

CASO PRÁTICO:
VI OLIMPÍADA NACIONAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

A Reg S.A. é uma concessionária do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) de grande porte, responsável pela prestação de telefonia fixa local e de longa distância em dezoito estados brasileiros. Seu contrato de concessão com a União, celebrado em 2011 com prazo de 15 anos, tem encerramento previsto para dezembro de 2026.

Com a progressiva migração dos usuários para a telefonia móvel e a banda larga, o modelo econômico da concessão tornou-se insustentável. A Lei nº 13.879/2019 alterou a Lei Geral de Telecomunicações (LGT) para prever a possibilidade de adaptação dos contratos de concessão do STFC para autorizações, mediante definição de valor econômico pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), com conversão desse valor em obrigações de investimento em infraestrutura de telecomunicações.

Em abril de 2021, a ANATEL editou a Resolução nº 744/2021, definindo a metodologia de cálculo do valor econômico da adaptação e os critérios de valoração dos bens reversíveis dos contratos de concessão. Com base nessa resolução, a ANATEL notificou a Reg S.A. de que o valor econômico apurado para sua concessão era de R\$ 3,2 bilhões, a ser convertido em compromissos de investimento em telecomunicações, conforme diretrizes do Ministério das Comunicações (MCom).

A Reg S.A. contestou administrativamente a metodologia adotada, apontando sobrevalorização dos bens reversíveis e inconsistências atuariais. Não obtendo êxito na esfera administrativa, a empresa instaurou, em agosto de 2022, procedimento arbitral contra a União, tendo a ANATEL como parte interessada, com pedido de revisão do valor econômico apurado e estimativa de que o litígio poderia alcançar R\$ 1,9 bilhão em favor da concessionária. O impasse ameaçava paralisar a adaptação dos contratos, comprometendo mais de três milhões de usuários em localidades remotas que dependem exclusivamente do STFC para acessar serviços de emergência e de utilidade pública.

Diante da magnitude do conflito e do iminente vencimento contratual, o Conselho Diretor da ANATEL aprovou, em julho de 2023, a formulação de Solicitação de Solução

Consensual (SSC) ao Tribunal de Contas da União (TCU), com fundamento no art. 2º, II, da Instrução Normativa TCU nº 91/2022 (IN-TCU 91/2022), que instituiu a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). A SSC foi admitida, tendo sido constituída uma Comissão de Solução Consensual (CSC) com representantes da SecexConsenso, da unidade de auditoria especializada em comunicações (AudComunicações), da ANATEL, do MCom e da Reg S.A.

Após meses de negociação, a CSC elaborou uma Minuta de Termo de Autocomposição prevendo: *(i)* a fixação do valor econômico da adaptação em R\$ 1,9 bilhão, integralmente convertido em obrigações de investimento em conectividade rural e manutenção do STFC em municípios sem alternativa de comunicação até dezembro de 2028; *(ii)* o encerramento do procedimento arbitral então em curso; e *(iii)* a extinção dos processos administrativos pendentes na ANATEL sobre a matéria. O Ministério Público junto ao TCU (MP-TCU) apresentou ressalvas ao acordo, apontando a ausência de consulta pública prévia, o risco de insuficiência das obrigações de manutenção do STFC em áreas de emergência e questionamentos sobre a adequação da metodologia de valoração. Em paralelo, o Instituto de Defesa dos Consumidores de Telecomunicações (IDCT), entidade da sociedade civil, protocolou requerimento questionando o acordo por entender que os usuários vulneráveis não estavam adequadamente representados no processo.

O Plenário do TCU, no entanto, homologou, por maioria, o acordo em março de 2024, com determinações complementares à ANATEL. Os Ministros vencidos que deixaram de votar pela homologação basearam o seu voto no argumento de que o TCU, ao impor condicionantes que modificavam o escopo da Resolução ANATEL nº 744/2021, estaria usurpando a competência regulatória da agência.

Em paralelo, em julho de 2024, o Partido X ajuizou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no Supremo Tribunal Federal, questionando a constitucionalidade da IN-TCU 91/2022. A ação sustenta que a SecexConsenso cria forma de controle prévio não prevista na Constituição Federal, viola o princípio da separação dos poderes e confere ao TCU prerrogativas de interferência no mérito das decisões da Administração Pública, inclusive no campo regulatório das agências independentes.

Já no plano da execução, em janeiro de 2025, verificou-se que a Reg S.A. havia descumprido o cronograma do primeiro trimestre de investimentos, com defasagem de 40% nas obrigações relativas à Região Norte. A empresa invocou força maior, alegando dificuldades logísticas na Amazônia. A ANATEL instaurou processo administrativo sancionador. O MCom, por sua vez, solicitou à SecexConsenso que avaliasse o descumprimento e propusesse mecanismos de ajuste ao cronograma, o que abre a questão sobre os limites da atuação da SecexConsenso na fase de execução do acordo já homologado pelo Plenário do TCU.

Com base nos fatos relatados, a Reg S.A. contratou parecer jurídico da equipe para subsidiar a sua atuação, o qual deve versar sobre os seguintes temas:

1. Competência e natureza jurídica da SecexConsenso no controle externo

Analise a natureza jurídica da atuação da SecexConsenso no processo de solução consensual, considerando os fundamentos constitucionais e legais da Instrução Normativa TCU nº 91/2022. Em que medida os argumentos da ADPF do Partido X são fundados ou infundados, considerando os princípios da separação dos poderes, da legalidade e da eficiência administrativa?

Observação: A argumentação a ser desenvolvida não precisa estar atrelada a eventual pronúncia do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

2. Controle secundário da ANATEL e os limites da consensualidade regulatória

Avalie, à luz da Lei nº 13.848/2019 e dos princípios da autonomia reforçada e da independência decisória das agências, se o TCU, ao homologar o acordo com condicionantes que modificam os parâmetros da Resolução ANATEL nº 744/2021, exerceu controle secundário legítimo sobre a agência reguladora ou se ultrapassou os limites constitucionais do controle externo.

3. Participação social, contraditório e legitimidade da SSC

Examine se o processo de solução consensual adotado pela SecexConsenso assegurou adequadamente: (i) o direito dos usuários do STFC à participação no processo decisório que afeta a continuidade de seus serviços; (ii) a participação do MP-TCU como

guardião do interesse público; e *(iii)* os requisitos do art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro para a validade de compromissos firmados pela Administração Pública. A ausência de consulta pública prévia macula o acordo celebrado?

4. Execução do acordo e controle do inadimplemento: atribuições do TCU e da ANATEL

Diante do descumprimento parcial do cronograma de investimentos pela Reg S.A., analise: *(i)* se a SecexConsenso detém competência para atuar na fase de execução do Termo de Autocomposição já homologado pelo Plenário do TCU, ou se essa atuação conflita com o poder sancionatório da ANATEL; *(ii)* se a alegação de força maior pela concessionária é juridicamente admissível no contexto das obrigações assumidas no acordo; e *(iii)* quais os mecanismos de responsabilização administrativa, contratual e de controle externo aplicáveis ao caso.

Fundamente sua análise com base nas normas, jurisprudência e literatura especializada.