula 12.1, § 2º, do contrato de concessão assinado em 1998. Note-se que, apesar de até 2006 não existir um regulamento desses bens aprovado pela Anatel, a **obrigação de utilizar os recursos obtidos com sua venda na própria concessão já existia e decorria da legislação e do contrato vigentes desde 1998.**’ (sem grifos no original)

428. Além disso, a alienação de bens por parte da concessionária configura receita acessória que, de acordo com a doutrina jurídica e as previsões contratuais e legais, deve ser reaplicada na concessão, independentemente de ter sido depositada em uma conta bancária específica. Assim, não há como afastar a obrigação de reaplicação na concessão dos valores obtidos com alienações, mesmo após a extinção da conta vinculada pelo novo regulamento sobre bens reversíveis do STFC da agência e independentemente do motivo da alienação do bem reversível. Aliás, tal preocupação é ainda mais relevante no caso de venda de bens por motivo de ‘monetização’, como aponta a agência.

429. Sobre os itens ‘g’ e ‘h’, outro argumento da agência que não se sustenta refere-se à comparação entre valores de alienação de bens reversíveis de STFC e investimentos em outros serviços de telecomunicações. Repise-se que a concessão abarca somente a telefonia fixa, de modo que os valores auferidos devem ser reinvestidos apenas no STFC e não na aquisição de bens para outros serviços prestados em regime privado, como a TV por assinatura, a telefonia móvel e a banda larga. Pelo contrário, a utilização de recursos da concessão para investimentos em outros serviços configura subsídio cruzado, vedado pelos contratos de concessão de STFC e pela LGT.

430. Quanto aos itens ‘b’, ‘c’ e ‘d’, cabe ressaltar que a própria Anatel, em diversas ocasiões, já reconheceu que anuiu com várias alienações de bens reversíveis, móveis ou imóveis, de modo que não procede a alegação que a agência trouxe, em 11/11/2022, de que somente um bem imóvel reversível havia tido sua alienação anuída desde 2006.

431. Por exemplo, pode-se citar o Informe 162/2020/COUN/SCO/Anatel, de 23/4/2020, que afirma expressamente que, ‘em consulta aos controles internos da SCO, verificou-se que desde a vigência do Regulamento de Controle de Bens Reversíveis (RCBR), aprovado pela Resolução 447/2006, até o final de 2019, a Agência expediu 172 (cento e setenta e duas) decisões que concederam anuência prévia para a desvinculação, alienação ou substituição de bens reversíveis’ (TC 003.342/2022-0, peça 43, p. 11).

432. A maioria (56,4%) dessas decisões ocorreram entre 2016 e 2019, enquanto as demais foram proferidas entre 2009 e 2015. Com relação à divisão por concessionárias, a agência informou que foram 26 decisões para a Oi, 35 decisões para a Telefônica, 5 decisões para a Claro, 84 decisões para a Algar e 22 decisões para a Sercomtel (TC 003.342/2022-0, peça 43, p. 11).

433. Ainda, a Anatel já comprovou, em diversas oportunidades, que as concessionárias depositaram valores nas respectivas contas vinculadas, o que é uma decorrência lógica e jurídica do fato de terem alienados bens reversíveis com a anuência da agência. Como exemplo, cita-se o levantamento realizado pela Anatel e complementado pela Axon que verificou nos extratos bancários o depósito de R\$ 187 milhões pelas concessionárias nas respectivas contas vinculadas entre 2002 e 2019 (peça 110, p. 11, 14, 17, 20, 23, 26).

434. Outro exemplo é o Informe 322/2022/COUN/SCO/Anatel, de 13/5/2022, em que a agência

afirma que houve 121 processos de anuência de operações de alienação ou desvinculação com bens reversíveis em que a agência determinou a aplicação dos valores obtidos em conta vinculada, destacando que houve envio do comprovante de depósito em 35 desses processos, entre 2008 e 2020, no valor total de R\$ 37,14 milhões (TC 003.342/2022-0, peças 143; 78, p. 6).

435. Por fim, destaca-se que, em sua manifestação de 11/11/2022, a agência reconhece que recursos auferidos com a alienação de um bem reversível da Oi, ‘na hipótese de não reaplicação na concessão’, devem ser considerados em atualização da ‘componente A_2 da metodologia de cálculo do saldo da adaptação’ (peça 164, p. 23-24). Logo, idêntico tratamento deveria ser dado aos valores apurados pela Axon e aprovados pela Anatel referentes aos recursos de alienações de bens reversíveis que não foram aplicados na concessão de STFC, tenham sido elas previamente anuídas pela agência, ou não.

436. Desta forma, conclui-se que os argumentos trazidos pela Anatel em sua manifestação não são suficientes para elidir a ilegalidade identificada no sentido da não inclusão do saldo de R\$ 2,05 bilhões no cálculo do valor econômico da adaptação.

Proposta de encaminhamento

437. Desse modo, propõe-se determinar à Anatel, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 120 contados da ciência da deliberação, inclua, no cálculo do saldo de migração dos contratos de STFC, valores decorrentes de operações de alienação de bens reversíveis do STFC, previamente anuídas ou não pela agência, que não foram reaplicados na própria concessão, a exemplo do saldo apurado de R\$ 2,05 bilhões que não foram depositados na conta vinculada, consoante art. 17, da Resolução Anatel 447/2006, art. 86, parágrafo único, inciso III, e 96, inciso V, da Lei 9.742/1997; as cláusulas 4.5 e 12.1, § 2º, dos Contratos de Concessão de STFC de 1998 e as cláusulas 4.5 e 13.1, § 2º, incisos I e II, dos Contratos de Concessão de STFC de 2006, bem como a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 3.311/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, 1.809/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, e 2.142/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues.

4.5. Avaliação das receitas acessórias do STFC de forma metodologicamente inadequada no cálculo da componente C_2 , referente ao saldo constituído pelo valor dos ativos que não serão revertidos à Anatel pelas concessionárias de STFC

Situação encontrada

438. Na perspectiva da componente de cálculo C_2 , o valor econômico dos bens reversíveis contempla a determinação de qual seria o valor de negócio que a União ou sucessor da concessão, caso fosse dada continuidade à prestação do STFC, poderia extrair dos ativos reversíveis. Dito de outra forma, busca-se quantificar o benefício econômico que um terceiro poderia, potencialmente, extrair desses ativos, considerando a exploração deles para o STFC.

439. Assim, a Anatel afirma que ‘para realizar essa valoração potencial dos ativos para o negócio do STFC será necessário definir um plano de negócio e executar uma abordagem de fluxos de caixa descontados’ (peça 99, p. 72).

440. Para isso, são estimadas: a demanda dos serviços selecionados durante o período definido; as receitas unitárias líquidas desses serviços; os custos unitários dos serviços; os investimentos necessários para a execução do plano de negócios; e a taxa de desconto para trazer a valor presente os resultados anuais do plano de negócios (peça 99, p. 73).

441. Cumpre ressaltar que o plano de negócios modelado foi pensado, pela Anatel, ‘apenas sob uma perspectiva operacional. Isso, principalmente, para assegurar a valoração específica dos ativos e não incluir nessa valoração outras variáveis que possam distorcer a forma na qual uma concessionária eficiente possa desenvolver suas atividades com esses novos ativos’ (peça 99, p. 73).

442. A estimativa futura das receitas unitárias líquidas dos serviços selecionados, afirma a Anatel, seguiu a mesma abordagem adotada para o saldo do ônus bienal do STFC (peça 99, p. 74). No entanto, dentre os serviços analisados, constatou-se que diversos serviços acessórios do STFC apresentam séries históricas de receita nula e, conseqüentemente, projeções futuras de receita iguais a zero. Os referidos serviços identificados seguem dispostos na Tabela 18.

Tabela 18 - Exemplos de serviços acessórios do STFC, apurados pela **consultoria e aprovados pela Anatel**, com estimativas nulas de receita futura para a operadora Telefônica

| Código do Serviço | Descrição |
|-------------------|------------------------------------|
| NRF.2.2.1.1 | <i>Line Sharing</i> Serviço |
| NRF.2.1.1.1 | <i>Full unbundling</i> Serviço |
| NRF.2.3.1.1 | Serviço de <i>Bitstream</i> |
| NRF.2.1.2.1 | <i>Full unbundling</i> Habilitação |
| NRF.2.2.2.1 | <i>Line Sharing</i> Habilitação |
| NRF.5.3.1.1 | Habilitação Acesso voz |
| NRF.5.1.1.1 | Porta de assinante |
| NRF.5.4.1.1 | Aluguel acesso voz |
| NRF.6.1.1.1 | Entroncamento Local |
| NRF.4.4.1.1 | Infraestrutura de Transmissão |
| NRF.4.5.1.1 | Aluguel de Dutos |
| NRF.4.3.1.1 | <i>Collocation</i> |
| NRF.2.2.1.1 | <i>Line Sharing</i> Serviço |

Fonte: elaboração própria, a partir de dados extraídos do plano de negócios elaborado para a concessionária Telefônica (peça 118).

443. Apesar de a Tabela 18 apresentar o cenário identificado para a concessionária Telefônica, situação análoga é observada para as demais empresas concessionárias de STFC.

444. Ainda que o STFC possa ser considerado um serviço em decadência, essa não é a realidade dos serviços listados na Tabela 18, que existem justamente para prover infraestrutura para outros produtos que podem vir a apresentar uma vida útil mais longa, bem como com melhores perspectivas de receita futura, como a banda larga em regime de atacado. Por conseguinte, identifica-se uma contradição entre a modelagem que a Anatel pretende empregar na determinação dos saldos de adaptação e a realidade do setor de telecomunicações, para esse caso específico.

Critérios

445. Impende ressaltar que o texto adicionado à LGT contém, em seu art. 144-C, a seguinte disposição:

Lei 13.879/2019

‘Art. 144-C. Para efeito do cálculo do valor econômico mencionado no art. 144-B, serão considerados bens reversíveis, se houver, os ativos essenciais e efetivamente empregados na prestação do serviço concedido.

Parágrafo único. Os bens reversíveis utilizados para a prestação de outros serviços de telecomunicações explorados em regime privado serão valorados na proporção de seu uso para o serviço concedido.’

446. Observa-se, então, que o legislador fez referência expressa para que ‘outros serviços de telecomunicações explorados em regime privado’, mas que empreguem bens reversíveis em sua operação, fossem considerados ‘na proporção de seu uso para o serviço concedido’. Na situação atual, ainda que se possa dizer que esses serviços são ‘identificados’, sua demanda e receita futuras seguem sendo efetivamente desconsideradas pela modelagem da Anatel.

447. Adicionalmente, o próprio TCU possui jurisprudência no sentido de que a modelagem de ativos deve buscar a definição do preço justo, como ocorre no caso do Acórdão 1.079/2011-TCU-

Plenário, de relatoria do Ministro José Jorge, cujo relatório afirma que:

‘18. O valor de um bem, em geral, é função da utilidade que propicia a quem o adquire. Quando se trata de um investimento, essa utilidade é traduzida pelo lucro que o empreendimento pode gerar, sendo certo que o mesmo ocorre com as outorgas de serviços públicos. As concessões e permissões conferem a seu titular o direito de explorar determinada atividade, por período definido, a qual, ainda que se configure como um serviço público para a Administração, é, para o particular, uma atividade empresarial como qualquer outra, em que o objetivo principal é o lucro. Dessa forma, as outorgas possuem um valor econômico passível de avaliação.

19. A metodologia para determinação do preço mínimo da outorga precisa ser consistente e uniforme, podendo assim ser aplicada para cada localidade com base nos dados disponíveis. Uma vez elaborada a metodologia, ela poderá ser utilizada em licitações posteriores, minimizando significativamente a demanda por recursos humanos e orçamentários, sabidamente escassos.

20. É importante destacar que a definição do preço mínimo não deve ter por objetivo maximizar a receita do Estado com a venda de permissões e concessões; o que se busca é a definição do preço justo.

21. Por preço justo entende-se **não apenas aquele que não seja demasiadamente reduzido**, mas também aquele que não seja tão **elevado a ponto de inibir potenciais investidores**. Quando o preço mínimo não é corretamente avaliado, portanto, **podem ocorrer duas situações igualmente indesejáveis**:

a) **o preço é muito reduzido**, levando a um **enriquecimento sem causa ao particular** que vencer a licitação, pois pagará menos do que o real valor econômico da outorga;

b) **o preço é muito alto**, de modo que a licitação pode restar deserta, **com perdas tanto para o Estado, que não arrecadará, como para a sociedade, que não contará com o serviço**. Assim, busca da correta avaliação do preço mínimo tem como objetivo principal evitar esses dois extremos, de forma a conciliar a exploração do serviço e a arrecadação por parte do Poder Público.

22. O TCU, ao analisar processos de outorga de serviços públicos em diversos setores, firmou entendimento no sentido de que os estudos de viabilidade econômica devem, preferencialmente, fundamentar-se em metodologias compatíveis com a avaliação de negócios empresariais, a fim de estabelecer preços mínimos.

23. Cabe ressaltar que tais estudos são aplicáveis ainda que não haja qualquer investimento estatal

Na prestação do serviço público, tal como se verifica na exploração do serviço de (...). Esses estudos devem, sob a óptica do futuro detentor da outorga de exploração de serviço público, **avaliar a perspectiva futura de geração de resultados e a viabilidade dos empreendimentos, dadas as condições de mercado, por metodologia adequada e coerente, que considere investimentos, receitas, despesas e custo de capital associados ao serviço a ser prestado.** (sem grifos no original)

Evidências e análise

448. Sobre a relevância e longevidade previstas para os serviços listados na Tabela 18, cabe destacar que a própria agência considera o mercado de atacado de dutos relevante para a competição do setor e sujeito à regulação *ex ante* da agência, conforme exposto no art. 3º, inciso II, do Anexo IV do Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), Resolução Anatel 600/2012, conforme:

‘Art. 3º Os Mercados Relevantes de Atacado objeto de regulação *ex ante* do Plano Geral de Metas de Competição (PGMC) são:

(...)

II - Infraestrutura Passiva de Dutos e Subdutos: oferta de dutos e subdutos na dimensão geográfica municipal;’

449. Adicionalmente, cumpre registrar entrevista concedida no dia 18/10/2022 pelo Conselheiro Presidente da Anatel, afirmando que ‘os contratos dos pontos de fixação nos postes de energia e o **direito de passagem nos dutos que estão em poder das atuais concessionárias de telefonia fixa são o maior atrativo da nova licitação da concessão de telefonia fixa**, cujo edital de licitação será lançado para consulta pública ainda este ano’ (acessado em 20/10/2022 e disponível em <https://www.telesintese.com.br/baigorri-contratos-de-postes-e-dutos-sao-o-maior-valor-da-nova-concessao-de-telefonia-fixa/>).

450. Assim, causa espécie que a projeção de receitas para ‘o maior atrativo da nova licitação da concessão de telefonia fixa’ apresente **somatório de receitas totais igual a zero** ao longo de todo o período compreendido entre os anos 2019 e 2043, nos termos da metodologia de cálculo adotada pela Anatel.

451. Na mesma entrevista, outro trecho que merece ênfase é quando se afirma que ‘A Telemar (antiga Oi) tem contratos de fixação de cabos nos postes e o direito de passagem nos dutos em todo o Brasil a preços bem competitivos. E, a empresa que for a nova concessionária herdará esses contratos’. Isto é, observa-se afirmação no sentido de que o serviço de aluguel de dutos, no caso da operadora Telemar, consiste em um dos principais atrativos da empresa, no que tange os serviços associados à concessão do STFC; **no entanto, a metodologia adotada pela Anatel prevê para o referido serviço receitas iguais a zero pelos próximos vinte anos.**

452. Impende registrar o documento ‘Oferta Pública de Referência de Compartilhamento de Infraestrutura Passiva (Dutos)’, contido no sítio eletrônico da operadora Telefônica Brasil S.A. (peça 104), em que constam condições e preços para oferta de compartilhamento de itens de infraestrutura de dutos e subdutos situados em localidades em que a referida empresa é considerada detentora de Poder de Mercado Significativo (PMS). Ainda assim, observa-se que a referida metodologia adotada pela Anatel prevê a não existência de receitas associadas a esse serviço para a concessionária Telefônica Brasil S.A. pelos próximos vinte anos.

