

OUTORGA DE AUTORIZAÇÃO DE USO DE RADIOFREQUÊNCIAS NA SUBFAIXA DE 700 MHZ

Os serviços de telefonia móvel são prestados pela transmissão de dados em faixas de frequência específicas e determinadas pela Anatel, legalmente competente para administrar o espectro de radiofrequências.

A licitação analisada visa destinar a faixa de frequência de 700 MHz aos serviços de telecomunicações móvel terrestre (SMP) em tecnologia 4G. Atualmente, esse serviço está disponível por meio da faixa de frequência de 2,5 GHz, licitada em 2012.

Além da vantagem de se estimular o aumento dos serviços em 4G no país, a disponibilização da faixa de 700 MHz traz benefícios ao setor de telecomunicações, dado que as características de propagação dessa faixa são melhores do que a faixa utilizada atualmente, pois permite alcançar maiores distâncias na prestação do serviço de SMP. Assim, há uma significativa redução de quantidade de antenas necessárias para fornecer uma igual cobertura de sinal oferecida pela faixa de 2,5 GHz.

Há também uma melhor difusão da onda transmitida, o que permite uma melhor penetração do sinal em locais remotos e locais fechados. Diante dos benefícios apontados, é possível observar a importância e o valor que a faixa de frequência de 700 MHz possui para o desenvolvimento do setor de telecomunicações.

Atualmente, a faixa está ocupada por canais de radiodifusão e sua destinação foi modificada pelo Regulamento sobre Condições de Uso da Faixa, aprovado pela Anatel, que definiu o uso para o SMP em tecnologia 4G. Além disso, o Regulamento determinou que os gastos com a redistribuição desses canais de TV e de mitigação de suas interferências fossem pagos pelas operadoras vencedoras da licitação e autorizadas a usar a frequência.

Estes recursos, estimados inicialmente em R\$ 3,6 bilhões pela Anatel, serão repassados pelos licitantes vencedores da licitação da faixa de 700 MHz diretamente à Entidade Administradora do Processo de Redistribuição e Digitalização de Canais de TV e RTV (EAD), uma entidade a ser constituída para gerenciar esse processo. Dessa forma, a efetiva capacidade técnica de se utilizar essa faixa para fornecer serviços em 4G, sem que ocorram interferências nos dispositivos de radiodifusão, depende diretamente do valor arrecadado no processo licitatório realizado pela Anatel.

Objetivo da auditoria

O TCU é responsável por acompanhar os processos de desestatização realizados pela Administração Pública Federal, que compreendem as concessões, permissões e autorizações de serviço público.

No presente acompanhamento, buscou-se assegurar a consistência e coerência dos estudos de viabilidade que embasaram o processo licitatório e das condições e critérios adotados pelo ente responsável pela licitação. Dessa forma, a análise realizada pelo TCU visa prevenir eventuais falhas que possam ocorrer nesses processos, buscando garantir a qualidade e a sustentabilidade da prestação do serviço.

Foram analisados os dados que compõem os estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira da licitação da faixa de frequência de 700 MHz, o modelo de gestão desenhado pela Anatel para realizar o remanejamento dos canais de radiodifusão que ocupam atualmente a faixa de frequência a ser licitada, e os custos envolvidos nessa redistribuição de canais e na mitigação de possíveis interferências que possam ocorrer entre os serviços de radiodifusão e de telefonia móvel em tecnologia 4G.

Principais achados do TCU

Diferentemente de outras licitações de outorgas realizadas, a licitação da faixa de frequência de 700 MHz não previa condições e metas de cobertura de serviços a serem cumpridas pelas licitantes vencedoras, além de prever a possibilidade de que os proponentes vencedores, caso optassem, pudessem utilizar a frequência licitada e as demais frequências que já detivessem autorização de uso para cumprir metas e obrigações definidas anteriormente por outros editais.

Tal opção apresentava um benefício adicional às operadoras já presentes no mercado com relação às possíveis novas entrantes. Em consequência, identificou-se que a Anatel não havia contabilizado essa

vantagem no estudo de viabilidade técnica e financeira da licitação, o que poderia resultar em uma desigualdade de condições entre as possíveis licitantes.

Identificou-se também uma necessidade de melhoria dos parâmetros técnicos e dos gastos previstos no estudo de viabilidade técnica e financeira que determina o preço mínimo da licitação, além de melhoria nos cálculos do processo de disponibilização da faixa de frequência de 700 MHz, que inclui o ressarcimento de radiodifusores e mitigação de interferências entre os serviços. Dessa forma, buscou-se uma maior robustez nos dados que serviram de base para a licitação.

Deliberações do TCU

O TCU determinou a Anatel, na medida cautelar de 4/8/2014, que elaborasse fluxos de caixa específicos para precificar a faixa de 700 MHz, objeto da licitação, bem como a vantagem econômico decorrente da permissão do cumprimento das metas de cobertura da licitação anterior utilizando-se, para tanto, o lote de frequência adquirido na presente licitação. A Agência cumpriu essa determinação e, em 20/8/2014, a medida cautelar foi suspensa.

O Tribunal determinou também que, caso houvesse lotes não arrematados durante o certame, a Anatel encaminhasse os cálculos da redistribuição do custo de ressarcimento e limpeza da faixa, a fim de o TCU avaliar se a metodologia empregada buscou garantir que não fossem destinados ao processo de limpeza da faixa de 700 MHz recursos superiores aos valores fixados pela Anatel, em prejuízo ao Erário.

O Tribunal também recomendou que, nos próximos estudos de precificação das futuras licitações, a Agência aprimore a fundamentação de suas premissas e considere, no cálculo do preço mínimo, as diversas possibilidades de financiamento de investimentos que as licitantes vencedoras poderiam obter.

Benefícios esperados

Devido à correção dos erros materiais apontados, a atuação do Tribunal durante a fase de análise dos estudos enviados pela Anatel resultou em um aumento de mais de R\$ 300 milhões no preço mínimo, considerando-se a soma de todos os lotes licitados.

Por causa da medida cautelar do Tribunal, a Anatel modificou alguns pontos no modelo de gestão da EAD estabelecido pelo edital de licitação, de forma a contribuir com uma melhor governança.

Além disso, a determinação feita pelo TCU sobre a metodologia de redistribuição do custo de desocupação da faixa de 700 MHz também evitou um dano ao Erário superior a R\$ 200 milhões, tendo em vista que dois lotes de frequência não atraíram interessados durante a licitação e, por isso, a Anatel teve de recalcular os valores devidos por cada licitante vencedor seguindo a metodologia indicada pelo Tribunal.

Por fim, outro benefício deste trabalho é a contribuição das deliberações do TCU para o aprimoramento dos procedimentos de elaboração e realização de licitações de faixas de frequências pela Anatel.

Acórdão

Acórdão: 2.301/2014- TCU – Plenário

Data da sessão: 3/9/2014

Relator: Ministro Benjamin Zymler

TC: 016.257/2014-6

Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Energia e Comunicações (SefidEnergia).