



## ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Filiada à Consumers International e à Euroconsumers. Declarada Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) em 2003.

São Paulo, 20 de fevereiro de 2009

A  
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações  
SAUS Quadra 06 Blocos E e H  
Brasília – DF  
CEP 70.070-940

Att.: Ronaldo Mota Sardenberg  
Diretor Presidente

Gilberto Alves  
Superintendente de Serviços Públicos

Enilce Nara Versiane  
Superintendente de Universalização

**REF.: REVISÃO EXTRAORDINÁRIA – TARIFA DO SERVIÇO DE TELEFONIA FIXA COMUTADA**

Prezados Senhores

**A PRO TESTE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DO CONSUMIDOR**, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob nº 04.591.034/0001-59, com sede na Av. Lucio Costa, 6420, Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro – RJ, instituída em 16 de julho de 2001, reconhecida como Organização da Sociedade Civil pelo Ministério da Justiça em dezembro de 2003, membro da Euroconsumers e integrante da Consumers International, hoje com mais de 200 mil associados, vem a essa Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, com fundamento nos arts. 1º, 3º e 175, da Constituição Federal, arts. 4º, inc. VII e 6º, inc. X, do Código de Defesa do Consumidor, nos arts. 2º, incs. I, VI; 19, inc. VII, 108, § 4º da Lei Geral de Telecomunicações, bem como nos fatos a seguir expostos, propor a Vossas Senhorias que seja instaurado processo para a **REVISÃO EXTRAORDINÁRIA DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DO SERVIÇOS DE TELEFONIA FIXA COMUTADA – STFC**.

PROTESTE

## I – HISTÓRICO

1. O sistema Telebrás foi privatizado em julho de 1998, tendo em vista o processo de reforma do Estado, em virtude do que, com fundamento no art. 21, inc. XI, da Constituição Federal e na Lei 9.472, de 16 de julho de 1997 – a Lei Geral das Telecomunicações – LGT, foram firmados contratos de concessão tendo como objeto o Serviço de Telefonia Fixa Comutada – STFC, correspondentes a quatro regiões do país – áreas de concessão, estabelecidas pelo Decreto 2.534 de 2 de abril de 1998, que instituiu o Plano Geral de Outorgas – PGO.

2. No período que precedeu a privatização, as empresas subsidiárias da Telebrás passaram por um processo de forte investimento e readequação tarifária. Isto porque:

“Ao final dos anos 80, a Telebrás ainda sofria os efeitos da política de contenção de investimentos posta em marcha no início da década. A Telebrás foi uma das primeiras estatais a reduzir seus investimentos de modo a diminuir seu endividamento e portanto sua contribuição à conta Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP).

(...)

### **3.2.3. O contexto político do desbloqueio do investimento: a nova agenda das telecomunicações**

Desde o início dos anos 80, o investimento da Telebrás esteve sujeito a um forte processo de contenção, de natureza essencialmente política. Essa restrição materializava-se nos reduzidos valores aprovados no orçamento de investimento das empresas estatais da União (justificados para reduzir a conta NFSP - Necessidade de Financiamento do Setor Público). Não obstante a Telebrás e o Ministério das Comunicações usualmente proporem volumes de investimento mais altos (necessários para atender a demanda reprimida), os cortes eram executados pelos Ministérios do Planejamento e da Fazenda ou então efetuados

no decorrer do processo de votação do orçamento no Congresso.

No entanto, como assinalamos anteriormente, a partir de 1996 o governo Fernando Henrique Cardoso conseguiu desbloquear o investimento da Telebrás. Essa decisão foi efetivada a partir da constituição e implementação de uma nova agenda política de telecomunicações, onde devem ser destacadas as seguintes iniciativas básicas:

(i) atendimento à reivindicação de imediata abertura da telefonia celular ao setor privado;

(ii) decisão de elevação do investimento juntamente com anúncio da privatização/concorrência (investir para privatizar e não para dar continuidade a uma estatal);

(iii) centralização de poder político do Ministro das Comunicações e rapidez nas decisões (“efeito Sérgio Motta”).

(...)

**No período 1988-95, excetuando-se a brutal retração do período Color (1991-92), o investimento da Telebrás situou-se próximo ao montante de R\$ 4 bilhões anuais. No entanto, a partir de 1996, o investimento em telecomunicações passou a aumentar rapidamente tanto no âmbito da Telebrás como no setor privado (com elevação desde 1993-94)<sup>1</sup>.**

<sup>1</sup> . Márcio Wohlers, *in* Investimento e Privatização das Telecomunicações no Brasil: dois vetores da mesma estratégia

**3.** Todo esse movimento no setor das telecomunicações no Brasil foi estimulado pela tendência do cenário internacional que se instaurou a partir do final dos anos 70, como se pode retirar do trabalho desenvolvido pelo Dr. Márcio Wholers sobre os aspectos econômicos da privatização do sistema Telebrás:

“Condicionadas pelo acirramento da concorrência internacional e pelo reforço da globalização e concentração das grandes operadores e fornecedores, essas mudanças estão produzindo um ambiente muito mais complexo do que o que vigorou até meados da década de 1970. Essas mudanças incorporam o surgimento de novos mercados - produzido no bojo das inovações tecnológicas - e de novos atores - que se originam nos movimentos de privatização e liberalização das teles. Em especial convém destacar o surgimento de serviços/produtos antes inexistentes - como a video-conferência, a comunicação de dados a alta velocidade, serviços interativos de *home-banking* e telecompras, Internet/Intranet/ Extranet - e de operadores que atuam tanto na área de redes básicas quanto como ofertantes de serviços especializados (comunicação de dados, Internet, integração de sistemas e outros).