453. À luz dos fatos apresentados, destaca-se a realização de reunião técnica com a Anatel em 21/10/2022, oportunidade em que a presente situação pôde ser exposta para a agência reguladora. Nessa linha, a Anatel afirmou que procurou adotar uma única metodologia de estimacão para todos os parâmetros de interesse, sem que houvesse nenhum tipo de distinção ou segregação. Houve o reconhecimento de que um processo de separação pudesse trazer ganhos para a metodologia, mas, ao mesmo tempo, a agência afirmou que delinear uma metodologia de estimacão específica para alguns serviços seria uma tarefa bastante complexa e passível de desacertos.

454. No entanto, diferentemente do que ocorre com expressiva parte dos serviços tradicionais de STFC, a exemplo dos serviços de ‘chamadas locais’, os serviços apresentados na Tabela 18 são considerados mais recentes, de forma que uma abordagem que toma como base uma série histórica dos últimos cinco anos parece não ser a metodologia mais fidedigna para estimativa futura desses serviços.

Causas da situação encontrada

455. Projeções futuras de demanda e receita nulas para os serviços de compartilhamento listados na Tabela 18, pelos próximos vinte anos, decorrem da própria metodologia de estimacão aplicada a esses parâmetros.

456. A referida metodologia foi abordada em detalhes na Seção 3.2.1 da presente instrução, mas, em síntese, observa-se que, ao se adotar como referência séries históricas de demanda nulas nos últimos cinco anos para esses serviços, o processo de estimacão empregado resultará em projeções futuras nulas de demanda, e conseqüentemente de receita, para tais serviços.

Efeitos e riscos no caso da manutenção da situação encontrada

457. A situação reportada possui como efeito a subestimacão das possíveis receitas obtidas por intermédio da exploração dos ativos da concessão de STFC, em particular, no que tange aos serviços de compartilhamento de infraestrutura.

458. Por conseguinte, espera-se obter uma valoração inadequada para a componente de cálculo C_2 e, assim, um valor econômico associado à migração dos contratos de STFC que difere daquele que seria o valor justo.

Comentários do Gestor

459. Em atendimento ao Despacho do Ministro Relator Bruno Dantas, de 6/11/2022 (peça 133), a Anatel apresentou ao TCU suas manifestações (peças 160, 161, 163 e 164) acerca da versão preliminar do presente relatório (peça 130). Registre-se que as concessionárias Telefônica e Oi não se manifestaram ao TCU sobre esse aspecto, logo não há o que ser analisado de suas contribuições na presente seção.

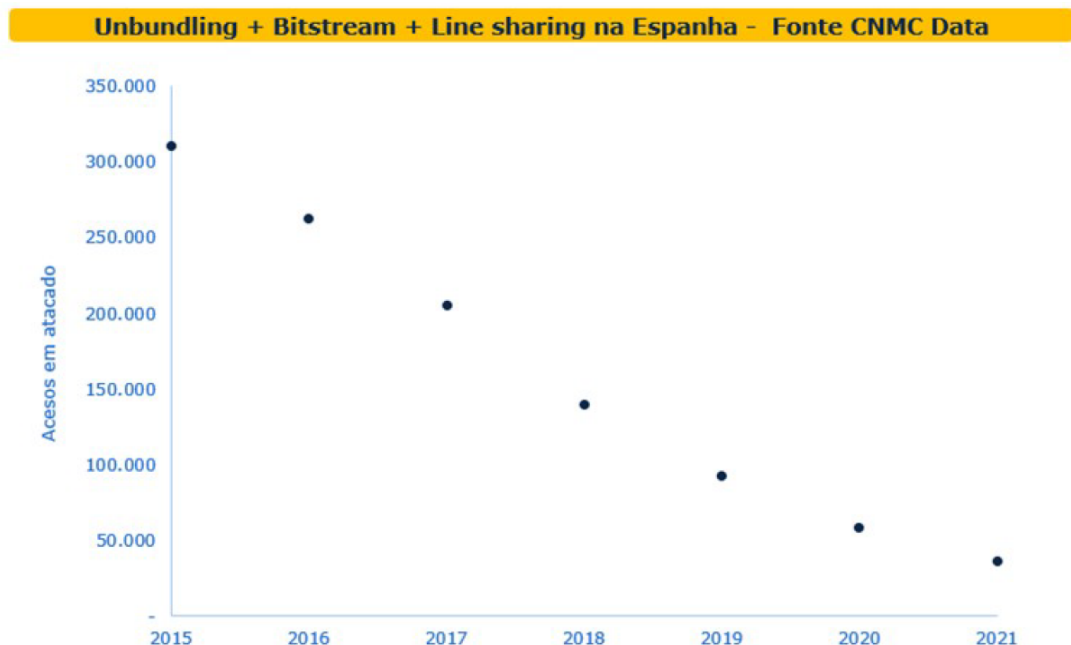
460. A Anatel inicia sua argumentação afirmando que ‘é forçoso comentar que, assim como já ponderou a SeinfraCOM na Tabela 4 do relatório, a componente C_2 , para nenhuma concessionária, ultrapassa o valor da componente C_1 ’. Assim, alega que ‘todas as alterações realizadas no cômputo da componente C_2 não teriam qualquer impacto nos resultados do cálculo do saldo de adaptação’ (peça 164, p. 26).

461. A seguir, a Anatel assevera que ‘pode-se adiantar que guarda razão a avaliação da SeinfraCOM de que o mercado de atacado de dutos, possivelmente, apresentará demandas futuras diferentes das históricas (zero), o que poderia ser mais bem estimado pela metodologia’. Por outro lado, no que tange aos outros serviços de atacado apresentados na Tabela 17, a agência destaca que ‘não se vislumbra qualquer potencial de ocorrência de demanda significativa para esses serviços no futuro, uma vez que não possuem demanda no passado’ (peça 164, p. 26).

462. A razão para essa alegação, segue a Anatel, seria porque ‘ao contrário do serviço de atacado de dutos, todos os outros guardam íntima relação com a infraestrutura necessária, em capacidade e funcionalidade, para ofertar o STFC: um serviço em decadência’, por conseguinte, segue a agência, ‘se não se percebeu demanda no passado, não há porque aventar uma potencial demanda no futuro’ (peça 164, p. 26).

463. A Anatel fundamenta suas alegações com base na própria definição dos outros serviços constantes da Tabela 17, bem como com dados observados no setor de telecomunicações mundial. Como conclusão, é apresentada a curva histórica de acessos para os serviços de *unbundling*, *bitstream* e *line sharing*, todos analisados no mercado espanhol, que segue ilustrada na Figura 12.

Figura 12 - Comportamento da demanda por *unbundling*, *bitstream* e *line sharing* na Espanha.



Fonte: peça 164, p. 27.

464. A agência destaca que ‘em que pese entender-se que o potencial impacto do atendimento dessa recomendação seja muitíssimo provável de ser nulo, assume-se o compromisso de atuar no melhor esforço para identificar uma estimacão de demanda futura para o serviço de aluguel de dutos’ (peça 164, p. 27).

465. Por fim, é solicitado pela Anatel que ‘na circunstância no Ministro Relator voltar ao ponto de vista abordado pela SeinfraCOM, solicita-se que a recomendação traga somente a citação ao item de aluguel de dutos’ (peça 164, p. 27).

466. Os argumentos apresentados pela Anatel, em particular aqueles relativos à realidade do setor em outros mercados potencialmente mais desenvolvidos, devem ser considerados. Por conseguinte, recomenda-se o acolhimento da solicitação formulada pela agência, no sentido de restringir o alcance da proposta de encaminhamento contida na presente seção para o mercado de aluguel de dutos somente.

Proposta de encaminhamento

467. Deste modo, propõe-se recomendar à Anatel, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que promova alterações em sua metodologia de estimacão dos parâmetros de receita e demanda referente ao serviço de aluguel de dutos, de forma a capturar fidedignamente suas perspectivas mercadológicas futuras, por risco de infringência ao disposto no art. 144-C, parágrafo único da LGT.

5. Conclusão

468. O objetivo geral da presente fiscalizacão é o acompanhamento do processo de adaptacão dos contratos das atuais concessionárias de STFC para regime de autorizacão, que vem sendo realizado pela Anatel. Os objetivos específicos visam a compreender se o cálculo do saldo proveniente da migracão das atuais concessionárias de STFC representa o benefício econômico oportunizado a elas em decorrência do processo de migracão, bem como a verificar a valoracão dos compromissos de investimento e se a definicão das metas de investimento em infraestrutura de banda larga encontra-se aderente às políticas públicas vigentes (parágrafo 23).

469. Em relacão à primeira questão proposta para o presente acompanhamento, destacam-se, como limitacões observadas, a incompletude dos cálculos enviados pela Anatel e o fato de eventos supervenientes poderem afetar de forma relevante os saldos analisados. Entende-se a documentacão enviada como sendo, ainda, incompleta, devido à falta de informacões decorrentes, por exemplo, da desconsideracão do valor econômico decorrente do PGMU no momento da migracão, assumindo-se que este estaria integralmente atendido (parágrafos 31 e 32).

470. A segunda questão proposta visa a analisar se a definicão das metas de investimento em infraestrutura de banda larga encontra-se aderente às políticas públicas vigentes no país. Contudo, encontra-se em revisão a Resolução Anatel 741/2021, que aprova o regulamento de adaptacão das concessões do STFC para autorizacões do mesmo serviço, incluindo-se o Título IV, que dispõe sobre os compromissos de investimento. O referido processo de revisão possui previsão de término para a primeira quinzena de dezembro de 2022 (peça 60) (parágrafos 34 a 35).

471. Após a conclusão do referido regulamento, a Anatel deverá ainda elencar os compromissos de investimentos a serem realizados e calcular o valor econômico a eles associado, cotejando-o com o saldo definido anteriormente para cada concessionária (parágrafo 36).

472. A terceira questão de auditoria, por seu turno, visa a analisar a juridicidade dos termos dos contratos de adaptacão, bem como dos demais instrumentos contratuais e normativos relativos à adaptacão. Nessa linha, impende destacar o fato de a Anatel não ter encaminhado a esta Corte de Contas, até o presente momento, os termos dos contratos de adaptacão que pretende submeter às atuais concessionárias de STFC quando do possível processo de migracão.

473. Assim, com relacão à análise das questões 2 e 3, cumpre destacar: em primeiro lugar, a

limitação quanto às informações necessárias para responder as referidas questões, que ainda não foram recebidas por esta Corte; e a definição de que estes autos fossem submetidos à apreciação do relator até o dia 4/11/2022, conforme consta da peça 70. Em razão dessa limitação temporal, e dado o cronograma estabelecido pela Anatel, não foi possível responder às questões 2 e 3 nesta etapa processual. Desse modo, a análise prevista para essas questões será efetuada nestes autos em 2023, quando se espera receber da agência toda a documentação necessária (parágrafos 38 e 39).

474. Registre-se que, em atendimento ao Despacho do Ministro Relator Bruno Dantas, de 6/11/2022 (peça 133), a versão preliminar do presente relatório (peça 130) foi encaminhada para comentários dos gestores da agência, sendo que a Anatel apresentou ao TCU suas manifestações (peças 160, 161, 163 e 164) em 11/11/2022. As informações e os argumentos trazidos foram considerados na presente versão deste relatório, consoante exposto nas respectivas seções de comentários e contribuições ao longo do capítulo 4. Do mesmo modo, o referido despacho (peça 133) possibilitou que as concessionárias Oi e Telefônica encaminhassem documentos e considerações sobre o processo de cálculo dos valores da migração do STFC, para o TCU (peças 140-152, 157-158), que foram analisados na presente versão deste relatório.

475. Inicialmente, deve-se contextualizar que os serviços de telecomunicações podem ser prestados em regime público ou privado. Regime público é o regime do contrato de concessão, da universalização, da continuidade e das tarifas. Por outro lado, quanto ao serviço prestado em regime privado, observa-se a exigência de mínima intervenção, estando assegurado que a liberdade será a regra, constituindo exceções as proibições, restrições e interferências do Poder Público (LGT, art. 128) (parágrafos 59 a 68).

476. Em 2019, dentre as diversas alterações na LGT que a Lei 13.879/2019 promoveu, encontra-se o Título III-A, que trata da possibilidade de as empresas optarem pela adaptação da modalidade de outorga de serviço de telefonia fixa de concessão (regime público) para autorização (regime privado). O valor econômico associado a essa adaptação deverá ser calculado pela Anatel e será revertido em compromissos de investimentos das concessionárias em outros serviços, como banda larga e telefonia móvel, seguindo a priorização e a regulamentação do Poder Executivo Federal, nos termos dos arts. 144-A e 144-B (parágrafo 69).

477. Por meio da Portaria Anatel 1.426/2020, foi aprovada a contratação do consórcio liderado pela empresa espanhola *Axon Partners Group Consulting* para realização de consultoria especializada, visando: (i) à identificação e inventariamento patrimonial dos bens reversíveis; (ii) à análise da conformidade dos modelos de custos vigentes; e (iii) ao cálculo do valor econômico associado à adaptação do regime de outorga, para atendimento e implementação dos termos da Lei 13.879/2019 (parágrafo 77).

478. Essa contratação busca viabilizar a obrigação estabelecida pela LGT, atribuída à Anatel, de definir a metodologia de cálculo do valor econômico da adaptação do regime de concessão para autorização do STFC. Especificamente no § 1º do artigo 144-B, a LGT define que o valor econômico será o benefício que cada concessionária terá, considerando as desonerações de suas diversas obrigações no momento da adaptação. Por conseguinte, é necessário identificar quais aspectos são diferentes entre a exploração do STFC em regime de autorização e de concessão (parágrafos 83 a 89).

479. Sobre o saldo constituído por desonerações de obrigações decorrentes de alterações contratuais, essa componente inclui o saldo ou valor econômico associado às obrigações (de acesso individual e coletivo, infraestrutura de suporte, entre outros) que deveriam ser cumpridas até o final da concessão, se o contrato fosse mantido, e que deixarão de existir devido ao processo de adaptação (peça 99, p. 9) (parágrafos 91 a 93).

480. Antes da publicação dos valores finais, será necessário reavaliar a existência de valor a ser apurado para essas duas componentes: saldos constituídos por desonerações de obrigações decorrentes de alterações contratuais anteriores; e saldos constituídos por desonerações de obrigações decorrentes de potenciais alterações contratuais futuras (parágrafo 94).

481. Para os saldos constituídos por desonerações de obrigações decorrentes de alterações contratuais anteriores (A_1), a componente correspondente contempla os saldos do PGMU: os saldos já calculados associados ao *backhaul* e aos Postos de Serviço de Multifacilidades (PSM); e o saldo restante da obrigação do ‘acesso fixo sem fio’. Sobre esses saldos, a agência afirma que eles somente serão incluídos como parte do valor econômico se não forem utilizados em sua totalidade no cumprimento das obrigações de implantação de *backhaul* em sedes de municípios e áreas isoladas (peça 99, p. 16), conforme estabelecido pelo art. 17 do Decreto 10.610/2021 (parágrafos 96 e 97).

482. Acerca do saldo constituído por desonerações de obrigações decorrentes de potenciais alterações contratuais futuras (A_2), tem-se que essa componente contempla situações em que existem outras eventuais obrigações contratuais, assim como eventos imprevistos de natureza diversa, com impacto na concessão, e que sejam percebidos entre a redação da metodologia apresentada e a efetivação da adaptação (parágrafo 101).

