

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## RECURSO Nº 59, DE 2015

Recorre contra a decisão da Presidência da Câmara dos Deputados que não acolheu o Requerimento de Instituição de CPI nº 12, de 2015, que *“requer a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, com a finalidade de investigar as prestadoras de Telefonia no Brasil (fixas e móveis) com relação à situação dos bens reversíveis em posse das Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado que devem ser devolvidos à União ao final dos Contratos de Concessão e quanto aos valores cobrados a título de remuneração das redes móveis (Valor de Uso da Rede Móvel/VUM - Interconexão) pelas Prestadoras de Telefonia Móvel, que além de representar um lucro indevido, tem sido utilizado para eliminação da competição no setor de telecomunicações, representando em graves prejuízos aos consumidores brasileiros que são obrigados a suportar as altas tarifas e os graves problemas de má qualidade na prestação dos serviços em função da falta de garantia da competição”*.

**Autor:** Deputado RONALDO NOGUEIRA

**Relator:** Deputado ELIZEU DIONIZIO

## I - RELATÓRIO

O Deputado Ronaldo Nogueira, juntamente com outros subscritores, apresentaram o Requerimento de Instituição de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) nº 12, de 2015, *“com a finalidade de investigar as prestadoras de Telefonia no Brasil (fixas e móveis) com relação à situação dos bens reversíveis em posse das Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo*

*Comutado que devem ser devolvidos à União ao final dos Contratos de Concessão e quanto aos valores cobrados à título de remuneração das redes móveis (Valor de Uso da Rede Móvel/VUM – Interconexão) pelas Prestadoras de Telefonia Móvel, que além de representar um lucro indevido, tem sido utilizado para eliminação da competição no setor de telecomunicações, representando em graves prejuízos aos consumidores brasileiros que são obrigados a suportar as altas tarifas e os graves problemas de má qualidade na prestação dos serviços em função da falta de garantia da competição”.*

Em 17 de maio de 2015, o RCP nº 12/15 recebeu despacho do seguinte teor: *“Nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição Federal, a instauração de comissões parlamentares de inquérito está vinculada à indicação de fato determinado a ser objeto de apuração. Uma vez que não há fato determinado devidamente caracterizado no Requerimento n. 12/2015, determino a sua devolução ao primeiro Requerente, atento às disposições do art. 35, §§ 1º e 2º, do RICD. Publique-se. Oficie-se ao primeiro Requerente”.*

Sobreveio, em 6 de agosto de 2015, a apresentação do Recurso nº 59, de autoria do Deputado Ronaldo Nogueira, com a finalidade de impugnar o aludido despacho.

Em suas razões, sustenta o recorrente que o argumento de que o aludido Requerimento não poderia prosperar por *“não conter fato determinado é de todo imprópria”*. Afirma que a proposição *“já apresenta, na própria ementa, as razões concretas e o fato determinado que se quer investigar”*. Aduz que o conteúdo do Requerimento abarca, *“de forma inequívoca, os elementos marcantes que asseguram ao pedido a determinação do fato a ser investigado”*, qual seja, *“a subtração de ativos pertencentes a todos os brasileiros - os bens reversíveis em posse das Concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado e o abuso na cobrança de valores a título de interconexão”*. Assevera ser *“pública e notória a tentativa de vendas de bens por parte das concessionárias em total desrespeito à legislação vigente”*, bem como que *“o próprio Tribunal de Contas da União - TCU, conforme detalhamos às fls. 8 a 11 do Requerimento, em auditoria já alertou quanto aos possíveis prejuízos decorrentes da má administração pela Anatel dos bens reversíveis”*.

Em 11 de agosto de 2015, a Mesa desta Casa proferiu o seguinte despacho: *“Submeta-se ao Plenário, após ter sido ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 35, § 2º, do Regimento Interno. Publique-se”*.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se sobre a proposição em tela antes de sua apreciação pelo Plenário desta Casa, consoante determina o art. 35, § 2º, do RICD.

O despacho recorrido assentou-se sob o fundamento de que o RCP nº 12, de 2015, não indicou com precisão o fato determinado a ser apurado. A ausência de caracterização do fato determinado implicou o não recebimento do Requerimento e sua devolução aos autores.

A questão a ser dirimida neste Recurso cinge-se, pois, à aferição da caracterização de fato determinado que permita a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito, nos termos requeridos pelo ora recorrente.