Nessa nova fase, que pode ser designada como digital (em contraposição ao predomínio anterior de tecnologias de base analógica), novos agentes foram incorporados ao setor (ver parte B da Figura 1 - recordando que pode haver superposição de funções entre os agentes) e seus principais aspectos podem ser sintetizados da seguinte maneira”.

**4.** Por força dos investimentos e readequação do valor das tarifas do STFC, a telefonia fixa cresceu de forma significativa, como se pode verificar da tabela abaixo:

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DO CONSUMIDOR**

Filiada à Consumers International e à Euroconsumers. Declarada Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) em 2003.

**TABELA 24  
EVOLUÇÃO DA PLANTA DA TELEBRÁS (1993-98)**

	1993	1994	1995	1996	1997 <sup>a</sup>	1998 <sup>a</sup>	1993-97 (% Cr. Geom.)
Terminais Fixos Instalados (Mil)	11.385	12.036	13.310	14.891	17.000	20.200	
Cresc. Anual (%)		5,7	10,6	11,9	14,2	18,8	10,5
Terminais em Serviço (Mil)	-	11.200	12.100	13.500	15.400	19.000	
Cresc. Anual (%)			8,0	11,6	14,1	23,4	
Terminais Celulares em Serviço (Mil)	180,2	574,0	1.285,5	2.498,2	4.000,0	6.400	
Cresc. Anual (%)		218,5	124,0	94,3	60,1	60,0	217,1
Total de Term. em Serv. (Fixo e Cel.) (Mil)	-	11.774	13.386	15.998	19.400	25.400	
Cresc. Anual (%)		-	13,7	19,5	21,3	30,9	
Densidade Fixa (Term. Fixo. Inst. por 100 hab.)	8,0	8,4	9,2	10,2	11,5	13,5	
Densidade Celular (Usuários por 100 habitantes)	0,2	0,4	0,9	1,7	2,7	4,3	
Taxa de Digitalização da Rede (% linhas locais digitais)	27,9	35,7	46,7	57,1	69,0	78,7	
Empregados (unidade)	93.574	95.596	92.509	89.549	87.282	87.100	
Cresc. Anual (%)		2,2	-3,2	-3,2	-2,5	-0,1	
Terminais Fixos em Serviço por Empregado (milhar)	-	117	131	151	176	218	
Tráfego Local (Bilhões de Pulsos)	53,3	55,6	58,7	59,6	60,4	65,4	
Cresc. Anual (%)		4,3	5,6	1,5	1,3	8,3	3,2
Tráfego Interurbano (Bilhões de Minutos)	13,7	15,9	20,4	23,0	26,7	32,3	
Cresc. Anual (%)		16,1	28,3	12,7	16,1	21,0	18,2
Tráfego Internacional <sup>b</sup> (Milhões de Minutos)	150,6	181,4	286,4	358,9	395,8	600,0	
Cresc. Anual (%)		20,5	57,9	25,3	10,3	51,6	27,3

OBS: a - Previsão ; b - Tráfego Internacional de Saída

Fonte: Relatórios Anuais da Telebrás; previsão de tráfego para 1998 apresentada em "Evolução da RNT" Minicom, Brasília, 23.10.97).

**5. A Portaria 226/97 – editada pelo Ministério das Comunicações, nesse contexto de preparar as subsidiárias da Telebrás para a privatização, estabeleceu que a TBSL – Tarifa Básica do Serviço Local deveria valer em R\$ 10,00 (dez reais). Vejamos:**

**MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES  
GABINETE DO MINISTRO**

**PORTARIA Nº 226, DE 03 DE ABRIL DE 1997**

**O MINISTRO DE ESTADO DAS COMUNICAÇÕES**, no uso das atribuições que lhe confere o Art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, e

**CONSIDERANDO** o disposto na Portaria nº 76, de 02 de abril de 1997, do Ministério da Fazenda, resolve:

**Art. 1º.** Fixar, na forma dos Anexos desta Portaria, os **valores tarifários básicos** para os **Serviços de Telecomunicações**, líquidos do imposto relativo à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações - ICMS e das contribuições sociais relativas ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP e ao financiamento da Seguridade Social - COFINS.

**Art. 2º.** Estabelecer as seguintes datas de Vigência dos **Valores tarifários** constantes dos Anexos da presente Portaria:

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DO CONSUMIDOR**

Filiada à Consumers International e à Euroconsumers. Declarada Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) em 2003.

Valores em R\$

I.	SERVIÇO INTERIOR	VALORES
	<b>1. SERVIÇOS PÚBLICOS COMUTADOS</b>	
	1.1. TELEFÔNICOS	
	1.1.1. Tarifa Básica do Serviço Local - TBSL	10,00
	1.1.2. Tarifa Básica do Serviço Intra e Interáreas Tarifárias - TB	0,18

6. Importante destacar a forte elevação da tarifa implementada pela Portaria 226, de abril de 1997, como podemos concluir pela tabela abaixo, divulgada pelo DIEESE junho de 1999:

Tarifas do serviço telefônico vigentes antes da privatização  
Brasil - 1994/98

Tarifa	1994 (R\$)	1995/1996 (R\$)	1998 (R\$)	Reajuste Total (%) 1998/1994
<b>Assinatura mensal</b>				
Residencial	0,44	2,17	10,00	2.172,73
Não-residencial	5,22	6,51	15,00	187,36
Tronco	6,71	7,81	20,00	198,06
Pulso local	0,019	0,036	0,058	205,26

Fonte: Telebrás.

Obs.: Valores líquidos, sem os impostos e encargos.

7. O forte aumento de tarifa contribuiu de forma expressiva para o crescimento da planta de acessos instalados, conforme pudemos verificar da tabela no item anterior de 17 para 20 milhões de 1997 para 1998.