483. Referente ao saldo de desonerações de obrigações recorrentes das concessionárias, o manual metodológico traz elencadas duas obrigações recorrentes: o ônus bienal do STFC (B_1), compreendendo o valor pago pelas concessionárias à União, a cada dois anos, correspondente a 2% das receitas do STFC explorado em regime de concessão; e o Fator X (B_2), elemento aplicável aos reajustes das tarifas de parte dos serviços concedidos, limitando os preços praticados pelas concessionárias a um teto (peça 99, p. 11) (parágrafos 105 e 106).

484. O cálculo do saldo referente ao ônus bienal do STFC (B_1) é realizado ao longo de quatro etapas: a seleção dos produtos relevantes para o STFC, que se baseia no mapeamento de contas Anatel definidas como STFC com os diferentes produtos incluídos em cada uma delas; a utilização das informações disponibilizadas pelas prestadoras nos DSAC, para o período de 2015-2019, no processo de estimação da demanda futura dos diferentes produtos selecionados para o STFC; na obtenção da evolução das receitas líquidas, que seria extraída dos resultados dos DSAC no período de 2015-2019, com o menor nível de granularidade possível (peça 117, p. 23); e, por fim, na aplicação do Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC) definido pela Anatel para trazer as receitas líquidas estimadas a valor presente (parágrafos 111 a 128).

485. Acerca dos cálculos utilizados para calcular o valor do saldo da desoneração do Fator X e da liberdade tarifária (B_2), destaca-se que esse procedimento ocorreu nas seguintes etapas: estimativa da demanda anual dos produtos/serviços concedidos afetados pelo Fator X até 2025; estimativa do valor do Fator X para cada ano desde a data da migração até 2025; e, depois, foi trazida a valor presente (até a data da efetiva migração) a diferença das receitas entre aplicar ou não o Fator X (parágrafos 129 a 135).

486. Com relação à componente de cálculo A_2 , que contempla situações em que existam eventuais obrigações contratuais e imprevistos de natureza diversa com impacto na concessão, mas que somente sejam percebidos entre a redação da metodologia apresentada e a efetivação da adaptação, alguns riscos devem ser registrados. Observa-se que haverá saldos em aberto a serem acertados no futuro, mesmo que toda a metodologia apresentada seja seguida à risca. Essa é uma realidade difícil de se escapar, vez que há eventos em andamento nesse momento que possuem implicações no cálculo dos saldos de migração. A questão é que o procedimento a ser adotado nas referidas situações precisa ser definido (parágrafos 137 a 143).

487. Além disso, outras questões, como pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em discussão em arbitragens, saldos possivelmente em aberto decorrentes da alienação de bens reversíveis (Seção 4.4) ou meras atualizações de parâmetros macroeconômicos adotados na metodologia de cálculo apresentada, precisam estar metodologicamente definidas desde agora. Esse tipo de abordagem pode contribuir para conferir segurança jurídica ao processo de migração dos contratos, vez que os valores envolvidos podem chegar à cifra de bilhões de reais (parágrafo 144).

488. Assim, conclui-se que os valores apresentados pela Anatel para a migração dos contratos de STFC ainda são provisórios e, em alguma medida, incompletos. Provisórios, porque ainda vão

sofrer processos de revisão e atualização futura, mesmo antes da realização de algum processo de adaptação; e incompletos, na medida em que não conseguem capturar todos os eventos envolvidos no processo de migração dos contratos que se encontram em vias de ocorrência (parágrafos 148).

489. Conforme conceituação legal, bens reversíveis são os ativos essenciais e efetivamente empregados na prestação do serviço público concedido. Como decorrência do princípio da continuidade da prestação desses serviços, existe a necessidade de que esses bens sejam revertidos para o poder concedente, caso os contratos de concessão sejam interrompidos ou finalizados, para que este possa viabilizar sua manutenção (parágrafo 150).

490. Nos casos em que a concessionária de STFC não opte pela adaptação da concessão, haveria a reversão de todos os bens reversíveis à União e a necessidade de apuração e de pagamento de indenização pela parcela não amortizada dos investimentos autorizados pela Anatel. No caso de opção pela adaptação, as prestadoras que tiverem seus contratos adaptados permanecerão de posse e uso de todos os bens, eliminando a necessidade de revertê-los à União. Portanto, esse montante é devido pela desoneração do ônus da reversibilidade dos bens, calculados nos termos do art. 144-C da LGT (parágrafos 154 e 155).

491. O valor econômico da componente (C) pode ser modelado como a diferença entre o valor dos ativos no momento da adaptação (visão da autorização) e o valor referente à reversão dos ativos à Anatel (visão da concessão) (parágrafo 156).

492. O manual metodológico da Anatel para os cálculos da adaptação adota como premissa que o ‘valor de reverter os ativos à Anatel’ no cenário da manutenção da concessão seria ‘nulo’, de modo que a agência estabelece que bastaria calcular o ‘valor dos ativos na data da adaptação’ para que fosse obtida a parcela C , chamada de ‘valor dos ativos que não serão revertidos à Anatel’ (peça 99, p. 11-12). Logo, é proposto que a componente de cálculo ‘valor de reverter os ativos à Anatel’, segundo a visão da concessão, é nula (parágrafo 157).

493. Com relação ao ‘valor da indenização pela parcela não amortizada dos investimentos autorizados pela Anatel’, o referido manual da agência assinala que, no cenário da opção pela adaptação, ‘os ativos continuarão a ser explorados pelas prestadoras adaptadas sem a necessidade de revertê-los à União, ou ainda, as prestadoras poderão continuar amortizando esses bens em sua totalidade’ (peça 99, p. 13). Deste modo, a Anatel conclui que, ‘tendo em vista que a prestadora adaptada continuará a amortizar os investimentos pela continuidade da prestação dos serviços e utilização dos ativos reversíveis, elimina-se a componente de indenização do cálculo do valor econômico’ (peça 99, p. 13) (parágrafo 158).

494. Portanto, na metodologia aprovada pela Anatel, a parcela C do valor econômico total da adaptação é composta unicamente pelo ‘valor dos ativos na data da adaptação’ (peça 99, p. 14). A agência aponta que ‘apenas consta do art. 144-C’ da LGT a determinação para que os bens reversíveis utilizados para a prestação de outros serviços de telecomunicações explorados em regime privado sejam valorados na proporção de seu uso para o serviço concedido (peça 99, p. 38) (parágrafo 159).

495. Nesse cenário, a Anatel estabeleceu duas perspectivas diferentes para obter esse valor dos bens reversíveis (peça 99, p. 38-39): C_1 , chamada de ‘valor real dos ativos na data da adaptação, considerado com base nos livros contábeis na data da adaptação’; e C_2 , chamada de ‘valor da exploração do STFC na data da Adaptação’ (peça 99, p. 38-39) (parágrafo 160)

496. Para obter a componente C_1 , a agência estabeleceu quatro etapas (peça 99, p. 39-40): i) definir a lista de ativos reversíveis; ii) definir os serviços aplicáveis à Concessão do STFC; iii) definir a abordagem para o cálculo da proporcionalidade de uso dos serviços STFC concedidos; e iv) definir a referência que será utilizada para reavaliar os ativos, dependendo de sua natureza (parágrafo 162).

497. Com relação à lista de bens reversíveis, apesar de terem sido utilizadas as RBRs elaboradas pela consultoria contratada pela Anatel especificamente para esses cálculos da adaptação (peça 99,

p. 45), a agência decidiu reinterpretar no manual de metodologia os tipos de ativos que devem ser classificados como bens reversíveis, tendo como ponto de partida uma definição de qual seria uma rede de telecomunicações para a prestação do serviço de STFC (peça 99, p. 43-45) (parágrafo 163).

498. Quanto à segunda etapa definida pela Anatel, qual seja, a definição dos serviços aplicáveis à concessão do STFC, a agência obteve essa lista a partir da ‘relação mais definitiva de receitas que devem compor a base de cálculo do ônus contratual do STFC’ (peça 99, p. 51-52) (parágrafo 169).

499. Para a terceira etapa, isto é, a definição acerca da proporcionalidade de uso dos serviços STFC concedidos, a agência decidiu se basear no DSAC, que é uma declaração de alocação de custos contábeis apresentada anualmente pelas empresas à Anatel e que abrange todos os serviços de telecomunicações prestados, como banda larga, telefonia móvel e telefonia fixa em regime privado e em regime público (peça 99, p. 52-53) (parágrafo 170).

500. Para os cálculos do valor econômico dos bens reversíveis para fins da adaptação, esses percentuais definidos pela agência devem ser multiplicados pelo valor de cada bem reversível, conforme metodologia de cálculo adotada pela Anatel. Assim, a quarta e última etapa definida na metodologia da Anatel para o cálculo da parcela C_1 na adaptação é definir a ‘referência para determinar o valor real dos ativos dependendo de sua natureza’ e para reavaliar os ativos (peça 99, p. 58-59). A agência adotou como premissa que todos os bens reversíveis seriam considerados pelo seu ‘valor líquido contábil’, que corresponde ao valor de aquisição registrado na RBR, excluindo o montante das amortizações e/ou depreciações do bem ao longo dos anos (peça 99, p. 59) (parágrafos 180 a 182).

501. Registre-se que, com base nessa metodologia, a consultoria e a Anatel consideraram que milhares de bens reversíveis tinham valor líquido contábil nulo. Por exemplo, no caso da Sercomtel, 24.908 bens reversíveis, ou seja, 71,3% do total, foram valorados em zero real. Entre esses bens com valor nulo, constam fibras óticas, postes, torres, automóveis etc. (parágrafo 183).

502. A Anatel afirma que somente terrenos e edifícios deveriam ser reavaliados com base em ‘um sistema de índices estatísticos (obtidos através do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi)’, enquanto os demais ativos não deveriam sofrer nenhuma reavaliação e serem considerados pelo seu valor líquido contábil (peça 99, p. 70-71). Isso porque, na avaliação da agência, ‘a única categoria que, indubitavelmente, possui caráter de liquidez assegurada e pode ser reavaliada de maneira adequada à generalidade desta análise é a categoria de imóveis e edifícios’ (peça 99, p. 60) (parágrafo 185).

503. Na perspectiva de C_2 , a agência definiu que seria calculado ‘o valor de negócio que a União ou o sucessor da concessão, caso fosse dada continuidade à prestação do STFC, poderia extrair dos ativos reversíveis’ (peça 99, p. 72). Assim, a Anatel avaliou ser ‘necessário definir um Plano de Negócio e executar uma abordagem de fluxos de caixa descontados’, abrangendo somente o aspecto operacional e excluindo outros aspectos como impostos (peça 99, p. 72-73) (parágrafo 190).

504. A agência optou por considerar o prazo de vinte anos, e, conforme informado, utilizou como referência para esse prazo o art. 167 da LGT para um termo de autorização dos serviços de telecomunicações (peça 99, p. 73-74). Com relação aos produtos e aos serviços aplicáveis a esse plano de negócios, a Anatel utilizou a mesma lista que foi usada para o cálculo da parcela C_1 (peça 99, p. 74) (parágrafo 191).

505. Para as estimativas de demanda dos serviços e das receitas unitárias, a agência adotou a mesma metodologia do cálculo do saldo do ônus bienal do STFC (peça 99, p. 74). Para obter a estimativa de custos unitários dos serviços, a Anatel utilizou os respectivos dados do DSAC 2019 referentes aos serviços comercializados nos últimos cinco anos, excluindo ‘os custos de depreciação e de capital que são incluídos no DSAC como resultado do cumprimento das obrigações regulatórias’ (peça 99, p. 74-75). A taxa de desconto utilizada foi o custo médio

ponderado de capital estabelecido pela agência, com base no art. 12, § 2º, da Resolução 741/2021 (peça 99, p. 75-76) (parágrafo 192).

506. Com respeito aos investimentos, a agência adotou como premissa que ‘o investimento a ser realizado durante o plano será aquele que mantenha o valor líquido dos ativos constante, ou seja, anualmente será reposto o valor depreciado’ (peça 99, p. 75) (parágrafo 193).

507. Registre-se que, em diversas etapas do cálculo, a Anatel e a Axon optaram por utilizar aproximações e variáveis intermediárias (*proxies*), ao invés de construir uma metodologia que utilizasse os dados já existentes, sobretudo nas RBRs e nas fiscalizações da agência. A valoração exigida pelo art. 144-C da LGT necessita de duas variáveis: o montante dos bens reversíveis e o percentual de uso dos bens que forem compartilhados com outros serviços além do STFC. A primeira corresponde ao próprio valor das RBRs e a segunda decorre da proporção da utilização dos bens reversíveis na prestação do serviço. Contudo, a metodologia desenvolvida pela Anatel e pela Axon recalcula o valor dos bens reversíveis com base em uma lógica nova, para a primeira variável, e utiliza uma modelagem baseada em contabilidade de custos, com todas as dificuldades inerentes de rateamento de despesas e atribuição de custos, para a segunda variável (parágrafos 196 e 197).

508. Em suas manifestações encaminhadas ao TCU, as concessionárias Oi e Telefônica criticaram o fato de os cálculos elaborados pela Axon, e aprovados pela Anatel, terem sido baseados em versões modificadas da RBR 2019, que conteriam diversas inconsistências. Por sua vez, a Anatel informou que já recebeu os relatos de todas as concessionárias e que, após a avaliação da Axon, serão realizados os ajustes necessários, ‘tanto da RBR como no valor econômico para a adaptação’ (peça 161, p. 6-7). Não obstante, verifica-se que essas RBRs não foram aprovadas por parte da agência previamente à sua utilização nos cálculos da migração, o que contraria a legislação vigente (parágrafos 202 a 230).

509. Para o cálculo da parcela C_1 na adaptação, observa-se que, para expressiva quantidade dos ativos contidos nas relações de bens reversíveis, o processo de depreciação dos ativos ocorre até que seu valor contábil líquido seja igual a zero (parágrafos 231 a 235).

510. Ainda que seja possível concluir pela referida inexistência de valor econômico associado com determinados itens do ativo, faz-se necessário seguir um processo consistente de valoração desses itens, antes que seja possível partir para tal conclusão. Ao longo do presente trabalho de acompanhamento, não foi observada a realização de um processo de valoração nas RBRs que pudesse subsidiar essa hipótese (parágrafo 236).

511. A partir da legislação aplicável, no caso concreto, é possível inferir que o processo de depreciação de ativos até valor residual igual a zero implica a necessidade de fundamentação, por parte da entidade proprietária, dos motivos pelos quais se entende que esse seria o valor obtido com a alienação do referido ativo. Recordar-se que a necessidade de motivação para atos administrativos, para entidades como a Anatel, segue disposta na Lei 9.784/1999, art. 2º, *caput* e parágrafo único, inciso VII e art. 50, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (parágrafos 244 a 245).

512. Ao longo dos trabalhos realizados pelo consórcio de consultoria, observou-se a ocorrência de diversas inconsistências, que ensejaram correções nas RBRs, como: padronização do campo ‘logradouro’; uniformização de endereço entre os bens constantes da RBR física e do inventário; identificação de ativos para os quais houve um processo de depreciação acelerada; mudanças de reversibilidade de bens; inclusões de bens em função dos relatórios de fiscalização da Anatel; inclusões de bens no inventário/RBR em função da RBR física, entre outros (peça 114, p. 12). Contudo, reporta-se não ter sido identificado nenhum processo que objetivasse encontrar o efetivo valor dos ativos reversíveis, de modo a valorá-los de maneira mais próxima ao valor que se pode atribuir a cada um deles, possivelmente implicando a correção de valores residuais (parágrafos 248 e 249).

513. Conforme evidenciado, dentre os itens do ativo considerados nas relações de bens reversíveis,

cerca 1,4 milhão possuem valor contábil igual a zero. Esse número representa aproximadamente 49,18% de todos os bens reversíveis do STFC mantidos em inventário pela Anatel. No entanto, na ausência de um procedimento específico de avaliação dos itens do ativo, a conclusão de que uma parte expressiva desses itens possui valor contábil nulo vai de encontro às recomendações contábeis aplicáveis ao caso concreto (parágrafos 253).