O art. 58, § 3º, da Constituição Federal, determina que

*“As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores”* (grifo nosso).

Parte dessa disposição se encontra reproduzida no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. De acordo com seu art. 35, § 1º, *“considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão”*.

Na justificativa do RCP nº 12, de 2015, os autores relatam que *“dois fatos graves, notáveis e evidentes requerem análises aprofundadas e exigem uma resposta da sociedade sob pena e risco de prejuízos irreparáveis para o patrimônio público e danos permanentes ao consumidor”*.

O primeiro fato apontado é a cobrança de tarifa abusiva no setor de telecomunicações e o flagrante descumprimento da Lei Geral de Telecomunicações (LGT).

Segundo relatam os subscritores do RCP nº 12/15, *“restou ao país um cenário decrépito em que a alta concentração do mercado e a inoperância do órgão regulador permitiu o maior desvio de renda da história do país”*. Em números conservadores, estimam que os consumidores brasileiros sofreram prejuízo de mais de cinquenta bilhões de reais. Como consequência, apontam a péssima qualidade dos serviços de telecomunicações, a prática das maiores tarifas do mundo e o “efeito clube” em relação às tarifas de chamadas de celulares de outra operadora.

Afirmam que há mais de 10 anos inúmeros estudos apontam claramente que o valor obrado de VUM extrapolava seus custos. Tal constatação consta de estudo realizado pela operadora Oi, registrado na ANATEL, que em um único ano houve desvio da ordem de R\$ 6 bilhões de reais, que foram pagos pelos consumidores.

Recentemente, tais informações foram ratificadas nas conclusões de consultoria internacional contratada pela própria ANATEL, que, ainda assim, adiou para 2019 a implantação de tarifa de custo nas redes. Tal fato posterga ainda mais a agonia do usuário brasileiro, em flagrante descumprimento do art. 152 da LGT.

De acordo com os aludidos autores, é princípio universal do setor de telecomunicações que o acesso e o uso de suas redes devam ser remunerados pelo custo, pois é a única forma de se garantir competição no setor, ampliar a utilização e reduzir os preços ao consumidor.

No caso da rede móvel (VU-M), essa tarifa era elevada em todos os países porque serviu para subsidiar os investimentos das operadoras móveis. Com a consolidação das redes, as tarifas foram reduzidas drasticamente. A contrapartida foi o aumento na utilização, que compensou a queda do VU-M. Portanto, não houve redução significativa nas receitas das operadoras.

Contudo, assim não ocorreu no Brasil, pois a VU-M se manteve elevada e se tornou fator de exclusão e expropriação de receita, sendo a interconexão responsável por 50% do faturamento das operadoras. Para os autores, *“a maior parte da população é dona de um celular pré-pago, mas, no*

*entanto, não pode utilizar o serviço: os preços são aqueles da época em que o celular era artigo de luxo”.*

O outro fato apontado é o sucateamento dos bens públicos reversíveis e a atuação deficiente da ANATEL quanto ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e à definição de mecanismos que garantam a modicidade tarifária.

De acordo a justificativa do RCP nº 12/15, a Telebrás, criada pela Lei nº 5.792, de 11 de julho de 1972, e alçada à condição de concessionária geral para a exploração dos serviços públicos de telecomunicações, em todo o território nacional, pelo Decreto nº 74.379/74, explorou em regime de monopólio estatal os serviços públicos de telecomunicações até 1998.

A constituição da Telebrás e de suas 27 subsidiárias, bem como todos os ativos essenciais para a prestação desses serviços, tais como centrais telefônicas, cabos, equipamentos de transmissão, imóveis, dutos subterrâneos, postes e satélites foram financiados por recursos públicos, inclusive provenientes do Fundo Nacional de Telecomunicações, e por contratos de participação financeira, constituindo, portanto, bens públicos de uso especial. Esses bens até então se encontravam sob a posse da Telebrás.

Com a privatização do sistema Telebrás e a assinatura novos contratos de concessão a partir de 1998, tais bens foram transferidos às concessionárias, por prazo determinado, este que posteriormente foi prorrogado por vinte anos, com termos finais previstos para dezembro de 2025.