8. Ou seja, quando as operadoras de telefonia fixa, subsidiárias da Telebrás, foram privatizadas, as empresas estavam com as finanças saneadas e com o valor das tarifas adequados para a grande expansão planejada, que se expressou pelo Decreto 2.592, de 15 de maio de 1998, por meio do qual se instituiu o Plano Geral de Metas de Universalização – PGMU, que impôs obrigações a serem cumpridas pelas concessionárias do STFC até 31 de dezembro de 2005.

## ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Filiada à Consumers International e à Euroconsumers. Declarada Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) em 2003.

9. A despeito da tendência do mercado internacional das telecomunicações de oferta de múltiplos serviços por uma mesma empresa, as subsidiárias da Telebrás foram privatizadas observando os limites impostos pelo art. 86, da LGT, que estabelece o seguinte:

“Art. 86. A concessão somente poderá ser outorgada a empresa constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no País, **CRIADA PARA EXPLORAR EXCLUSIVAMENTE OS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES OBJETO DA CONCESSÃO.**

Parágrafo único. A participação, na licitação para outorga, de quem não atenda ao disposto neste artigo, será condicionada ao compromisso de, antes da celebração do contrato, adaptar-se ou constituir empresa com as características adequadas”.

10. Importante frisar que o projeto de lei da LGT impunha apenas a restrição de que a concessionária fosse constituída de acordo com as leis do Brasil, não havendo qualquer empecilho para que explorasse outros serviços além do STFC. Vejamos:

Art. 80. A concessão somente poderá ser outorgada a empresa constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no País.

Parágrafo único. A participação, na licitação para outorga, de quem não atenda ao disposto neste artigo, será condicionada ao compromisso de, antes da celebração do contrato, adaptar-se ou constituir empresa com as características adequadas.

11. Todavia, curiosamente, durante o processo legislativo que antecedeu a edição da LGT houve amplo debate a respeito da necessidade de se impor restrição às concessionárias de atuarem apenas no segmento da telefonia fixa comutada.

12. Como resultado das discussões a respeito da restrição de prestação de um único serviço, o texto final do art. 86, da LGT estabeleceu que as concessionárias seriam prestadoras de um único serviço.

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DO CONSUMIDOR**

Filiada à Consumers International e à Euroconsumers. Declarada Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) em 2003.

**13.** Esta decisão foi determinante para se fixar o valor pelo qual as empresas seriam privatizadas, posto que, antes da restrição ora em comento, o valor fixado para as empresas era muito maior do que o valor mínimo fixado ao final do processo pelo edital de privatização.

**14.** Isto porque uma empresa que possa explorar múltiplos serviços como telefonia fixa, comunicação de dados, telefonia celular, operar televisão à cabo, entre outros serviços, por razões óbvias, teria valor muito superior ao valor pelo qual foram de fato vendidas em julho de 1998.

**15.** Foi nesse contexto que o Edital MC/BNDES nº 1/98 fixou o preço mínimo das empresas da Telebrás, como se pode concluir da transcrição abaixo:

Os preços mínimos para os blocos únicos e indivisíveis de AÇÕES ORDINÁRIAS de cada uma das COMPANHIAS são os seguintes:

TELE NORTE LESTE PARTICIPAÇÕES S.A.	R\$ 3.400.000.000,00
TELE CENTRO SUL PARTICIPAÇÕES S.A.	R\$ 1.950.000.000,00
TELESP PARTICIPAÇÕES S.A.	R\$ 3.520.000.000,00
EMBRATEL PARTICIPAÇÕES S.A.	R\$ 1.800.000.000,00
TELESP CELULAR PARTICIPAÇÕES S.A.	R\$ 1.100.000.000,00
TELEMIG CELULAR PARTICIPAÇÕES S.A.	R\$ 230.000.000,00
TELE CELULAR SUL PARTICIPAÇÕES S.A.	R\$ 230.000.000,00
TELE CENTRO OESTE CELULAR PARTICIPAÇÕES S.A.	R\$ 230.000.000,00
TELE NORTE CELULAR PARTICIPAÇÕES S.A.	R\$ 90.000.000,00
TELE NORDESTE CELULAR PARTICIPAÇÕES S.A.	R\$ 225.000.000,00
TELE SUDESTE CELULAR PARTICIPAÇÕES S.A.	R\$ 570.000.000,00
TELE LESTE CELULAR PARTICIPAÇÕES S.A.	R\$ 125.000.000,00
TOTAL	R\$ 13.470.000.000,00

**16.** Sendo assim e por conta da restrição que passou a ser imposta pelo art. 86, da LGT, o preço mínimo da Telebrás inicialmente estimado em R\$ 40 bilhões terminou em R\$ 13,47 bilhões, sendo que as empresas foram vendidas pelo preço total de R\$ 22,05 bilhões; pouco mais da metade do preço mínimo avaliado inicialmente.

**17.** Ocorrida a privatização, que conferiu às concessionárias grande período de monopólio no mercado do STFC local em suas áreas de concessão e, mais, a possibilidade de redução radical do preço da habilitação das linhas telefônicas para ampliar a base de assinantes, com garantias contratuais de aumento anual real do valor da assinatura básica (cláusula 11 do contrato de concessão), como forma de custear a implementação das metas de universalização (art. 81, da LGT), as metas correspondentes a extensão da rede de infraestrutura do STFC, segundo certificação da ANATEL, foram cumpridas até 31 de dezembro de 2005, em virtude do que os contratos de concessão puderam ser prorrogados por mais 20 anos, nos termos do art. 207, da LGT.