514. A situação apresentada pode ser intensificada quando considerado que as RBRs empregadas pela Anatel contêm itens que ainda se encontram em processo de depreciação, não tendo atingido, por conseguinte, seu valor residual aplicável (parágrafo 258).

515. Levando-se essa questão em consideração, observa-se que, dentre os itens do ativo considerados nas relações de bens reversíveis, cerca de 2,1 milhões poderão apresentar valor contábil igual a zero quando da possível migração dos contratos de STFC. Esse montante representa aproximadamente 72,54% de todos os bens reversíveis mantidos em inventário pela Anatel e atualmente de posse das referidas empresas (parágrafo 263).

516. Conclui-se que proceder com a precificação de milhões de ativos de infraestrutura das redes, como subcategorias de cabos de cobre, cabos de fibra ótica, dutos, torres e postes, em zero real, sem que uma análise específica seja realizada, não se mostra uma abordagem aceitável. Recorda-se que o art. 144-C da LGT determina que os bens reversíveis sejam valorados na proporção de seu uso, de modo que, se um bem ainda está sendo utilizado na concessão de STFC, esse ativo deveria ter um valor diferente de nulo (parágrafo 268).

517. Em sua manifestação (comentários dos gestores) acerca da desconsideração do valor residual de expressiva parte dos ativos constantes das RBRs no cálculo dos saldos de migração, a Anatel trouxe argumentos e alguns fatos novos, que ainda não haviam sido apresentados no âmbito de nenhum processo ao TCU. Após a análise de tais elementos, entende-se que, em primeiro lugar, resta afastada a alegação de que a desconsideração do valor residual dos ativos contidos em RBR tenha ocorrido sem que houvesse a devida motivação necessária para tal; e, depois, observa-se, em particular a partir dos dados contidos na Tabela 10, que a materialidade envolvida na estimativa e utilização desses valores seria pouco expressiva em relação aos valores agregados observados em C1 (parágrafos 274 a 297).

518. Com relação ao processo de reavaliação dos bens reversíveis, o manual metodológico apresentado dispõe que ‘para essas naturezas de ativos que possuem um perfil bastante seguro de liquidez, não se considera que o valor líquido contábil, *per se*, seria uma boa referência para encontrar o valor real do bem. **Nesse caso, mostra-se necessário realizar uma reavaliação que atualize o valor dos livros contábeis a um valor que mais se aproxime do valor real do ativo na data da adaptação**’ (peça 99, p. 60). O manual conclui que ‘avaliando-se as categorias de ativos disponíveis dentre a lista de bens reversíveis, entendeu-se que a única categoria que, indubitavelmente, possui caráter de liquidez assegurada e pode ser reavaliada de maneira adequada à generalidade desta análise é a categoria de imóveis e edifícios’ (peça 99, p. 60) (parágrafo 302 e 303).

519. Por outro lado, para a categoria de ativos que compreende a infraestrutura passiva das redes, como subcategorias de cabos de cobre, cabos de fibra ótica, dutos, torres e postes, a agência alega que ‘verificou-se não ser possível concluir com uma boa margem de segurança e com a exatidão adequada sobre seu estado de conservação e sobre o valor relativo desses bens, dado que sua reavaliação depende diretamente das condições de conservação, da rota que a infraestrutura conecta (regiões nas quais os dutos estão instalados, pontos conectados pela fibra ótica, localização das torres e dos postes etc.), da natural degradação que seus componentes sofrem e que impactam na qualidade de serviço que se pode ofertar, dentre outros’ (peça 99, p. 60) (parágrafo 304).

520. Com relação à essa premissa, impende destacar comando contido no MCASP, indicando a necessidade de reavaliação de itens do ativo imobilizado, tais como subcategorias de cabos de cobre, cabos de fibra ótica, dutos, torres e postes, bem como outros elementos ativos das redes de STFC, como plataformas, roteadores de acesso, equipamentos de comutação, *gateways*, entre outros, em bases periódicas. Esse procedimento é esperado ‘quando o valor justo de um ativo difere

materialmente de seu valor contábil registrado' (peça 105, p. 233) (parágrafos 307 e 308).

521. O consórcio de consultoria contratado apresentou à Anatel três possíveis cenários de avaliação dos ativos, sendo: i) cenário 1: sem revalorização dos ativos; ii) cenário 2: com a revalorização de uma subclasse de ativos imobilizados (edifícios e terrenos); e iii) cenário 3: com a revalorização de uma subclasse de ativos imobilizados (edifícios e terrenos) e de infraestruturas passivas (cabos de cobre, cabos de fibra ótica, dutos, postes e torres) (parágrafo 315).

522. Conforme pode ser observado, o procedimento de revalorização dos ativos se distribui nos cenários projetados 2 e 3. Para o segundo cenário, a revalorização abrange as categorias de edifícios e terrenos e, para o terceiro cenário, além de edifícios e terrenos, incluem-se cabos metálicos, cabos ópticos, dutos, postes e torres, mas não os elementos ativos da rede, como equipamentos de roteamento, plataformas, entre outros considerados como reversíveis pela Anatel. Como resultado, observa-se que o saldo total de migração dos contratos de STFC, para o segundo cenário elaborado pela consultoria, adotado pela Anatel, é único público, é de R\$ 22,6 bilhões (parágrafos 316 a 319).

523. Cumpre relatar que a área técnica da Anatel decidiu por utilizar o cenário 2, por entender que 'a opção recomendada pelo consórcio é, realmente, a opção que mais se aproxima da realidade setorial sob o ponto de vista operacional, e também de mercado, e que guarda coerência metodológica' (peça 109, p. 12). Por fim, informa-se que a recomendação apresentada pela adoção do cenário dois foi referendada pelo Conselho Diretor da agência (parágrafo 321).

524. No entanto, resta clara definição normativa no sentido de que se faz necessário procedimento de reavaliação de itens do ativo imobilizado quando o seu valor de mercado (ou de intercâmbio entre partes interessadas) difere materialmente do seu valor contábil registrado. Nessa linha, observam-se evidências de que a valoração dos bens reversíveis com base no seu valor contábil depreciado, sem que seja realizado um abrangente processo de reavaliação destes, pode representar uma subestimação dos seus valores reais. Por conseguinte, em caso de manutenção da situação encontrada, seria observada uma valoração incorreta dos bens reversíveis que, em cenário de possível adaptação de regime, vão ser entregues às atuais concessionárias de STFC sem que haja contrapartida correlata ao efetivo valor de mercado dos ativos.

525. Já no que tange à ausência de reavaliação contábil do ativo imobilizado para os elementos de infraestrutura de rede das concessionárias de STFC, a Anatel também traz novos dados que justificam acolher, parcialmente, os argumentos da agência reguladora para que: em relação aos cabos de cobre, proceda-se com uma reavaliação do seu valor contábil especificamente em relação ao direito de passagem associado aos mesmos; equipamentos de comutação e roteamento sejam reavaliados caso tenham sido adquiridos posteriormente a uma referência temporal estabelecida pela própria Anatel; e que seja retirada da necessidade de reavaliação a expressão 'e outros ativos que ainda apresentam valor' (parágrafos 353 a 395).

526. Após contratação do consórcio liderado pela empresa espanhola *Axon Partners Group Consulting*, particularmente em decorrência dos produtos entregues na fase II dos trabalhos solicitados (inventário patrimonial de bens reversíveis), apurou-se que o valor de alienações de bens reversíveis entre 2002 e 2019 teria sido de R\$ 2,24 bilhões, sendo que apenas 8,4% foram efetivamente depositados nas contas vinculadas. Deste modo, há um saldo de R\$ 2,05 bilhões a ser investido pelas empresas nas concessões de STFC ou a ser considerado nos cálculos da adaptação das concessões em autorizações (peça 110, p. 11, 14, 17, 20, 23, 26) (parágrafo 400).

527. Caso esse saldo venha a ser aplicado pelas empresas citadas nas próprias concessões, será necessária atualização em suas respectivas RBRs, a fim de retratar de forma fidedigna o inventário de bens reversíveis aplicável em cada situação. Por conseguinte, observa-se que a existência do saldo em aberto, no valor de R\$ 2,05 bilhões, referente à conta vinculada, possui o condão de impactar os cálculos efetuados pela Anatel de duas maneiras: sob a forma de um saldo a ser pago à União quando da possível adaptação dos contratos de concessão, ou na forma de uma atualização na relação de bens reversíveis considerada. Como a inclusão de ativos na relação de bens

reversíveis de determinada concessionária atua no sentido de aumentar o valor das componentes de cálculo C_1 e C_2 , afirma-se, então, que a manutenção da situação identificada pode gerar uma diferença potencialmente bilionária no saldo final de migração dos contratos de STFC (parágrafos 418 a 420).

528. Ressalte-se que os argumentos apresentados pela Anatel na sua manifestação de comentários de gestores não são suficientes para elidir a ilegalidade identificada no sentido da não inclusão do saldo de R\$ 2,05 bilhões no cálculo do valor econômico da adaptação, em face do dever legal e contratual de reaplicação dos recursos auferidos com a alienação de bens reversíveis na própria concessão de STFC, nos termos do art. 86, parágrafo único, inciso III, e 96, inciso V, da Lei 9.742/1997; das cláusulas 4.5 e 12.1, § 2º, dos Contratos de Concessão de STFC de 1998 e das cláusulas 4.5 e 13.1, § 2º, incisos I e II, dos Contratos de Concessão de STFC de 2006, bem como da jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 3.311/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, 1.809/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, e 2.142/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Rodrigues (parágrafos 422 a 437).

529. Com relação à estimativa futura das receitas unitárias líquidas dos serviços selecionados, constatou-se que diversos serviços acessórios do STFC apresentam séries históricas de receita nula e, conseqüentemente, projeções futuras de receita iguais a zero. No entanto, ainda que o STFC possa ser considerado um serviço em decadência, essa não é a realidade dos referidos serviços, que existem justamente para prover infraestrutura para outros produtos que podem vir a apresentar uma vida útil mais longa, bem como com melhores perspectivas de receita futura, como a banda larga em regime de atacado (parágrafos 438 a 444).

530. A situação reportada possui como efeito a subestimação das possíveis receitas obtidas por intermédio da exploração dos ativos da concessão de STFC, em particular, no que tange aos serviços de compartilhamento de infraestrutura. Por conseguinte, espera-se obter uma valoração inadequada para a componente de cálculo C_2 e, assim, um valor econômico associado à migração dos contratos de STFC que difere daquele que seria o valor justo (parágrafos 457 e 458).

531. No tocante a este achado, a Anatel trouxe novos argumentos e entende-se que, em particular aqueles relativos à realidade do setor em outros mercados potencialmente mais desenvolvidos, devem ser considerados. Por conseguinte, acolhe-se o argumento apresentado pela agência, no sentido de restringir o alcance da proposta de encaminhamento contida na referida seção para o mercado de aluguel de dutos somente (parágrafos 459 a 465).

532. Cumpre reportar que, em 30/9/2022 e 21/10/2022, foram realizadas reuniões entre a área técnica da Anatel e esta unidade técnica, para esclarecer alguns aspectos sobre a metodologia de cálculo da adaptação.

533. Os estudos encaminhados pela Anatel para análise desta Corte de Contas apresentam aspectos dignos de menção elogiosa, dentre os quais: o adequado nível de documentação observado na metodologia empregada, bem como nas planilhas de cálculo elaboradas; fórmulas matemáticas com implementação simples, direta e com maior auditabilidade; a atualização tempestiva dos parâmetros de cálculo do WACC, de forma a incorporar na metodologia mudanças recentes observadas no cenário macroeconômico nacional; uma metodologia de estimação robusta, em especial para os parâmetros de demanda e receita futuras; correções e atualizações nas listas de bens reversíveis pela consultoria contratada; e melhorias técnicas efetivas ocorridas em decorrência das consultas públicas realizadas.

534. Adicionalmente, registre-se que, ao longo do período de análises da equipe de auditoria do TCU, o corpo técnico da Anatel, em especial da Auditoria Interna, da Superintendência de Competição (SCP) e da Superintendência de Controle de Obrigações (SCO), se mostrou sempre acessível e cordial, avaliando os questionamentos da equipe de auditoria com esmero e de forma tempestiva.

535. Registre-se que o eminente Ministro Relator Bruno Dantas, por intermédio de despacho proferido em 6/11/2022 (peça 133), autorizou as empresas Telefônica e Oi a apresentarem

informações e considerações sobre a matéria tratada nos autos. Ainda, em vista da necessidade de construção participativa das deliberações desta Corte, e a fim de avaliar melhor as consequências práticas das decisões que devem ser proferidas nestes autos, foi autorizado à Anatel apresentar manifestação a respeito das conclusões e propostas de encaminhamento constantes do Relatório de Acompanhamento (peça 130).

536. Nestes termos, em atendimento ao referido Despacho do Ministro Relator Bruno Dantas (peça 133), as concessionárias Telefônica e Oi apresentaram ao TCU suas manifestações acerca do processo da Anatel para o cálculo dos valores para a migração das concessões de STFC (peças 140-152, 157-158). A Anatel, por sua vez, apresentou ao TCU igualmente suas manifestações (peças 160, 161, 163 e 164) acerca de versão preliminar do presente relatório (peça 130).

6. Proposta de Encaminhamento

537. Ante ao exposto, propõe-se:

a) determinar à Anatel, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, no que tange ao cálculo dos saldos associados à migração do regime de concessão para autorização, que, no prazo de 120 contados da ciência da deliberação:

a.1) adote as providências devidas para adequar os cálculos da parcela C_1 do valor econômico da adaptação, que corresponde à valoração dos bens reversíveis, de modo a abster-se de utilizar valores que sejam significativamente discrepantes da efetiva valoração de mercado desses bens, abarcando, no mínimo, as classes de ativos constituídas por edifícios, terrenos, postes, torres, dutos, cabos de fibra óptica, direitos de passagem e equipamentos ativos de rede, consoante exigido pelo art. 144-C, *caput*, da LGT, art. 204 do Regimento Interno da Anatel, Resolução Anatel 612/2013 e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP);

a.2) inclua, no cálculo do saldo de migração dos contratos de STFC, valores decorrentes de operações de alienação de bens reversíveis do STFC, previamente anuídas ou não pela agência, que não foram reaplicados na própria concessão, a exemplo do saldo apurado de R\$ 2,05 bilhões não depositado na conta vinculada, consoante art. 17, da Resolução Anatel 447/2006, art. 86, parágrafo único, inciso III, e 96, inciso V, da Lei 9.742/1997; nas cláusulas 4.5 e 12.1, § 2º, dos Contratos de Concessão de STFC de 1998 e nas cláusulas 4.5 e 13.1, § 2º, incisos I e II, dos Contratos de Concessão de STFC de 2006, bem como na jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 3.311/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, 1.809/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, e 2.142/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Rodrigues;

b) recomendar à Anatel, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que promova alterações em sua metodologia de estimação dos parâmetros de receita e demanda referente ao serviço de aluguel de dutos, de forma a capturar fidedignamente suas perspectivas mercadológicas futuras, por risco de infringência ao disposto no art. 144-C, parágrafo único da LGT;

c) com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência à Anatel sobre a irregularidade identificada na atuação da agência em calcular o valor econômico da adaptação das concessões de STFC com base em um documento (RBRs) que não está formalmente aprovado nem está concluído, contrariando o que já havia sido determinado pelos acórdãos do TCU, que expressamente consignaram a necessidade de utilização de estudos finais para transações como a adaptação das concessões, bem como de correção das RBRs por parte da Anatel e das concessionárias, conforme os itens 9.2.7 e 9.2.8 do Acórdão 3.311/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e os itens 9.2, 9.2.11 e 9.2.12 do Acórdão 2.142/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, bem como o art. 5º da Resolução Anatel 447/2006, Regulamento de Bens Reversíveis (vigente quando da apresentação dessas RBRs 2019 por parte das concessionárias) e o art. 6º, § 3º, do Regulamento de Continuidade do STFC, Resolução Anatel 744/2021;

d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida neste processo, bem como do relatório e voto que a fundamentarem, destacando que o relatório e o voto que a fundamentam ser consultados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acórdãos:

d.1) à Anatel;

d.2) ao Ministério das Comunicações;

d.3) à concessionária Telefônica S.A., por ser *amicus curiae*;

d.4) à concessionária Oi S.A., por ser *amicus curiae*;

e) restituir os autos à SeinfraCOM, a fim de que seja dada continuidade ao acompanhamento decorrente da determinação contida no Acórdão 3.076/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, item 9.1.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento autuado em cumprimento ao Acórdão 3.076/2016-TCU-Plenário com o objetivo de avaliar o processo de adaptação dos contratos de concessão de Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) para regime de autorização proposto pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.