Ocorre que, de acordo com o art. 102 da LGT, com a extinção das concessões a posse dos bens a elas vinculados é transmitida automaticamente para a União. Contudo, o teor dos contratos de concessão não permite afirmar quais foram os bens essenciais à prestação contínua do STFC cuja posse foi transferida às novas concessionárias, eis que tais contratos foram firmados sem os inventários dos referidos bens, contra o que dispõe o art. 93 da LGT.

Os autores do requerimento de instalação de CPI apontam que a inexistência de controle sobre os *“Bens Vinculados à Concessão”* à época da privatização, em especial os classificados como bens reversíveis, foi constatada no Relatório nº 011120071AUD, realizado pela própria ANATEL em dezembro de 2007, por determinação do TCU.

O Relatório constatou, ainda, a *“existência de um lapso regulatório no que se refere à ausência de regulamentação acerca dos bens vinculados à concessão (...) no período de junho de 1998 a 25 de janeiro de 2007, quando entrou em vigência o Regulamento de Controle dos Bens Reversíveis, na forma de Anexo à Resolução nº 447, de 19 de outubro de 2006”*.

Em burla aos contratos de concessão do Sistema de Telefonia Fixa Comutada (STFC), as concessionárias vêm realizando a venda de bens (i) que deveriam retornar à União, nos termos do art. 100 da Lei Geral de Telecomunicações; ou (ii) cujas receitas provenientes de suas vendas deveriam estar sendo consideradas no processo de garantia da modicidade tarifária.

Segundo o recorrente, são bens que foram adquiridos com financiamento público e que estão sendo vendidos por valores bilionários, violando o disposto no art. 108, § 3º, da LGT, segundo o qual *“serão transferidos integralmente aos usuários os ganhos econômicos que não decorram diretamente da eficiência empresarial, em casos como os de diminuição de tributos ou encargos legais e de novas regras sobre os serviços”*.

No exercício de suas competências, o Tribunal de Contas da União (TCU), em diversos acórdãos, vem orientando a ANATEL a reformatar sua atuação em benefício da sociedade.

O problema é agravado diante da constatação de que os *“ganhos obtidos com a exploração do único serviço prestado em regime público - o STFC - estão servindo para subsidiar investimento em redes privadas e para remessa de lucros astronômicos para as matrizes das operadoras na Europa e EUA, contra o que dispõe o art. 103, § 2º, da LGT, deixando as concessionárias de realizarem os investimentos devidos no acervo de bens vinculados às concessões, em razão do que o valor das concessões vem se perdendo”*.

A omissão da ANATEL pela falta de controle dos bens reversíveis foi objeto de ações propostas pela associação de consumidores PROTESTE, inclusive ação civil pública com o objetivo de obter a condenação da União e da ANATEL a promover a inclusão dos inventários desses bens aos respectivos contratos de adesão, a qual foi julgada procedente em junho de 2012 pela Justiça Federal do Distrito Federal.

Verifica-se, pela análise minuciosa da fundamentação do RCP nº 12, de 2015, que os autores lograram êxito em delinear, de forma clara e detalhada, diversas irregularidades e ilegalidades que se perpetuam contra o interesse público, que inclusive foram objeto de investigação pelo Tribunal de Contas da União e de apreciação pelo Poder Judiciário.

Não se pode admitir que uma agência reguladora como a ANATEL, responsável pela fiscalização da adequada prestação de serviço público de singular relevância para os brasileiros, aja ao arrepio de suas atribuições, em prejuízo da nação e de milhões de consumidores usuários dos serviços de telefonia.

Por outro lado, a dilapidação indiscriminada dos bens reversíveis pelas concessionárias dos serviços de telecomunicações, sem o efetivo controle da ANATEL e a devida remuneração da União, além de violentar inúmeros diplomas legais e regulamentares, atenta contra a ordem econômica e social e causa prejuízos inestimáveis ao País.

Entendemos, pois, que os acontecimentos aduzidos no RCP nº 12, de 2015, caracterizam fato determinado, cuja investigação no âmbito de Comissão Parlamentar de Inquérito se faz, além de oportuna e conveniente, sobretudo indispensável.

Por todo o exposto, nosso voto é pelo PROVIMENTO do Recurso nº 59, de 2015, para reconhecer a existência de fato determinado no RCP nº 12, de 2015, devendo a Presidência desta Câmara dos Deputados prosseguir na análise dos demais elementos constitucionais, legais e regimentais para a instalação da respectiva Comissão Parlamentar de Inquérito.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2017.

Deputado ELIZEU DIONIZIO  
Relator