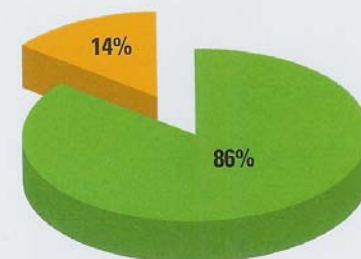
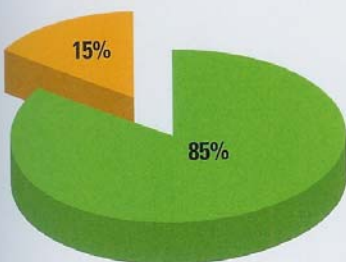
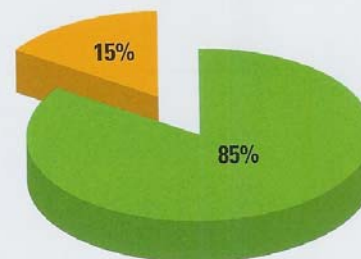
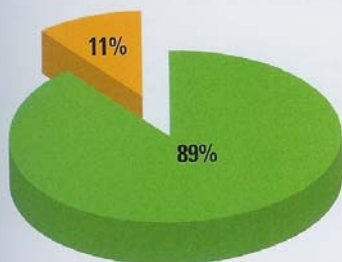
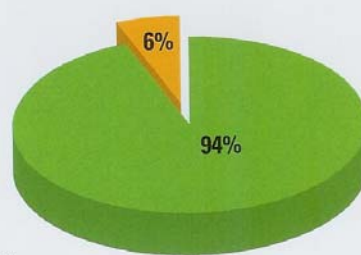
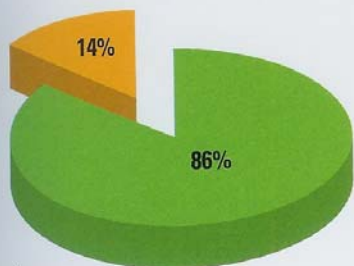
**18.** Importante reconhecer, nesse contexto, que em 2003 – ocasião em que foi preparada a minuta dos novos contratos a serem firmados em dezembro de 2005, já estava clara a ineficácia dos primeiros mecanismos estabelecidos pelo modelo desenhado em 1997 para garantir a concorrência, tendo em vista as seguintes circunstâncias, quais sejam: a entrada no mercado das empresas espelhos não se concretizou, com exceção parcial do caso da GVT, que atua na área da Brasil Telecom, o que conferiu às concessionárias a situação de dominantes do mercado de telefonia fixa local.

**19.** Além disso, apesar de já estarem liberadas para atuar na região de concessão uma das outras, o certo é que há um acerto entre elas de restringirem suas atuações no mercado de telefonia fixa a suas áreas de concessão, o que significa que, até agora, continuam plenamente dominantes em suas áreas de concessão. Vejamos os gráficos abaixo:

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DO CONSUMIDOR**

Filiada à Consumers International e à Euroconsumers. Declarada Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) em 2003.

**TELEFONIA FIXA MARKET SHARE DAS OPERADORAS**



■ ACESSOS AUTORIZADAS ■ ACESSOS CONCESSIONÁRIAS

Obs.: Números referentes ao total de acessos em serviço. Fonte: Anatel. Base out/2008

**21.** As concessionárias dominam também mais de 70% do mercado de comunicação de dados, denominado de banda larga, como resultado da questionável interpretação que se deu à regulamentação do setor, admitindo-se que poderiam operar o Serviço de Rede de Transporte de Telecomunicações – SRTT, a despeito do que está estabelecido no art. 86, da LGT e do preço que pagaram pelas subsidiárias da Telebrás na ocasião das privatizações.

As principais operações de banda larga no Brasil									
Operadora	Assinantes	Penetração <sup>(3)</sup>	Cidades cobertas 2007	Cidades cobertas 2008	População coberta	Domicílios A/B cobertos	Domicílios C cobertos	Domicílios D/E cobertos	IPC coberto
Speedy (Telefônica) <sup>(1)</sup>	2,456 milhões	5,68	371	400	43,23 milhões	5,22 milhões	5,35 milhões	2,21 milhões	30,83
Virtua (Net Serv.) <sup>(2)</sup>	2,124 milhões	4,26	71	78	49,9 milhões	6,5 milhões	5,8 milhões	2,44 milhões	38,21
Velox (Oi)	1,92 milhão	3,11	273	449	61,8 milhões	5,3 milhões	7,79 milhões	3,63 milhões	34,70
BrTurbo (Brasil Telecom)	1,762 milhão	8,31	1.413	1.428	21,2 milhões	1,37 milhão	2,4 milhões	1,12 milhão	10,42
NetSuper (CTBC)	1,32 milhão	3,17	77	146	41,6 milhões	5,44 milhões	4,85 milhões	2,03 milhões	32,03
Turbonet (GVT)	401,89 mil	1,46	66	79	27,5 milhões	3,18 milhões	3,43 milhões	1,45 milhões	19,21
Ajato (TVA)	80 mil	0,79	2	1	10,1 milhões	1,5 mil	1,1 mi	475,5 mil	8,95

(1) Inclui os acessos por MMDS que eram da TVA.  
(2) Inclui os acessos da Big TV, em processo de aquisição pela Net Serviços.  
(3) Acessos por 100 habitantes na área de atuação.  
Fonte: Atlas Bras. de Telecomunicações, com base em dados da Anatel (out/08) e do Brasil em Foco 2008 (Target). A população e os domicílios cobertos referem-se aos totais dos municípios onde os serviços estão presentes, não representando os domicílios efetivamente atendidos pelo serviço. O IPC, calculado pela Target, é o percentual representado pelas áreas cobertas pelos serviços no consumo nacional de bens e serviços.