2. Atualmente há seis concessionárias de STFC no Brasil: Embratel, do grupo Claro; Telefônica, do grupo Vivo; Brasil Telecom e a Telemar, ambas do grupo Oi, Sercomtel, do grupo Ligga; e CTBC, do grupo Algar.

3. Segundo o texto original da Constituição Federal, apenas a União, mediante exploração direta ou concessão a empresas sob controle estatal, poderia prestar os serviços de telecomunicações (art. 21, inciso XI). Entretanto, a Emenda Constitucional n. 8, de 15/8/1995, alterou substancialmente o regramento, eliminando a restrição da concessão a empresas sob controle estatal. Estabeleceu, nesse sentido, que os serviços de telecomunicações poderiam ser prestados diretamente pela União ou mediante autorização, concessão ou permissão, nos termos da lei.

4. A partir disso, foi editada a Lei 9.472/1997 - Lei Geral de Telecomunicações (LGT) -, que criou a Anatel e definiu o novo modelo de concessão do STFC, nos arts. 83 a 117, estabelecendo a organização dos serviços de telecomunicações, prestados em regime público e privado.

5. Em 2/6/1998 foram firmados setenta contratos de concessão de STFC, de idêntico teor, com as empresas que prestavam os serviços de telefonia fixa, e em 29/7/1998 houve a privatização do sistema Telebras.

6. A LGT fixou para 31/12/2005 o fim da concessão de STFC prevista no Plano Geral de Outorgas, assegurado o direito à prorrogação única por vinte anos. Em dezembro de 2005, prorrogou-se a concessão até 2025, com a assinatura de setenta contratos de idêntico teor, que incluíram a possibilidade de revisões quinquenais para estabelecer novos condicionamentos e novas metas para universalização e qualidade.

7. Portanto, a vigência dos contratos objeto deste acompanhamento encerra-se no final de 2025. Ocorre que em 3/10/2019 foi sancionada a Lei 13.879/2019, permitindo a adaptação das concessões de STFC vigentes para o regime de autorização. A matéria foi regulamentada pelo Decreto 10.402/2020 e pela Resolução-Anatel 741/2021.

8. Para viabilizar a adaptação, em 24/11/2020 a Anatel contratou o consórcio formado pelas empresas Axon Consulting, Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPQD) e Management Solutions, liderado pela Axon Partners Group Consulting. Referido contrato tem por escopo: a) identificação e inventariamento patrimonial dos bens reversíveis; b) análise de conformidade dos modelos de custos vigentes; e c) cálculo do valor econômico associado à adaptação do regime de outorga.

9. Em 6/7/2022, a Anatel encaminhou a esta Corte de Contas os primeiros documentos associados ao processo de migração, contendo estudos para o cálculo do saldo da adaptação das concessões do STFC para autorizações deste serviço e valores econômicos associados à adaptação, individualizados por concessionária (peça 63).

10. Para o atingimento dos objetivos fixados no acompanhamento, a unidade instrutora propôs três questões de auditoria a serem avaliadas: 1) se o cálculo do saldo proveniente da migração de contratos de concessão de STFC vigentes representa o benefício econômico dela decorrente; 2) se os compromissos de investimento em infraestrutura de banda larga são aderentes às políticas públicas vigentes e tiveram seu valor econômico apurado de forma adequada; e 3) se os termos dos contratos de adaptação, bem como demais instrumentos contratuais e normativos relativos à adaptação, estão

aderentes à legislação vigente.

11. No relatório que precede este voto, a SeinfraCOM apresenta exame parcial da matéria. Afirma que as questões 2 e 3 não podem ser respondidas por insuficiência de informações necessárias para tanto. Assim, sugere que tal avaliação seja realizada em 2023, quando espera ter recebido toda a documentação concernente da Anatel (item 39, peça 173).

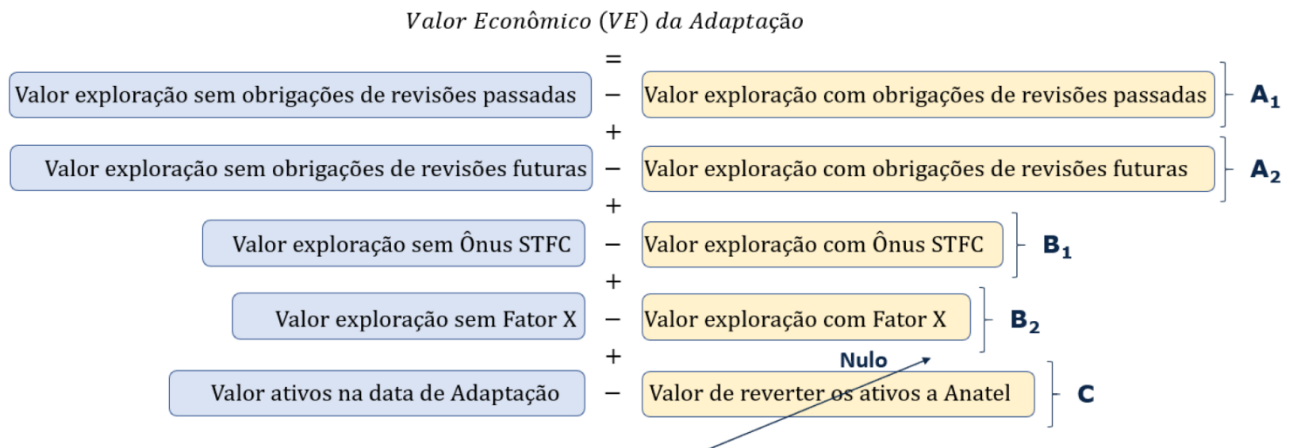
12. Em versão preliminar do relatório de acompanhamento, a unidade instrutora apontou como achados inconsistências no processo de avaliação dos bens reversíveis e oportunidades de melhoria no método de estimativa dos parâmetros de receita e demanda referente aos serviços acessórios do STFC. Assim, propôs as determinações e recomendação contidas no item 435, alíneas “a” e “b”, da peça 130.

13. Dada a relevância da matéria, não obstante a urgência requerida, determinei a submissão do aludido relatório para comentários dos gestores, cujas respostas foram incorporadas e analisadas pela SeinfraCOM na instrução atual (relatório que precede este voto - peça 173).

14. Da mesma forma, embora tenha indeferido o pedido de ingresso como interessado formulado pelas empresas concessionárias Oi e Telefônica, franqueei-lhes o envio de documentos e considerações sobre o cálculo dos valores da migração do STFC, bem como a participação nos autos na condição de *amici curiae*.

15. As informações apresentadas pelas aludidas empresas anteriormente à manifestação conclusiva da SeinfraCOM (relatório que precede este voto - peça 173) também foram incorporados ao exame da unidade instrutora.

16. Antes de abordar os achados relatados, é necessário retomar sucintamente a modelagem adotada pela Anatel para cálculo do benefício econômico gerado a partir da adaptação, em cumprimento ao art. 144-B da Lei 13.879/2019, que consta na figura 2 no relatório precedente:



Fonte: Manual metodológico Anatel (peça 99, p. 14).

17. As definições de cada um dos termos, segundo o Manual metodológico da Anatel, são:

A1= saldo constituído por desonerações de obrigações decorrentes de alterações contratuais anteriores;

A2= saldo constituído por eventos imprevistos de natureza diversa, com impacto na concessão e por eventuais desonerações de obrigações decorrentes de alterações contratuais futuras;

B1= saldo da desoneração do ônus bienal do STFC;

B2= saldo da desoneração do Fator X;

C= valor dos ativos que não serão revertidos à União.

18. A parcela A1 contempla desonerações de obrigações decorrentes de alterações contratuais anteriores. Segundo a Anatel, inclui os saldos do Plano Geral de Metas para a Universalização (PGMU): os saldos já calculados associados ao *backhaul* e aos Postos de Serviço de Multifacilidades (PSM); bem como o saldo restante da obrigação do “acesso fixo sem fio”. A agência afirma que tais valores somente serão incluídos como parte do valor econômico se não forem utilizados em sua totalidade no cumprimento das obrigações de implantação de *backhaul* em sedes de municípios e áreas isoladas, conforme estabelecido pelo art. 17 do Decreto 10.610/2021 (peça 99, p. 16).

19. A componente A2 contempla obrigações contratuais decorrentes de alterações futuras, motivadas, inclusive, por eventos imprevistos, e pactuadas entre a formulação da metodologia apresentada e a efetivação da adaptação. A unidade instrutora registra riscos em tal precariedade:

“Observa-se que haverá saldos em aberto a serem acertados no futuro, mesmo que toda a metodologia apresentada seja seguida à risca. Essa é uma realidade difícil de se escapar, vez que há eventos em andamento nesse momento que possuem implicações no cálculo dos saldos de migração. A questão é que o procedimento a ser adotado nas referidas situações precisa ser definido.” (parágrafos 137 a 143 do relatório precedente).

“Além disso, outras questões, como pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em discussão em arbitragens, saldos possivelmente em aberto decorrentes da alienação de bens reversíveis (Seção 4.4) ou meras atualizações de parâmetros macroeconômicos adotados na metodologia de cálculo apresentada, precisam estar metodologicamente definidas desde agora. Esse tipo de abordagem pode contribuir para conferir segurança jurídica ao processo de migração dos contratos, vez que os valores envolvidos podem chegar à cifra de bilhões de reais.” (parágrafo 144 do relatório precedente)

20. Com base nisso, a SeinfraCOM conclui que os valores apresentados pela Anatel para a migração dos contratos de STFC *“ainda são provisórios e, em alguma medida, incompletos. Provisórios, porque ainda vão sofrer processos de revisão e atualização futura, mesmo antes da realização de algum processo de adaptação; e incompletos, na medida em que não conseguem capturar todos os eventos envolvidos no processo de migração dos contratos que se encontram em vias de ocorrência”*.

21. A parcela B1 contempla o valor pago pelas concessionárias à União, a cada dois anos, correspondente a 2% das receitas do STFC explorado em regime de concessão. Seu cálculo é realizado ao longo de quatro etapas: 1) seleção dos produtos relevantes para o STFC, que se baseia no mapeamento de contas Anatel definidas como STFC com os diferentes produtos incluídos em cada uma delas; 2) utilização das informações disponibilizadas pelas prestadoras no Documento de Separação e Alocação de Contas (DSAC), para o período de 2015-2019, no processo de estimação da demanda futura dos diferentes produtos selecionados para o STFC; 3) obtenção da evolução das receitas líquidas, que seria extraída dos resultados dos DSAC no período de 2015-2019, com o menor nível de granularidade possível (peça 117, p. 23); e, por fim, 4) aplicação do Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC) definido pela Anatel para trazer as receitas líquidas estimadas a valor presente.

22. O Fator X, representado pelo B2, constitui elemento aplicável aos reajustes das tarifas de parte dos serviços concedidos, limitando os preços praticados pelas concessionárias a um teto (peça 99, p. 11). Para calcular a parcela, a Anatel desenvolveu os seguintes procedimentos: estimativa da demanda anual dos produtos/serviços concedidos afetados pelo Fator X até 2025; estimativa do valor do Fator X para cada ano desde a data da migração até 2025; ajuste para o valor presente (até a data da efetiva migração) da diferença das receitas entre aplicar ou não o Fator X.

23. A parcela C inclui o valor dos ativos não revertidos à União em decorrência da adaptação.

Parte-se do pressuposto de que se a concessão fosse finalizada nos termos originais, em 2025, os bens seriam revertidos à União (art. 102, LGT), diferentemente do que ocorrerá na adaptação, em que as empresas, então autorizatárias, passarão a usufruir dos bens na prestação dos serviços no novo regime.

24. A Anatel apresenta duas propostas de cálculo da parcela C: C1 – baseada no valor contábil líquido dos bens reversíveis; e C2 – baseada no valor de negócio que a União ou o sucessor da concessão, caso fosse dada continuidade à prestação do STFC, poderia extrair dos ativos reversíveis. E opta por adotar o maior dos valores: C1 ou C2. Na prática, C2 acaba sendo menor do que C1, sendo esse utilizado como parâmetro.

25. A par da provisoriedade dos valores, e da consequente possibilidade de alterações até o momento da efetiva adaptação, a unidade instrutora não registra falhas relevantes na metodologia aplicada para o cálculo de A1, A2, B1 e B2, e não sugere encaminhamento específico com vistas à correção ou aprimoramento de tais componentes.

26. Por outro lado, são apontados achados na composição da parcela C, relacionada à mensuração dos valores dos ativos na data da adaptação.

27. A unidade instrutora contesta a mera utilização do valor contábil líquido (depreciado) para ativos que poderiam representar valor econômico superior, se reavaliados. Nesse grupo inclui postes, torres, dutos, cabos de fibra óptica, direitos de passagem e equipamentos ativos de rede (itens 4.3 e 4.4 do relatório precedente).

28. Registra a ausência de cômputo do saldo de migração de R\$ 2,05 bilhões, relacionados a alienações pretéritas de bens reversíveis não reaplicados na concessão e não depositados na conta vinculada (item 4.4 do relatório precedente).

29. Considera frágil a avaliação das receitas acessórias do STFC no cálculo de C2 ao considerar nulos proveitos obteníveis com componentes da infraestrutura do STFC, como por exemplo, a locação de dutos (item 4.5 do relatório precedente).

30. Critica ainda o fato de a valoração dos ativos ter sido realizada com base em relação de bens reversíveis (RBR) pendente de aprovação formal da Anatel (item 4.1.2 do relatório precedente).

31. Diante dos achados identificados, a SeinfraCOM propõe:

a) determinar à Anatel que adote providências para: 1) *“adequar os cálculos da parcela C₁ do valor econômico da adaptação, que corresponde à valoração dos bens reversíveis, de modo a abster-se de utilizar valores que sejam significativamente discrepantes da efetiva valoração de mercado desses bens, abarcando, no mínimo, as classes de ativos constituídas por edifícios, terrenos, postes, torres, dutos, cabos de fibra óptica, direitos de passagem e equipamentos ativos de rede”*; e 2) *“incluir, no cálculo do saldo de migração dos contratos de STFC, valores decorrentes de operações de alienação de bens reversíveis do STFC, previamente anuídas ou não pela agência, que não foram reaplicados na própria concessão, a exemplo do saldo apurado de R\$ 2,05 bilhões não depositado na conta vinculada”*;

b) recomendar à Anatel que: *“promova alterações em sua metodologia de estimação dos parâmetros de receita e demanda referente ao serviço de aluguel de dutos, de forma a capturar fidedignamente suas perspectivas mercadológicas futuras”*;

c) dar ciência à Anatel: *“sobre a irregularidade identificada na atuação da agência em calcular o valor econômico da adaptação das concessões de STFC com base em um documento (RBRs) que não está formalmente aprovado nem está concluído, contrariando o que já havia sido determinado pelos acórdãos do TCU, que expressamente consignaram a necessidade de utilização de estudos finais para transações como a adaptação das concessões, bem como de correção das RBRs por parte da Anatel e das concessionárias”*.