Atlas brasileiro de telecomunicações 2008, Teletime

**22.** Corroborou muito para a dominância das concessionárias no mercado de banda larga a posterior e ilegal criação pela ANATEL da Resolução 272, de 9 de agosto de 2001, instituindo o Serviço de Comunicação Multimídia – SCM, no regime privado, ocasião em que as concessionárias, segundo a agência, migraram do SRTT para as autorizações de SCM, o que as liberou para atuarem livremente nesse novo mercado.

**23.** A despeito do cenário que se configurava já em 2003, demonstrando que o mercado se organizou de forma muito diversa do que fora planejado como está expresso na LGT, os contratos de concessão foram prorrogados sem que se tenham instituídos novos e mais eficazes instrumentos para estimular a concorrência.

**24.** Pior, os contratos mantiveram as mesmas garantias para aumento real anual das tarifas do STFC e, mesmo com a infraestrutura de rede do STFC totalmente instalada em 100% das localidades brasileiras à disposição dos cidadãos brasileiros, que não conseguem contratar linhas fixas, por indiscutível impossibilidade financeira, com a prorrogação dos contratos de concessão, novas metas de universalização foram impostas pelo Decreto 4.769/2003 para o período de 2006 a 2010, consistentes na redução do número de Terminais de Uso Público de 6,9 telefones por 1000 habitantes para 6,0 TUPs por 1000 habitantes, bem como na instalação de Postos de Serviços de Telecomunicações, que, segundo art. 14, daquele decreto deveria contar com pelo menos “quatro TUPs, quatro TAPs e facilidades que permitam o envio e recebimento de textos, imagens e gráficos, em modo fac-símile, bem como, deve estar acessível ao público em geral sete dias por semana no horário de oito às vinte horas”.

**25.** Ocorreu que as concessionárias, desde janeiro de 2006 – primeiro mês de vigência dos novos contratos de concessão, passaram a negociar com o Ministério das Comunicações a troca de metas relativas aos PSTs e, em virtude das negociações, foram editados os Decretos 5.972/2006; 6.155/07, postergando as datas para cumprimento das metas descritas acima.

**26.** Ou seja, passaram-se três anos durante os quais os consumidores pagaram o valor da tarifa considerando o custo da implementação das metas de universalização, que não foram implementadas pelas concessionárias.

**27.** As concessionárias obtiveram junto ao Ministério das Comunicações o acolhimento da proposta de alteração das metas de instalação dos postos de serviço de telecomunicações, tendo ficado estabelecida a obrigação de instalação em todos os municípios do Brasil, que não tenham acesso a banda larga, de infra-estrutura de

*backhaul* internet em banda larga, o que se deu pela edição do Decreto 6.424/2008, publicado no DOU, em 7 de abril último.

**28.** Diante a alteração ocorrida, a PRO TESTE, em 10 de abril de 2008, ajuizou Ação Civil Pública, cujo pedido é o seguinte:

“Pelo exposto, requer a Pro Teste seja julgada procedente a presente Ação Civil Pública, para que se declare a nulidade dos artigos 13 e seguintes, dos Decretos 4.769/2003 e 6.424/2008, com efeito *ex tunc*, assim como aos aditamentos aos contratos de concessão celebrados entre as Rés deles decorrentes, firmados em 08 de abril último, garantindo-se o acesso ao Serviço de Telefonia Fixa Comutado aos cidadãos brasileiros, pelas razões de fato e de direito descritas acima, condenando-se às Rés ao pagamento dos ônus das sucumbências”.

**29.** Na Ação Civil Pública, que tramita na 6ª Vara da Justiça Federal, com número de processo 2008.34.00.011445-3, foi deferida liminar, suspendendo a implantação do *backhaul* – rede IP para acesso à internet em banda larga, conforme definição da ANATEL.

**30.** A União Federal e a ANATEL recorreram da decisão proferida pela Juíza Maria Cecília de Marco Rocha, mas até esta data não conseguiram cassar a liminar, que tem como principal fundamento o risco de irreparável dano ao erário público, por conta da construção de rede de infraestrutura privada custeada com recursos provenientes da tarifa do STFC e recursos públicos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações.

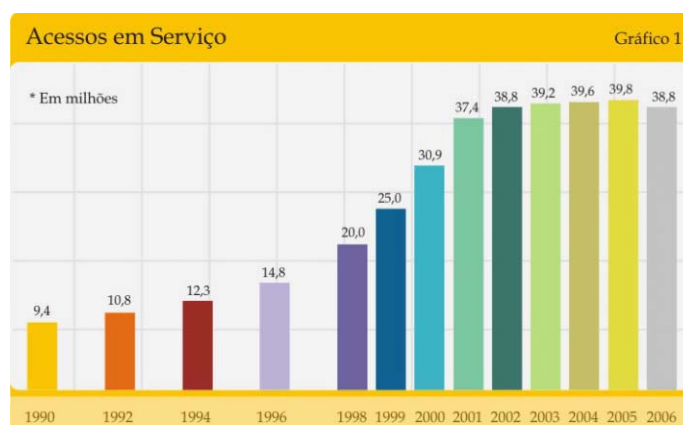
**31.** Ou seja, as empresas, desde 2006 estão desobrigadas de cumprirem metas de universalização: sejam os PSTs seja a implantação do *backhaul*.

**32.** Além disso, em 2008 o Plano Geral de Outorgas – PGO foi alterado pelo Ministério das Comunicações, por meio do Decreto 6.654, de 20 de novembro de 2008, permitindo que as concessionárias, além de prestarem o STFC prestem também o serviço de comunicação de dados, denominado pela ANATEL de Serviço de Comunicação Multimídia – SCM, bem como serviço de televisão por assinatura.