32. Estando os autos conclusos para a elaboração deste voto, as empresas ofereceram novas manifestações que acolho a título de memoriais (peças 182 a 186) e cujos principais argumentos resumo nos parágrafos seguintes.
33. Em princípio, destacam a importância da consensualidade na adaptação, que dependeria sobretudo do interesse das concessionárias na migração. Sustentam que o interesse público transbordaria mera avaliação patrimonial dos ativos do STFC, modalidade em franca obsolescência. A análise dos benefícios decorrentes da migração deveria considerar o possível redirecionamento dos recursos para investimentos na melhoria de outros serviços mais atuais, contemporâneos ao estágio de desenvolvimento do setor.
34. Argumentam que o sucesso da adaptação depende da assertividade e da adequação dos cálculos e premissas utilizados pela agência quando da quantificação dos valores econômicos associados à adaptação. Equívocos que levem à majoração excessiva obstariam a migração e a realização de investimentos em outras áreas importantes, notadamente na banda larga.
35. A metodologia de avaliação dos ativos proposta pela Anatel, com base no valor contábil residual, não capturaria o valor econômico da adaptação, o que só poderia ser obtido se considerados os fluxos de caixa percebidos pela ex-concessionária com a extinção da concessão a partir da migração para o regime de autorização. A valoração dos bens somente poderia considerar a sua capacidade de geração de receitas. O valor contábil residual representaria tão somente o valor do ativo na perspectiva do vendedor.
36. Nessa linha, não haveria discricionariedade para a Anatel determinar a metodologia de cálculo para a aferição do valor dos ativos, uma vez que os arts. 144-B e C da LGT expressamente teriam fixado que a metodologia a ser desenvolvida deve capturar o valor econômico.
37. Ainda, a metodologia desrespeitaria o comando legal contido no parágrafo único do artigo 144-C da LGT, que estabelece que os bens multisserviço devem ser avaliados na proporção do seu uso para o STFC concedido, pois estaria considerando indevidamente benefícios atrelados aos serviços prestados em regime privado (autorização).
38. A propósito, defendem que ao longo dos últimos anos o STFC vem perdendo intensivamente a relevância, de modo que os investimentos recentes em infraestrutura, e que constituem boa parte dos ativos compartilhados, possuem diminuta proporção de uso neste serviço. Dessa forma, o percentual de utilização dos ativos das concessionárias alocados ao STFC na metodologia proposta pela Anatel estaria superdimensionado e muito longe da realidade.
39. Afirmam que os bens de uso compartilhado – como cabos de fibra ótica e multiplexadores óticos – que suportam a oferta de serviços de interesse da companhia, não serão necessariamente descontinuados e, portanto, não poderiam ser mensurados pelo valor de uma hipotética venda, como defendem a Anatel e a SeinfraCOM.
40. Se, por hipótese, houvesse a extinção total do serviço prestado em regime público não haveria falar em reversão de bens. Inexistindo o dever para o Poder Público de continuar a prestação do serviço em regime público, não seria necessário reverter os bens. Nessa linha, a reversão teria por finalidade garantir a continuidade do serviço e não propriamente ressarcir o Estado.
41. Sob tal aspecto, a partir da divisão das áreas em termos de existência ou não de competição adequada (prevista no Plano Geral de Outorga), só caberia falar em reversibilidade naquelas áreas sem competição adequada, nas quais seria possível conceber a manutenção da prestação dos serviços em regime público além de 2025. Porém, nas áreas com competição adequada os serviços deveriam ser transferidos para o regime privado, condição que tornaria desnecessária a reversão dos bens.
42. Os bens localizados em áreas não rentáveis não deveriam entrar no cálculo do saldo de

migração, pois não geram fluxo de caixa positivo, sendo, portanto, desprovidos de valor econômico. A partir da constatação de que depois de 2025 o oferecimento dos serviços nas áreas não rentáveis seria descontinuado, a situação dos bens em tais regiões seria equivalente com ou sem a adaptação – não haveria interesse das concessionárias em incorporá-los, para, em último caso, vendê-los.

43. Com relação à possível geração de receita com a alienação de ativos nas áreas não rentáveis, ponderam ainda que a obsolescência do STFC e a falta de demanda em tais regiões tornam a comercialização inviável.

44. Discorda da exclusão da indenização pelos investimentos não amortizados (componente “I”) da fórmula de cálculo do valor econômico da adaptação. Segundo a Anatel, tal componente fora desconsiderado porque os ativos continuariam a ser explorados e amortizados pelas prestadoras adaptadas sem a necessidade de revertê-los à União (peça 99, p. 13). Todavia, na visão das concessionárias, a amortização dos investimentos durante todo o prazo da concessão é uma premissa contratual integrante do seu equilíbrio econômico-financeiro. A antecipação do final do contrato ensejaria, nesses termos, o direito à indenização às concessionárias relativa à parcela não amortizada.

45. Em específico, o parecer técnico que acompanha as manifestações considera que o valor contábil líquido dos **bens reversíveis de uso dedicado (100% alocados ao STFC)** não corresponde ao valor de venda desses ativos, diante da insustentabilidade da concessão. “Nas áreas rentáveis, o valor de venda deveria ser apurado pelo fluxo de caixa descontado. Mesmo que esses bens fossem alienados pelo valor C1, a receita extraordinária teria de ser usada para indenizar a concessionária pela não amortização do investimento em áreas não rentáveis” (peça 183).

46. Bens de uso compartilhado não seriam alienáveis, pois empregados em outros serviços. E a renda gerada por outros serviços não poderia ser considerada na adaptação. Assim, conclui que bens de uso compartilhado não gerariam receitas para as concessionárias.

47. Por outro lado, com relação à mensuração dos ativos com base na possível exploração, componente C2, as concessionárias argumentam que o cálculo não deveria incluir áreas não rentáveis, onde os bens não geram qualquer fluxo positivo.

48. No mais, as manifestações contestam as RBRs utilizadas pela Anatel, as quais teriam sido modificadas, estariam superestimadas e não teriam sido submetidas à avaliação das próprias concessionárias. Bens não essenciais à prestação dos serviços teriam sido indevidamente incluídos na valoração dos ativos, à revelia do art. 144-C da LGT. Criticam também as modificações realizadas no DSAC, que constitui a base para a proporcionalização dos ativos ao STFC.

49. Feita breve contextualização, passo a decidir.

50. Acompanho a análise e as conclusões da unidade instrutora no que não contrariar este voto, razão por que incorporo os seus fundamentos como razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações.

51. Inicialmente, é importante enfatizar que o poder de controle de atos regulatórios encontra-se em uma tênue fronteira que demanda constante exercício de autocontenção para que este Tribunal, no exercício de suas competências, evite o voluntarismo e respeite o legítimo espaço de discricionariedade do gestor e do regulador.

52. O exercício desse controle de atos regulatórios é deveras consagrado em pacífica jurisprudência desta Corte de Contas que o apregoa como de segunda ordem, atendo-se aos atos emanados e praticados pelos reguladores. A inobservância de dispositivos constitucionais e legais resulta na expedição de determinações, ao passo em que aspectos relacionados a boas práticas ou técnicas de comparação devem ser objeto de recomendações, preservando a competência dos reguladores para avaliar a conveniência e oportunidade de sua implementação, o que deve ser objeto

de decisão fundamentada.

53. Assim, em observância à jurisprudência há muito formada nesta Corte de Contas, em processos da natureza que hora se examina, este Tribunal deve primar por não se imiscuir de maneira imprópria no espaço discricionário assegurado ao gestor.

54. O reconhecimento desse espaço não significa que esse poder discricionário seja absoluto e, assim, imune ao controle. A jurisprudência do TCU é no sentido de que ele pode ser sindicado quanto aos seus requisitos, bem como aos critérios de juridicidade, mormente quando evidenciado que as decisões afrontam princípios a que se submete a Administração Pública, como os da motivação, da finalidade, da eficiência e da economicidade, para citar alguns que frequentemente se relacionam à matéria discutida em processos de controle de contratos de parceria.

55. Sob outro aspecto, no caso concreto é indispensável admitir uma condição inicial para o sucesso da iniciativa de adaptação conduzida pela Anatel: **a necessidade de haver interesse por parte das concessionárias pela adaptação diante das condições propostas pela Anatel**. A modelagem da migração, por melhor que seja, apenas surtirá efeitos práticos e gerará os benefícios que incentivaram a Anatel a empreendê-la, se as partes intervenientes, ao final, chegarem a bom termo.

56. Em que pese, portanto, os esforços até aqui dispendidos, bem como a própria aprovação da metodologia da Anatel por parte do TCU, a matéria ainda estará pendente de acordos futuros com as concessionárias.

57. Nesse contexto, abordo a crítica apresentada pelas concessionárias, que não refuta diretamente a metodologia, mas os dados utilizados, e que certamente constituirá foco de ampla discussão nas etapas subsequentes. Trata-se das bases utilizadas na mensuração dos ativos: a relação de bens reversíveis (RBR) e o Documento de Separação e Alocação de Contas (DSAC).

58. Quanto às RBR, a própria unidade instrutora apontou como risco o fato de elas ainda não estarem formalmente aprovadas, motivo pelo qual sugere dar ciência à Anatel sobre a falha. Esses documentos – relação de bens reversíveis – como o próprio nome sugere, representam a base de cálculo inicial de toda a parcela “C” – valoração dos ativos. De modo que a correção e a precisão na definição dos itens que devem ou não compor ditas relações é de fundamental importância para que, de um lado, não se deixe de fora itens importantes e, por outro, as RBR não sejam indevidamente infladas.

59. A importância da matéria é evidenciada em decisão anterior deste Tribunal, que inclusive determinou à Anatel que revisasse as RBR relativas ao STFC, Acórdão 2.142/2019-TCU-Plenário:

“9.2. com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, determinar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) que, no prazo de 210 dias, a contar da ciência deste Acórdão, apresente relação que identifique todos os bens reversíveis do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), ao final do exercício de 2017, sem as falhas identificados nas Relações de Bens Reversíveis, apresentadas pelas concessionárias e referidas na Seção IX do voto condutor desta deliberação, após cotejo com as informações relativas aos bens reversíveis e do ativo imobilizado das operadoras de telefonia fixa comutável, obtidas de outras fontes, mediante os seguintes procedimentos.”

60. Neste momento, as concessionárias afirmam que as RBR teriam sido indevidamente modificadas e majoradas. No caso do grupo Oi, a empresa informa que os valores estariam muito diferentes dos por ela declarados e não teria havido tempo e material suficientes para avaliar as mudanças realizadas nas RBR após as intervenções da consultoria contratada pela Anatel para a revisão da lista de bens.

61. Quanto aos DSAC, a Oi informa que no Documento de 2019 teria alocado cerca de 35% dos seus R\$ 12,93 bilhões de ativos à concessão, equivalente a R\$ 4,54 bilhões em valores de 2019. Entretanto, segundo dados apresentados pela Anatel, a empresa teria cerca de R\$ 12,04 bilhões em

ativos alocados ao STFC. Tal valor equivaleria a 82% da base de ativos produtivos de todos os serviços ofertados pela companhia naquele ano. O que revelaria a incoerência dado que o STFC constituiria, na atualidade, um serviço em obsolescência, de importância reduzida frente a todo o portfólio de serviços hoje prestados pela companhia (peça 183, item 142).

62. Como exemplo dos possíveis erros praticados na alocação dos DSAC, a empresa Oi menciona que a consultoria teria alocado todo o custo da Rede IP do Grupo Oi a produtos ligados ao STFC, o que seria claramente incorreto, dado que se trata de uma rede de suporte à comunicação de dados e não estaria relacionada ao STFC (peça 183, item 147).

63. As críticas gerais às RBR e ao DSAC utilizados não constituem novidade para a Anatel, que já teve a oportunidade de avaliá-las e refutá-las na Análise 106/2022/EC (peça 102). Resumidamente, a agência sustentou ter procedido à ampla revisão das RBR, partindo das orientações emanadas no Acórdão 2.142/2019-TCU-Plenário:

“É, portanto, a RBR resultado de um trabalho conjunto realizado pelo Consórcio Axon-CPQD-MS e supervisionado pela UIT e Anatel (Fase II do Projeto). Ainda, trata-se de RBR que, além de estar conciliada com os registros financeiros (ponto 1 acima), foi conciliada com os valores do DSAC na Fase III deste Projeto. Isso garantiu uma reconciliação completa entre os dois relatórios aplicados neste cálculo. Tal fato foi basilar para o próximo ponto a ser abordado, relativo à proporcionalidade de uso do STFC considerada para os bens.”

64. Observo, inicialmente, que a Anatel vem adotando as medidas de sua competência no sentido de construir bases sólidas para a avaliação dos seus ativos diante da iminente migração dos contratos. Nesse sentido, na Análise 23/2022 (peça 171), a agência expõe todos os procedimentos realizados a fim de aprimorar as RBR até então existentes, o que envolveu a consulta a diversas fontes, revisão do inventário RBR de 2019 a partir de diferentes perspectivas (contábil, operacional, técnica e regulatória), para chegar ao melhor valor possível. Com isso, afirma: *“foi possível obter uma RBR final mais assertiva e enriquecida e um Inventário/RBR sem as inconsistências detectadas no passado”*.

65. Ademais, ainda que haja eventuais inconsistências pontuais no DSAC ou nas RBR utilizadas, ou ao menos divergências de perspectivas sobre o que deve ou não ser considerado bem reversível e, se sim, em que proporção alocado ao STFC; entendo que tais ocorrências não invalidam a metodologia de cálculo do valor econômico apresentada pela Anatel.

66. Ressalto, a propósito, que a utilização das RBR e do DSAC como parâmetros para a valoração dos ativos obteve aprovação jurídica, no Parecer 329/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU (peça 102, p. 8):

“25. Nesse sentido, quanto ao RBR e o DSAC, o próprio Memorando consultante assim atesta ao dispor que ‘essas são as fontes oficiais de que a Anatel dispõe em relação aos temas’.

26. Diante do quanto exposto, esta Procuradoria opina pela inexistência de óbice jurídico a que a valoração dos bens reversíveis considere os valores contábeis constantes da RBR e na proporção do seu uso para o STFC prestado no regime público, nos termos apurados pelo DSAC.”

67. Desse modo, considerando que as próprias RBRs ainda não foram formalmente aprovadas, que o valor econômico decorrente da adaptação ainda dependerá de outras variáveis, como as contempladas nas componentes A1 e A2, por exemplo; considerando que ajustes e aprimoramentos nas RBR e DSAC não significam alterações de metodologia; não vejo óbices relacionados a esse ponto que impeçam o prosseguimento da adaptação nos termos propostos pela agência reguladora.

68. Ao tomar conhecimento desta decisão e das manifestações das concessionárias, a Anatel poderá revisar o conteúdo das RBR e dos DSAC, confirmar as premissas e exatidão das aludidas bases, sendo despidendo fixar qualquer medida específica a respeito. Destaco, inclusive, que no relatório da unidade instrutora não constam apontamentos de falhas concernentes aos documentos em menção, o

que reforça a minha convicção pela inconveniência de dirigir qualquer determinação ou recomendação específica à Anatel sobre esse ponto.

69. De mais a mais, a correção das RBR, em decorrência da determinação proferida no retrocitado Acórdão 2.142/2019-TCU-Plenário, é monitorada no TC 003.342/2022-0, de modo que não se pretende, no acompanhamento ora em apreciação, verticalizar a análise sobre a exatidão das referidas listas.

70. Por ora, acompanho a SeinfraCOM no sentido de dar ciência à Anatel quanto à utilização das RBR sem aprovação formal, contrariando precedentes deste Tribunal (itens 9.2.7 e 9.2.8 do Acórdão 3.311/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e itens 9.2, 9.2.11 e 9.2.12 do Acórdão 2.142/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues) e normativos da própria agência, o que deverá prolongar o cenário de inconclusividade acerca da viabilidade da adaptação.

71. Com relação aos demais apontamentos das concessionárias pretendentes a invalidar a metodologia de cálculo adotada pela Anatel, considero-os inaptos a tal desígnio.

72. Discordo da alegação de que a metodologia, por dever capturar o valor econômico dos bens, não daria à Anatel a discricionariedade para estabelecer o critério de avaliação dos bens reversíveis com base no valor líquido contábil.

73. O art. 144-B, *caput*, da LGT, estabelece que o valor econômico decorrente da adaptação “*será determinado pela Agência, com indicação da metodologia e dos critérios de valoração.*” Por sua vez, o §1º deste artigo determina que “*o valor econômico referido no caput deste artigo será a diferença entre o valor esperado da exploração do serviço adaptado em regime de autorização e o valor esperado da exploração desse serviço em regime de concessão, calculados a partir da adaptação.*”

74. A partir da leitura do parágrafo primeiro, acima, as concessionárias concluem que o único critério possível de avaliação para os bens reversíveis seria aquele que considerasse o seu proveito na exploração dos serviços.

75. Todavia, o art. 144-C, da LGT, que inclui os bens reversíveis no cálculo do valor econômico da adaptação, não determina que tais bens sejam avaliados **apenas** com base em seu proveito na exploração.

“Art. 144-C. Para efeito do cálculo do valor econômico mencionado no art. 144-B, serão considerados bens reversíveis, se houver, os ativos essenciais e efetivamente empregados na prestação do serviço concedido.”

76. Como se observa, o dispositivo prevê apenas que os bens reversíveis sejam contemplados no saldo da migração. A conclusão de que o **único** critério para o cálculo seria o baseado no proveito econômico dos bens é fruto de interpretação das concessionárias. **Tal leitura é possível, mas não a única forma de compreender a determinação legal em questão.**

77. Assim, em seu espaço de discricionariedade, a partir da avaliação de diferentes cenários, a agência optou por utilizar o valor contábil líquido dos bens como critério de avaliação dos ativos. O que de modo algum é proibido pela Lei. Nessa linha, acompanho a unidade instrutora, cujo posicionamento transcrevo a seguir (peça 173):

“Ocorre que a LGT, em seu art. 144-B, define que ‘o valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização prevista no art. 144-A será determinado pela Agência, com indicação da metodologia e dos critérios de valoração’. Ou seja, o legislador conferiu certa margem de discricionariedade à Anatel na determinação da metodologia de cálculo do referido

valor econômico, atendidas as vinculações legais a que se sujeita uma agência reguladora, e desde que expressamente indicada a metodologia e os critérios de valoração.”

78. Sob outra perspectiva, embora o valor contábil líquido possa dissonar do valor atual de mercado do bem ou do proveito econômico obtível em novas explorações, é correto concluir que o critério é construído sobre bases semelhantes. Parte-se de um valor de aquisição, vida útil do bem e valor residual – aquele que se pode obter com a comercialização do bem já usado.

79. A exemplo, o anexo III da IN/RFB 1700/2017, ao fornecer critérios de depreciação de ativos para fins contábeis, parte de estimativa da realidade – a vida útil do bem. Ainda, no Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes, volume 1, do DNIT, resta clara a ligação da vida útil com o período em que o equipamento consegue atingir o desempenho esperado:

“A vida útil consiste no **período durante o qual um equipamento ou suas principais partes mantêm o desempenho esperado**, quando submetido apenas às atividades de manutenção programadas. Neste Manual de Custos, a vida útil consiste na quantidade estimada de horas de utilização normal do equipamento, antes da troca ou revisão de seus principais componentes (motor, transmissão, comandos finais, sistema hidráulico etc.), realizando todas as revisões programadas.” (<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=81268>)

80. Nas hipóteses em que o valor contábil líquido destoa muito da realidade, cabe à instituição proceder a uma reavaliação do bem, a adequá-lo aos fatos e ao tempo. Foi o que fez a Anatel no caso dos terrenos e edifícios, que ao invés de se depreciarem no tempo, acabaram se valorizando.

81. Desse modo, a adoção do valor contábil líquido em alguma medida também pretende demonstrar o valor comercial do bem. Conquanto às vezes destoe de uma pesquisa de mercado, não se mostra ilegal, ilegítimo ou inconciliável aos propósitos da adaptação.

82. Vale considerar que a Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel aprovou a metodologia. Registro na sequência os pontos principais do Parecer 329/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU (peça 102):

“Na RBR, a Prestadora deve apresentar à Anatel uma série de informações, dentre as quais o valor contábil e o custo de aquisição dos bens reversíveis que nela constam. É claro que o valor contábil (ou mesmo o valor de aquisição do bem) informado na RBR pode não refletir o valor real de determinados bens; no entanto, consiste em base oficial para que se proceda à valoração dos bens reversíveis. Em outras palavras, o valor contábil e o custo de aquisição do bem, informados pela RBR, embora não vinculem a Anatel quando da valoração dos bens reversíveis para fins de cálculo do saldo da adaptação - inclusive porque se trata de informação apresentada pelas prestadoras à Agência - não encontram obstáculos a que sejam utilizados como regra ou base para sua valoração, caso não se identifique uma necessidade específica de ajustes.”

83. Reitera-se aqui o cuidado exigido no controle de segunda ordem exercido por este Tribunal frente à atuação de agentes reguladores. Nesse mister, deve-se preservar as decisões da Anatel que não sejam ilegítimas. No caso, portanto, não cabe a este Tribunal imiscuir-se no critério de avaliação dos bens escolhido pela agência.

84. Argumentos relacionados à proporção dos ativos do STFC frente ao total já foram analisados no tópico anterior remissivos às críticas às bases de dados utilizadas, sendo desnecessário retomá-los.

85. No mais, considero também improcedentes os argumentos tendentes a reduzir excessivamente o âmbito de incidência dos ativos a serem valorados: áreas rentáveis e sem concorrência adequada. Na visão das concessionárias, em áreas não rentáveis não haveria proveito dos ativos porque provavelmente o STFC seria descontinuado a partir de 2026. E nas áreas competitivas os bens seriam revertidos à União, dado que os serviços passariam a ser prestados em regime privado, por meio de autorização. Nos dois casos, defendem as concessionárias, os bens do ativo não deveriam ser incluídos no cálculo do valor econômico da adaptação.

86. Em que pese haver lógica em tais argumentos, eles resvalam na premissa inicial de adoção do valor contábil líquido por parte da agência. O que, como defendido acima, é factível. A partir disso, na visão do todo, a Anatel pretende transferir o acervo de ativos essenciais da concessão às futuras autorizatárias, sem divisão em áreas, regiões, e sem considerar os proveitos econômicos dos bens. Trata-se do critério adotado pela agência, ao qual se deve deferência, até porque não se trata de imposição às concessionárias, mas da base de uma proposta, que pode ou não ser anuída.

87. Divirjo da proposta da SeinfraCOM, na forma como foi redigida, de determinar à Anatel providências de reavaliação de ativos como postes, torres, dutos, cabos de fibra óptica, direitos de passagem e equipamentos ativos de rede, bem como da recomendação de alterações na estimativa dos parâmetros de receita e demanda referente ao serviço de aluguel de dutos, de forma a capturar fidedignamente suas perspectivas mercadológicas futuras (itens 537, “a.1” e “b” do relatório precedente).

88. Quanto à reavaliação dos ativos, pelas mesmas razões expostas ao refutar as críticas das concessionárias, pretendentes a defender o proveito econômico dos bens como único critério possível, discordo da unidade instrutora, pois não considero ilegal o parâmetro adotado pela Anatel para a valoração dos seus ativos. Ademais, a escolha da agência foi precedida da avaliação de três cenários: um deles considerava a reavaliação de diversos ativos (cenário 3), na linha do que propõe a SeinfraCOM. Entretanto, com base nas justificativas apresentadas no Manual Metodológico da Adaptação (peça 99, p. 60-65), a agência acabou considerando inviável a aferição desses itens pelo valor comercial, limitando-se a reavaliar terrenos e edifícios.

89. Observa-se que a unidade instrutora e as concessionárias buscam, em direções opostas – estas pretendendo reduzir o valor dos ativos e aquela aumentá-los – refutar o critério do valor contábil líquido, definido pela agência. Essa busca por um valor de mercado pode ocorrer de duas formas: 1) avaliar o benefício aferível com o bem na exploração futura ou 2) vender o bem no mercado, com todos os custos de transação inerentes.

90. As duas formas de cálculo carregam enorme complexidade, incluindo variáveis como: a) previsão futura de demanda do STFC, considerando notadamente a sua obsolescência; b) identificação de pontos e itens que podem ser vendidos sem comprometer outros serviços, no caso de infraestrutura compartilhada; c) pesquisa de mercado para obtenção dos valores venais dos ativos; d) estimativa dos custos de transação envolvidos na possível venda dos ativos (comercialização, remoção, recomposição etc.).

91. Não há dúvidas de que a adoção do valor contábil líquido envolve algum nível de imprecisão – aliás qualquer processo estimativo envolveria. Contudo, trata-se de um critério razoável a demonstrar o valor dos ativos para os fins da adaptação. Adentrar a uma reavaliação comercial de cada bem, para além de todo o trabalho envolvido, pode gerar discussões sobre quais bens deveriam ser reavaliados, se para mais ou para menos, considerando, inclusive as perspectivas das concessionárias.

92. Nesse sentido, julgo oportuna e acato a sugestão dada pelo eminente Ministro Benjamin Zymler de determinação à Anatel centrada na reavaliação dos bens reversíveis mais relevantes economicamente, de forma a preservar a viabilidade prática de implementação da medida pela Agência e aumentar o grau de precisão do valor real desse conjunto de ativos.

93. Da mesma forma, incorporo a sugestão de recomendação, feita pelo Exmo. Ministro Vital do Rego, para que a Anatel adote providências a fim de preservar os valores comercializados pelas concessionárias referentes a ativos enquadrados como bens reversíveis, até decisão ulterior sobre a destinação dos recursos.

94. Discordo também da proposta de determinação “*de incluir, no cálculo do saldo de migração dos contratos de STFC, valores decorrentes de operações de alienação de bens reversíveis do STFC, previamente anuídas ou não pela agência, que não foram reaplicados na própria concessão, a exemplo do saldo apurado de R\$ 2,05 bilhões não depositado na conta vinculada*”.

95. Conforme manifestação da Anatel, dos 121 processos em que houve anuência da agência para alienação, 120 se relacionavam a bens não essenciais ao STFC (ativos obsoletos, sucateados, imóveis desocupados). O único ativo essencial foi efetivamente incluído na conta. Nesse sentido, segundo a agência reguladora, a celeuma sobre as alienações de bens não essenciais não deveria constituir imbrólio à adaptação, a que interessa, como dito, apenas os bens essenciais à continuidade dos serviços.

96. Sem adentrar em tal discussão, registro que já existe processo de Monitoramento (TC 003.342/2022-0) autuado com o exato objetivo de aferir o cumprimento de determinações atinentes a este ponto: a) a determinação alusiva a aferição das RBR (Acórdão 2.142/2019-TCU-Plenário); e b) a determinação para apuração do valor total dos recursos obtidos por cada concessionária a partir das alienações de bens reversíveis realizadas desde 25/01/2007 (Acórdão 3.311/2015-TCU-Plenário).

97. No mais, considerando que tais saldos não impactam diretamente a adaptação, ao final se a conclusão for no sentido de que tais valores são devidos pelas concessionárias, elas deverão pagá-los ou compensá-los na forma de investimentos. Nessa linha, reputo indevido veicular a determinação proposta neste acompanhamento. Analogamente, seria como se tentássemos trazer para análise na migração dos contratos os diversos pleitos de reequilíbrio econômico-financeiros pendentes de decisão.

98. De todo o exposto, considerando o escopo definido para este primeiro estágio de acompanhamento do processo de adaptação dos contratos de concessão de STFC para regime de autorização, o atendimento aos limites legais de discricionariedade atribuídos ao regulador e as informações prestadas até o momento pela Anatel, não há óbice à continuidade do processo de migração em tela, desde que observados os comandos contidos no acórdão.

99. Nesses termos, a unidade instrutora deve continuar o acompanhamento, em especial para reapreciar as condições definitivamente pactuadas na adaptação, se vier a se concretizar, e para responder as questões 2 e 3, cujo exame depende de informações a serem fornecidas pela Anatel.

100. Ante o exposto, voto para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de março de 2023.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Informo, de início, que solicitei vista do presente processo na Sessão Plenária de 13/12/2022, com base no art. 119 do RITCU, para me aprofundar no tema e melhor conhecer as informações carreadas ao processo, de relatoria do eminente Ministro Bruno Dantas.

2. O presente acompanhamento, autuado em cumprimento ao Acórdão 3.076/2016-TCU-Plenário (TC 015.409/2016-3, relator Ministro Bruno Dantas), tem como objetivo avaliar o processo de adaptação dos contratos de concessão de Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) para regime de autorização proposto pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

3. A Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações), para atingimento do objetivo deste processo, elaborou três questões de auditoria:

- 1) se o cálculo do saldo proveniente da migração de contratos de concessão de STFC vigentes representa o benefício econômico dela decorrente;
- 2) se os compromissos de investimento em infraestrutura de banda larga são aderentes às políticas públicas vigentes e tiveram seu valor econômico apurado de forma adequada; e
- 3) se os termos dos contratos de adaptação, bem como demais instrumentos contratuais e normativos relativos à adaptação, estão aderentes à legislação vigente.

4. Inicialmente, reporto-me à época dos trabalhos fiscalizatórios efetuados no âmbito do TC 015.409/2016-3. Naquela oportunidade, o ministério setorial e a Anatel desenvolviam estudos sobre propostas para a revisar ou revisitar o modelo instaurado pela Lei 9.472/1997, a chamada Lei Geral de Telecomunicações (LGT), após duas décadas de sua vigência. Nesse período, a prestação de serviços de telecomunicações no país registrou relevantes transformações tecnológicas e aumento da cobertura em razão do crescimento da oferta dos serviços.

5. Cabe lembrar que as alterações promovidas pela Emenda Constitucional 8/1995, e pela Lei 9.472/1997 permitiram que os serviços de telecomunicações passassem a ser prestados em regime público ou regime privado.

6. No regime público, tais serviços são prestados mediante contratos de parceria pública, concessão ou permissão, celebrados entre a União e empresas privadas (concessionárias ou permissionárias), por prazo determinado, com remuneração da empresa privada advinda da cobrança de tarifas dos usuários ou por outras receitas alternativas. Nesse regime, o parceiro privado assume obrigações de universalização e de continuidade da prestação do serviço. Situação que alcança o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC, telefonia fixa).

7. No regime privado, diferentemente, os serviços de telecomunicações são ofertados mediante autorização com base nos princípios constitucionais da atividade econômica, em que a liberdade é a regra, em especial a liberdade de preço. Nesse regime, encontram-se o Serviço Móvel Pessoal (SMP, telefonia móvel), o Serviço Móvel Especializado (SME, telefonia móvel - radiocomunicação), o Serviço de Acesso Condicionado (SeAC, televisão por assinatura), o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM, transmissão de dados em multimídia) e o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC, telefonia fixa).

8. O STFC (telefonia fixa), portanto, tem sido prestado tanto em regime público, por meio de contrato de concessão, quanto em regime privado, mediante autorização.

9. Atualmente, conforme mencionou o relator do feito, existem setenta contratos de concessão celebrados com seis concessionárias de STFC no Brasil: Embratel, do grupo Claro; Telefônica, do grupo Vivo; Brasil Telecom e a Telemar, ambas do grupo Oi, Sercomtel, do grupo Ligga; e CTBC, do grupo Algar.

10. A Lei 9.472/1997 fixou para 31/12/2005 o fim da concessão de STFC, assegurado o direito à prorrogação única por vinte anos, efetivada em dezembro de 2005. Dessa forma, os setenta contratos de concessão existentes alcançarão seu término em 31/12/2025.