**33.** Apesar de questionarmos a legalidade da alteração expressa com a alteração do PGO tendo em vista o que dispõe o art. 86, da LGT, tema que não será tratado nesta oportunidade, o certo é que as concessionárias, na época da privatização, pagaram por empresas monoserviço e hoje estão operando múltiplos serviços.

**34.** Importante frisar, outrossim que, apesar dos imensos benefícios auferidos pelas concessionárias, as tarifas do único serviço prestado em regime público – o STFC, continuam a aumentar, quando, de acordo com a legislação do setor, deveria ser reduzido drasticamente.

**35.** O valor médio atual da assinatura básica – R\$ 40,00 – tem significado o decréscimo de terminais em serviço ofertados pelas concessionárias desde 2003, no Brasil. Eram 39,6 milhões de acessos em serviço em 2003, contra 34 milhões no terceiro trimestre de 2008. Vejamos os dados da ANATEL:



## ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Filiada à Consumers International e à Euroconsumers. Declarada Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) em 2003.

- **Acessos em serviço** são os acessos instalados que estão colocados a disposição do usuários, inclusive os terminais de uso público (TUP).  
A Tabela a seguir apresenta a evolução do número de acessos fixos em serviço no Brasil.

Milhares	1T07	2T07	3T07	4T07	1T08	2T08	3T08
Concessionárias	35.432	35.465	35.204	35.016	34.834	34.749	34.760
Autorizadas**	3.297	3.526*	4.050	4.384	4.681*	5.631*	6.330*
<b>Total</b>	<b>38.729</b>	<b>38.992*</b>	<b>39.254</b>	<b>39.400</b>	<b>39.514*</b>	<b>40.380*</b>	<b>41.090*</b>

Fonte: Anatel e estimado pelo Teleco(\*)

### 36. Ou seja, as circunstâncias de fato descritas acima, quais sejam:

- As concessionárias obtiveram enorme ganho com a alteração do PGO, pois se apropriaram de volumoso valor pela possibilidade de prestarem múltiplos serviços, independentemente de novas licitações;
- A rede de infraestrutura para o STFC está totalmente implantada;
- A baixíssima média de 20,7 relativa à penetração da telefonia fixa no Brasil impõe que o Ministério das Comunicações e a ANATEL atuem para garantir que a universalização do STFC se cumpra, nos termos dos arts. 1º e 3º e 175, da Constituição Federal, bem como dos arts. 4º, inc. VII, 6º, inc. X e 22, do Código de Defesa do Consumidor, bem como do art. 2º, da LGT;
- Por conta da baixa penetração da telefonia fixa a rede de infraestrutura está subutilizada e sendo usada pelas concessionárias para a prestação de serviços prestados no regime privado, o que lhes tem conferido altos lucros que desequilibram o contrato de concessão em desfavor da União e cidadãos brasileiros,

Impõe em caráter de urgência a revisão extraordinária, sob pena de se configurar histórica improbidade administrativa, pela omissão de atuação para que se reequilibre a equação econômica financeira dos contratos de concessão.

## ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Filiada à Consumers International e à Euroconsumers. Declarada Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) em 2003.

**37.** Pelo exposto, é com base nos fundamentos de fato, assim como no art. 19, inc. VII, da LGT e na cláusula 3.2, § 2º e 13.1, dos Contratos de Concessão:

**Cláusula 13.1.** Constitui pressuposto básico do presente Contrato a preservação, em regime de ampla competição, da justa equivalência entre a prestação e a remuneração, vedado às partes o enriquecimento imotivado às custas de outra parte ou dos usuários do serviço, nos termos do disposto neste Capítulo.

### II – FUNDAMENTOS DA PROPOSTA DA PRO TESTE

**38.** Em outubro de 1991, foi editada a Portaria 216, de 18 de setembro de 1991, que dispunha o seguinte:

O SECRETÁRIO NACIONAL DE COMUNICAÇÕES DO MINISTÉRIO DA INFRA-ESTRUTURA, no uso das atribuições que lhe confere a Portaria Ministerial nº 767, de 28 de agosto de 1990, considerando

- o disposto na Portaria nº 212, de 17 de setembro de 1991, da Secretaria Executiva do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento;
- a conveniência de rever-se a aplicação dos processos de tarifação das chamadas locais no Serviço Telefônico Público, visando racionalizar o fluxo do tráfego telefônico, resolve:

I. Autorizar as empresas prestadoras do Serviço Telefônico Público a ativarem qualquer dos seguintes processos na tarifação de chamadas locais:

1. SEM MEDIÇÃO – caso em que a cobrança pelo uso do serviço local se restringe apenas à assinatura mensal, independentemente do número e duração das chamadas efetuadas.

2. MEDIÇÃO SIMPLES – consistindo na aplicação de uma unidade de tarifação por chamada estabelecida, qualquer que seja o seu tempo de duração.

3. MEDIÇÃO POR TEMPO (MULTIMEDIÇÃO ) PELO MÉTODO KARLSSON ACRESCIDO DE 240 SEGUNDOS DE CADÊNCIA – consistindo na aplicação de uma unidade de tarifação por chamada estabelecida e de unidades adicionais a cada 240 segundos, ocorrendo a primeira adicional ao acaso com relação ao início da chamada.

3.1. As empresas prestadoras do Serviço Telefônico Público que utilizam processo de medição por tempo diferente do acima estabelecido têm um prazo de 180 (cento e oitenta) dias para adequar seus equipamentos ao Método Karlsson Acrescido – KA com cadência de 240 segundos.

**39.** A norma emitida pelo Ministério das Comunicações, com respaldo na Constituição Federal (arts. 84, 87), determinava que, no caso de cobrança de assinatura básica, a empresa não poderia cobrar mais nada e deveria conferir ao consumidor o direito de usar o serviço local de fixo para fixo de forma livre. A Port. 217 alterou a 216, mas a parte transcrita acima não foi modificada.

**40.** Como vimos acima, a Portaria 226/97 – editada pelo Ministério das Comunicações já no período preparatório para a privatização, estabeleceu a TBSL – Tarifa Básica do Serviço Local deveria valer R\$ 10,00 (dez reais), em maio de 1997s.

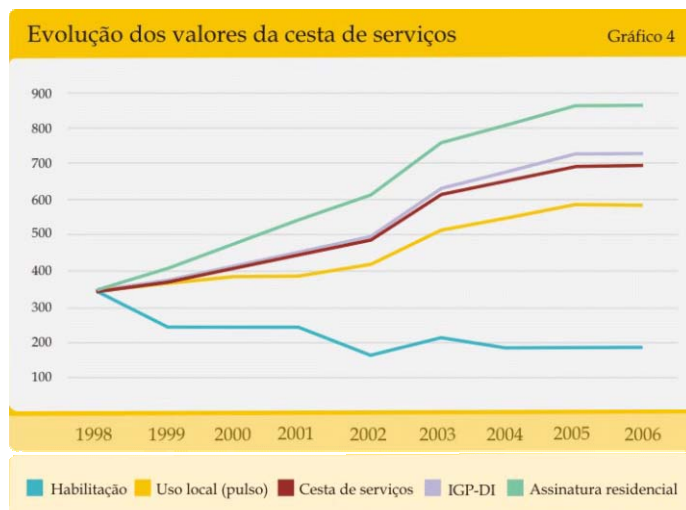
**41.** Assim foi feito, diante da realidade de que o número de acessos fixos instalados era de apenas 20 milhões em 1997 e as empresas que viessem a vencer a licitação deveriam cumprir metas pesadas de universalização, cujos custos, de acordo com o art. 81, da Lei Geral de Telecomunicações, deveriam ser cobertos com a receita proveniente da exploração eficiente do Serviço de Telefonia Fixa Comutado e, quando essa receita não fosse suficiente, que os custos seriam suportados pelo Fundo de Universalização dos Serviços de Comunicações.

**42.** A redução radical do valor da habilitação da linha fixa, de 1997 para 2007, significou crescimento do número de acessos instalados em serviço, como vimos acima, trazendo um ganho de escala enorme para as concessionárias, a despeito dos custos da universalização.

**43.** No caso da Telemar, que opera em mercado onde o STFC tem baixa penetração, temos uma evolução da receita operacional bruta de R\$ 6.946 milhões em 1998 para R\$ 23.686 milhões em 2005, sendo que o item da cesta tarifária que mais propiciou esse crescimento foi justamente a assinatura básica.

**44.** Diante do enorme ganho das concessionárias, propiciado especialmente pela receita proveniente da assinatura básica, conforme o gráfico abaixo retirado do relatório anual de 2007 da ANATEL, bem como diante do fato de que as empresas estão sem cumprir metas de universalização desde janeiro de 2006, assim como estão liberadas, por decisão judicial, de cumprirem com as obrigações relativas às novas metas de universalização e os vultosos ganhos auferidos por conta da alteração do PGO, que

acabou com a restrição que lhes impunha a exploração exclusiva do STFC, é indiscutível que o contrato deve ser revisto.



**45.** E a revisão se justifica especialmente porque a penetração do serviço vem caindo vertiginosamente, como já demonstramos acima. É público e notório que a queda na penetração do serviço se dá justamente em virtude do alto valor da assinatura básica, que hoje custa em média no Brasil R\$ 40,00 (quarenta reais). Os dados do IBGE confirmam essa assertiva.

• **Telefonia nas Classes C, D e E (< 10 Salários Mínimos)**

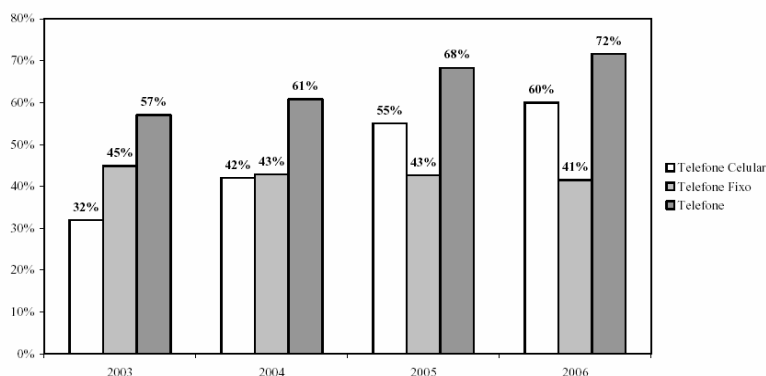


Gráfico Apresentado pelo Dr. Luis Guilherme Schymura - FGV em reunião do dia 8.11.2007 na ANATEL

**46.** Considerando, então:

## ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Filiada à Consumers International e à Euroconsumers. Declarada Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) em 2003.

- A) Os dados acima, que nos permitem afirmar que a universalização da infra-estrutura essencial para o STFC já foi cumprida e que a finalidade da LGT, no que diz respeito ao STFC não se cumpre por conta da barreira econômica decorrente do alto custo da assinatura básica;
- B) O fato de que o ganho de escala das concessionárias cresceu significativamente nos dez anos de privatização;
- C) Que o cumprimento das metas de universalização está suspenso por decisão judicial;
- D) Que a ANATEL, ao contrário do que determina a LGT, Decreto 4.733/2003 e cláusula 25, do contrato de concessão, até hoje não implantou o modelo de custos, que propiciaria a obtenção de dados confiáveis para se chegar ao equilíbrio econômico financeiro do contrato;
- E) Que hoje as concessionárias tem autorização para explorar o Serviço de Comunicação Multimídia (a despeito do que determina o art. 86, da LGT), o que significa enormes e ilegais ganhos, por conta de terem pagado em 1998 por uma empresa exploradora de um único serviço e hoje poderem operar diversos serviços, sem terem pagado por isso, assim como por poderem ter muito mais ganho operando a rede de troncos aumentando de forma significativa suas receitas;
- F) Que a receita proveniente da exploração do STFC tem subsidiado serviços prestados em regime privado, contra o que dispõe o art. 103, § 2º, da LGT;
- G) Que em virtude dos fatos descritos acima, os contratos de concessão estão em situação de enorme desequilíbrio em desfavor dos consumidores e da própria União.

A PRO TESTE propõe o seguinte:

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DO CONSUMIDOR**

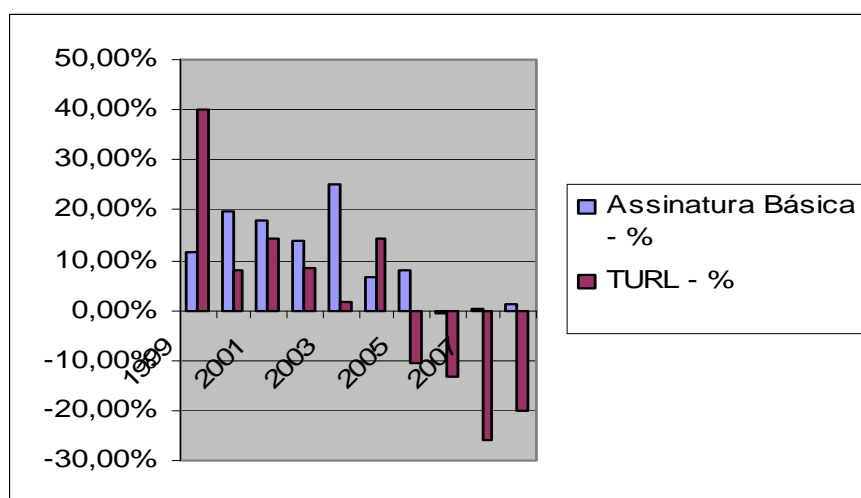
Filiada à Consumers International e à Euroconsumers. Declarada Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) em 2003.

**III – A PROPOSTA**

47. A retomada da Taxa Básica do Serviço Local, nos termos da Portaria 216/91, utilizando-se como valor de referência para a assinatura básica os R\$ 10,00 (dez reais) estabelecidos pela Portaria 226/97, devidamente atualizados pelo mesmo critério adotado para as Tarifas de Uso da Rede Local – TU-RL, na medida em que, tanto no caso da assinatura básica, quando no caso da TU-RL, trata-se da mesma infraestrutura.

Variação dos Valores da Assinatura Básica e TU-RL em R\$											
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ass. básica R\$	10,00	11,77	14,11	16,64	18,97	23,77	25,33	27,38	27,23	27,38	27,75
TU-RL em R\$	0,0277	0,0388	0,0419	0,0479	0,0520	0,0528	0,0604	0,0541	0,0469	0,0348	0,0278

Variação dos valores da assinatura básica e TU-RL em percentuais										
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Assinatura Básica - %	11,77%	19,80%	17,90%	14,00%	25,30%	6,56%	8,10%	-0,54%	0,06%	1,01%
TURL - %	40,07%	7,93%	14,32%	8,55%	1,53%	14,39%	-10,43%	-13,30%	-25,79%	-20,11%





## ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Filiada à Consumers International e à Euroconsumers. Declarada Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) em 2003.

**48.** Sendo assim e considerando que a TU-RL em 1998 vale R\$ 0,0277 e hoje vale R\$ 0,0278, a assinatura básica, livre de tributos, deve valer hoje os mesmos R\$ 10,00 (dez reais), atribuindo aos consumidores o direito de usarem livremente as chamadas locais para telefones fixos, pagando apenas o excedente quando utilizar o serviço de longa distância e ligações para telefones móveis.

**49.** Considerando os tributos atualmente incidentes nas contas de telefone fixo (ICMS, PIS e COFINS) – independentemente do mais recente posicionamento do STJ, quanto ao PIS e COFINS, o certo é que a tarifa final ficaria aproximadamente em R\$ 14,00 (quatorze reais), uma vez que somando-se os acréscimos de impostos aos encargos setoriais, tais como FISTEL, chega-se a 40%.

Acréscimos tributários

<b>ICMS</b>	<b>25% (cálculo por dentro - 33,00%)</b>
<b>PIS</b>	<b>0,65%</b>
<b>COFINS</b>	<b>3%</b>

**50.** A Pro Teste entende que desta forma estarão sendo atendidos os arts. 1º, inc. III, 5º, inc. XXXII, 170, inc. V, e 175, da Constituição Federal, o art. 4º, inc. VII, 6º, inc. X e 22, do Código de Defesa do Consumidor, o art. 2º, inc. I e 127, da Lei Geral das Telecomunicações, garantindo-se o equilíbrio econômico-financeiro aos contratos de concessão, assim como o acesso ao serviço essencial básico e a finalidade de Justiça Social imposta pela Lei Maior de nosso país.

Colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos.

**FLÁVIA LEFÈVRE GUIMARÃES**  
**OAB/SP 124.443**

**MARIA INES LANDINI DOLCI**  
**OAB/SP 54.075**