11. Em 3/10/2019, foi editada a Lei 13.879/2019, a fim de permitir a adaptação da modalidade de outorga de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC, telefonia fixa) para autorização, nos termos dos arts. 144-A, 144-B e 144-C, *verbis*:

Art. 144-A. A Agência poderá autorizar, mediante solicitação da concessionária, a adaptação do instrumento de concessão para autorização, condicionada à observância dos seguintes requisitos:

I - manutenção da prestação do serviço adaptado e compromisso de cessão de capacidade que possibilite essa manutenção, nas áreas sem competição adequada, nos termos da regulamentação da Agência;

II - assunção, pela requerente, de compromissos de investimento, conforme o art. 144-B;

III - apresentação, pela requerente, de garantia que assegure o fiel cumprimento das obrigações previstas nos incisos I e II;

IV - adaptação das outorgas para prestação de serviços de telecomunicações e respectivas autorizações de uso de radiofrequências detidas pelo grupo empresarial da concessionária em termo único de serviços.

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

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

§ 3º (...).

§ 4º (...).

§ 5º (...).

Art. 144-B. O valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização prevista no art. 144-A será determinado pela Agência, com indicação da metodologia e dos critérios de valoração.

§ 1º O valor econômico referido no **caput** deste artigo será a diferença entre o valor esperado da exploração do serviço adaptado em regime de autorização e o valor esperado da exploração desse serviço em regime de concessão, calculados a partir da adaptação.

§ 2º O valor econômico referido no **caput** deste artigo será revertido em compromissos de investimento, priorizados conforme diretrizes do Poder Executivo.

§ 3º Os compromissos de investimento priorizarão a implantação de infraestrutura de rede de alta capacidade de comunicação de dados em áreas sem competição adequada e a redução das desigualdades, nos termos da regulamentação da Agência.

§ 4º Os compromissos de investimento mencionados neste artigo deverão integrar o termo previsto no inciso IV do art. 144-A.

§ 5º Os compromissos de investimento deverão incorporar a oferta subsidiada de tecnologias assistivas para acessibilidade de pessoas com deficiência, seja às redes de alta capacidade de comunicação de dados, seja aos planos de consumo nos serviços de comunicações para usuários com deficiência, nos termos da regulamentação da Agência.

Art. 144-C. Para efeito do cálculo do valor econômico mencionado no art. 144-B, serão considerados bens reversíveis, se houver, os ativos essenciais e efetivamente empregados na prestação do serviço concedido.

Parágrafo único. Os bens reversíveis utilizados para a prestação de outros serviços de telecomunicações explorados em regime privado serão valorados na proporção de seu uso para o serviço concedido.”

12. Assim, o principal aspecto deste acompanhamento se refere aos contornos do cálculo do valor econômico associado à adaptação dos contratos de concessão do STFC (regime público) para autorização (regime privado).
13. Ressalto que a adaptação **depende de solicitação da concessionária** e a autorização **poderá ser efetivada pela Anatel**. Ou seja, consoante bem ressaltado no voto do relator, deve estar expresso o interesse por parte das concessionárias pela adaptação diante das condições propostas pela Anatel.
14. Ainda, caso seja aprovada pela Anatel, a autorização será condicionada pelos requisitos previstos no art. 144-A, incisos I a IV, da Lei 13.879/2019. Essa lei também prescreveu, em seus arts. 144-B e 144-C, **as diretrizes para** que a Anatel procedesse ao **cálculo do valor econômico**.
15. Anuo às análises do relator do feito que resultaram no afastamento dos argumentos trazidos pelas concessionárias em sede de memoriais.
16. Por sua vez, os memoriais entregues em meu Gabinete não inovam em relação àqueles acostados aos autos e avaliados pelo relator.
17. Reforçando as conclusões do relator, destaco que a Lei 13.879/2019 atribui expressamente à Anatel (i) a **realização do cálculo** do valor econômico, (ii) a **elaboração da metodologia** para esse cálculo e (iii) a **escolha dos critérios de precificação**.
18. Entendo, tal como asseverou o relator da matéria, que não merecem acolhimento as críticas apresentadas pelas concessionárias acerca da origem dos dados utilizados para o cálculo do valor econômico, especificamente a relação de bens reversíveis (RBR) e o Documento de Separação e Alocação de Contas (Dsac). Ademais, a Lei 13.879/2019 faz menção expressa aos bens reversíveis (RBR) e à proporção de seu uso (Dsac) para o serviço concedido, conforme art. 144-C e seu parágrafo único. E, além disso, os parâmetros para precificação com base na RBR e no Dsac foram aprovados pela Procuradoria Jurídica da Anatel, nos termos do Parecer 329/2022/PFE-ANATEL/PGF/AGU, ressaltando que são as fontes oficiais que a Anatel dispõe.
19. Quanto à revisão da lista de bens reversíveis do STFC, determinada à Anatel nos termos do Acórdão 2.142/2019-TCU-Plenário, acompanho as conclusões do relator de que o TCU terá a oportunidade de apreciar o resultado oriundo da fiscalização por meio do monitoramento (TC 003.342/2022-0) da citada deliberação. Portanto, considero suficiente a proposta apresentada pela AudComunicações e acolhida pelo relator de dar ciência à Anatel quanto à utilização das RBR sem aprovação formal.
20. Quanto ao critério escolhido pela Anatel e criticado pelas concessionárias, para proceder ao cálculo do valor econômico, acompanho as conclusões do relator no sentido de que a Anatel, dentro de sua atribuição de regulador, não extrapolou a lei ao adotar como **critério** de avaliação dos ativos o **valor contábil líquido** dos bens que, em alguma medida, leva em conta o valor de aquisição, a vida útil e o valor residual. Ou seja, o valor contábil líquido permite estimar a valor comercial do bem. E, atende ao escopo da adaptação, haja vista que a Anatel, conforme salientado pelo relator, “pretende transferir o acervo de ativos essenciais da concessão às futuras autorizatárias, sem divisão em áreas, regiões, e sem considerar os proveitos econômicos dos bens”.
21. Portanto, acompanho a proposta apresentada pelo relator.
22. Em relação à sugestão da AudComunicações de que a Anatel adotasse providências para reavaliação de ativos como postes, torres, dutos, cabos de fibra óptica, direitos de passagem e equipamentos ativos de rede, entendo que o tema merece uma leitura distinta.
23. De início, anuo à preocupação do relator quanto à complexidade de cálculo para precificação daqueles ativos, consoante as variáveis mencionadas no voto do relator do feito.

24. No entanto, posteriormente à Sessão Plenária em que este processo foi pautado inicialmente, matérias divulgadas na mídia dão notícia de que tais bens estão sendo negociados por valores bilionários. Cito, por exemplo, a venda de 8 mil torres da Concessionária Oi (OiBR3) pelo montante de R\$ 1,697 bilhão, divulgada pela InfoMoney em 24 de fevereiro de 2023¹. Ou seja,

25. Esse caso é interessante, pois, conforme noticiado²:

A Superintendência de Controle de Operações da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) concedeu anuência prévia à venda de torres da OI (OIBR3) para a Highline do Brasil, mas determinou que o dinheiro seja retido em uma conta bancária apartada até o Tribunal de Contas da União (TCU) decidir como os recursos poderão ser utilizados. As informações constam de despacho da superintendência assinado na noite da última quarta-feira.

A venda foi acertada entre a Oi e a Highline do Brasil em agosto do ano passado por um valor total de até R\$ 1,697 bilhão. (...).

Do valor total de até R\$ 1,697 bilhão, a previsão era de que a quantia de R\$ 1,088 bilhão seria paga à vista na data de fechamento da operação, que estava sujeita à anuência prévia da Anatel.

A outra parte, de até R\$ 609 milhões, seria paga em 2026, condicionada à quantidade futura de itens de infraestrutura a serem utilizados na continuidade do serviço de telefonia fixa após a renovação da concessão, em 2025.

O que está sendo vendido é um conjunto de 8 mil torres usadas na telefonia fixa, entre outros serviços de telecomunicações. Dessas, 7 mil são consideradas bens reversíveis. Ou seja: são essenciais para a operação da telefonia fixa e precisam permanecer disponíveis para a concessionária do serviço.

26. Nota-se da matéria noticiada que grande parte das torres vendidas (7 mil) são essenciais para a operação da telefonia fixa, e que o valor da negociação está preservado em conta específica, em razão de providência adotada pela Anatel.

27. Outra matéria informa que a RK Partners fez uma oferta para comprar a rede de cabos de cobre desativada da Oi³:

(...) A proposta inclui uma oferta em dinheiro e incluiria o trabalho de remoção das redes dos postes, o que envolve uma logística complexa.

(...)

O grupo não abre o valor da proposta nem a quantidade de cobre que pode ser extraída, mas fala-se em **centenas de milhares de quilômetros de redes desativadas**. "A Oi já teve 18 milhões de clientes nas redes de cobre, e hoje tem um pouco menos de 2 milhões. Os clientes se foram, mas boa parte da rede está lá", diz uma das pessoas envolvidas na proposta. (grifos no original)

28. Ainda, nessa linha de raciocínio, a empresa Algar Telecom quer custear retirada de rede de cobre com venda do metal⁴:

Preparando uma **retirada total da rede de cobre de sua área de concessão**, a Algar Telecom tem planos de custear o processo a partir da própria monetização da matéria-prima. A operadora mineira estima que **até 8 mil toneladas de cobre** podem ser retiradas de operação. (grifos no original)

¹ Por Estadão Conteúdo 24 fev 2023 07h32-Atualizado 4 semanas atrás. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mercados/anatel-libera-venda-de-torres-da-oi-oibr3-por-r-1697-bilhao-mas-dinheiro-ficara-retido/>; Acesso em 21/3/2023.

² Por Estadão Conteúdo 24 fev 2023 07h32-Atualizado 4 semanas atrás. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mercados/anatel-libera-venda-de-torres-da-oi-oibr3-por-r-1697-bilhao-mas-dinheiro-ficara-retido/>; Acesso em 21/3/2023.

³ Por Samuel Possebon-15/03/23, 13:05 Atualizado em 16/03/23, 10:01. RK faz proposta para comprar sucata de cobre da Oi. Disponível em: <https://teletime.com.br/15/03/2023/rk-faz-proposta-para-comprar-sucata-de-cobre-da-oi/>; Acesso em 21/3/2023.

⁴ Por Henrique Julião-5/03/23, 15:39 - Algar Telecom quer custear retirada de rede de cobre com venda do metal. Atualizado em 17/03/23, 10:50 <https://teletime.com.br/15/03/2023/algar-telecom-quer-custear-retirada-de-rede-de-cobre-com-venda-do-metal/>; Acesso em: 21/3/2023.

29. O cobre existente na rede de telefonia fixa possui alto valor, sendo comercializado em R\$ por tonelada (R\$/ton).

30. De acordo com a LME Maxiligas, a cotação do cobre nos últimos 30 dias, período 20/2/2023 a 21/3/2023, alcançou o valor médio de U\$ 8.831,33/tonelada⁵, correspondente a quase R\$ 46.310,00/tonelada com base na cotação média de R\$ 5,2441 do dólar americano na data de 21/3/2023⁶.

31. Dentro desse escopo e considerando a materialidade dos valores negociados e a medida já adotada pela Anatel em relação à venda das torres da Concessionaria Oi, sugiro ao relator recomendar à Anatel que adote providência semelhante, observando a conveniência e oportunidade, a fim de preservar os valores comercializados pelas concessionárias referente a ativos como postes, torres, dutos, cabos de fibra óptica, direitos de passagem e equipamentos ativos de rede, enquadrados como bens reversíveis, até decisão ulterior sobre a destinação dos recursos.

32. Por fim, caso a recomendação seja acolhida, cabe à unidade técnica monitorar a implementação dessa deliberação juntamente com os demais itens do acórdão apresentado pelo relator.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2023.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

⁵ Histórico LME – Maxiligas. Disponível em: <https://lookerstudio.google.com/reporting/afdb40c5-35a5-4994-8c01-f90b838629ef/page/0DYhC>; Acesso em 21/3/2023.

⁶ Cotações e boletins. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/historicocotacoes>; Acesso em 21/3/2023.

ACÓRDÃO Nº 516/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.367/2016-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidade Jurisdicionada: Agência Nacional de Telecomunicações.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM).
8. Representação legal: Alexandre Aroeira Salles (28.108/OAB-DF), Patrícia Guercio Teixeira Delage (90.459/OAB-MG) e outros, representando Telefônica Brasil S.A.; Patrícia Guercio Teixeira Delage (90459/OAB-MG), Jefferson Lourenço dos Santos (60.644/OAB-DF) e outros, representando Brasil Telecom S.A.; Carlos Eduardo Monteiro de Moraes Medeiros e Eduardo Castelo Branco Vercosa Massa (143835/OAB-RJ), representando Telemar Norte Leste S.A. - em Recuperação Judicial; Daniel Andrade Fonseca, Mariana Félix Gonçalves de Mateus e outros, representando Agência Nacional de Telecomunicações.
9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este acompanhamento autuado em cumprimento ao Acórdão 3.076/2016-TCU-Plenário, com o objetivo de avaliar o processo de adaptação das concessões de Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) para o regime de autorização,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar que, dado o escopo definido para a análise da primeira etapa deste acompanhamento e ressalvadas a determinação, a recomendação e a ciência feitas neste acórdão, não foram constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do processo de adaptação das concessões de Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) para o regime de autorização;

9.2. determinar à Anatel, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, no que tange ao cálculo dos saldos associados à migração do regime de concessão para autorização, que, no prazo de 120 contados da ciência da deliberação, adote as providências devidas para adequar os cálculos da parcela C1 do valor econômico da adaptação, que corresponde à valoração dos bens reversíveis, de modo a abster-se, principalmente em relação aos bens mais relevantes economicamente, de utilizar valores que sejam significativamente discrepantes da efetiva valoração de mercado desses bens, abarcando, no mínimo, as classes de ativos constituídas por edifícios, terrenos, postes, torres, dutos, cabos de fibra óptica, direitos de passagem e equipamentos ativos de rede, consoante exigido pelo art. 144-C, caput, da LGT, art. 204 do Regimento Interno da Anatel, Resolução Anatel 612/2013 e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP);

9.3. recomendar à Anatel, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que adote providências a fim de preservar os valores comercializados pelas concessionárias referentes a ativos como postes, torres, dutos, cabos de fibra óptica, direitos de passagem e equipamentos ativos de rede, enquadrados como bens reversíveis, até decisão ulterior sobre a destinação dos recursos;

9.4. com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Anatel sobre a irregularidade identificada na atuação da agência em calcular o valor econômico da adaptação das concessões de STFC com base em um documento (RBR) que não está formalmente aprovado nem está concluído, contrariando o que já havia sido determinado pelos acórdãos do TCU,

que expressamente consignaram a necessidade de utilização de estudos finais para transações como a adaptação das concessões, bem como de correção das RBR por parte da Anatel e das concessionárias, conforme os itens 9.2.7 e 9.2.8 do Acórdão 3.311/2015-TCU-Plenário e os itens 9.2, 9.2.11 e 9.2.12 do Acórdão 2.142/2019-TCU-Plenário, bem como o art. 5º da Resolução Anatel 447/2006, Regulamento de Bens Reversíveis (vigente quando da apresentação das RBRs 2019 por parte das concessionárias) e o art. 6º, § 3º, do Regulamento de Continuidade do STFC, Resolução Anatel 744/2021;

9.5. determinar à AudComunicações que monitore o atendimento aos itens 9.2 e 9.3 deste acórdão;

9.6. enviar cópia desta decisão à Anatel e às concessionárias Telefônica Brasil S.A. (02.558.157/0001-62) e Oi S.A (76.535.764/0001-43);

9.7. restituir os autos para a AudComunicações a fim de dar continuidade ao acompanhamento.

10. Ata nº 11/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/3/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0516-11/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Vital do Rêgo (Revisor), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro presente que não participou da votação: Jhonatan de Jesus.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral