



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade
Secretaria de Acompanhamento Econômico, Advocacia da Concorrência e Competitividade
Subsecretaria de Advocacia da Concorrência
Coordenação-Geral de Inovação, Indústria de Rede e Saúde

PARECER SEI N° 14759/2022/ME

Ementa: Contribuição à Consulta Pública Anatel n° 66/2022, referente à proposta de Ato de compromissos para exploração de satélites e critérios para realização de consulta pública para conferência de direito de exploração de satélite, tal como previsto no artigo 17 do Regulamento Geral para Exploração de Satélite (“RGSat”), aprovado pela Resolução n° 748/2021..

1 DESCRIÇÃO DA PROPOSTA

1. Trata-se da Consulta Pública n° 66/2022, da Agência Nacional de Telecomunicações (“Anatel”), que trata de proposta de Ato de compromissos para exploração de satélites e critérios para realização de consulta pública para conferência de direito de exploração de satélite, tal como previsto no artigo 17 do Regulamento Geral para Exploração de Satélite (“RGSat”), aprovado pela Resolução n° 748/2021.

2. Assim prevê este artigo:

Art. 17. A Agência poderá estabelecer, em Ato do Conselho Diretor, que deverá ser precedido de Consulta Pública, compromissos para a conferência de Direito de Exploração de Satélite, tais como requisitos mínimos de capacidade e cobertura sobre o território brasileiro, levando em consideração o interesse público quanto ao uso dos recursos de espectro e órbita, em especial nas faixas de frequências sujeitas aos planos dos Apêndices 30-30A e 30B do RR da UIT.

Parágrafo único. O Ato mencionado no caput poderá prever hipóteses em que deverá ser realizada consulta pública para avaliar a existência de interesse público em requerimentos de direito de exploração de satélite estrangeiro.[\[1\]](#)

3. Sob tais fundamentos, conforme Despacho Ordinatório de 22 de outubro de 2021[\[2\]](#) e com fundamento na Análise n° 135/2021/EC[\[3\]](#), o Conselho Diretor da Anatel (“CD/Anatel”) determinou que a Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação (“SOR/Anatel”), com o apoio da Superintendência de Planejamento e Regulamentação (“SPR/Anatel”), lhe submetesse, no prazo de 6 (seis) meses, proposta de Ato referente ao citado Artigo 17 do RGSat ou razões para sua não expedição.

4. No Informe n° 632/2022/ORER/SOR[\[4\]](#), a Área Técnica da Anatel apresentou Minuta de Ato[\[5\]](#) e Minuta de Consulta Pública[\[6\]](#), bem como as motivações para definição dos compromissos propostos. A Matéria para apreciação do CD/Anatel foi distribuída para relatoria do Conselheiro Vicente Bandeira de Aquino Neto.

5. Em virtude de dúvidas relativas a itens da Minuta de Ato proposta pela Área Técnica, o Conselheiro Relator solicitou diligências[\[7\]](#) ao SOR/Anatel visando esclarecimentos quanto aos seguintes pontos:

a. Seria possível complementar o item 1 da Minuta proposta, de maneira a incluir "compromissos de capacidade e cobertura sobre o território nacional", tais como aqueles existentes em "alguns editais para conferência de Direito de Exploração de Satélites Brasileiros"?

- b. Seria possível complementar o item 2 da referida Minuta, explorando mais a fundo as hipóteses em que deverá ser realizada consulta pública para avaliar a existência de interesse público em casos de satélites estrangeiros?
- c. O item 3 da Minuta proposta não geraria problemas com relação ao estabelecido no item 6.127 da Análise nº 135/2021/EC?[\[8\]](#)

6. Em 20 de junho de 2022, a SOR/Anatel apresentou os esclarecimentos[\[9\]](#) solicitados, informando que tais compromissos haviam sido incluídos no item 3 de sua proposta, a saber:

- 3.3. De início, a área técnica gostaria de destacar que se propôs estruturar o Ato em questão de forma que o item 1 se referisse a compromissos de cunho operacional e organizacional das exploradoras de satélite, sem englobar compromissos técnicos referentes à operação dos sistemas via satélite em si, tratados nos itens subsequentes.
- 3.4. Neste sentido, possíveis compromissos de capacidade e cobertura sobre o território nacional foram endereçados no item 3 da minuta do Ato em questão.
- 3.5. Considerando que o item 3 também foi objeto de comentários desta diligência, os comentários sobre os compromissos de capacidade e cobertura serão dispostos nas informações detalhadas em resposta ao questionamento c).[\[10\]](#)

7. De acordo com o Conselheiro Relator, todavia, a proposta contida no item 3 da Minuta de Ato da ORER/Anatel[\[11\]](#) deixava a definição dos compromissos em aberto, dependente das "políticas públicas no momento do pedido de direito de exploração de satélite". Ocorre, como lembrou, que a definição prévia destes compromissos foi objeto de contribuições recebidas na Consulta Pública nº 83/2020, na qual se alegou que "*após o lançamento, não é possível alterar as características dos satélites*". Tais contribuições foram acatadas pelo então Relator, Conselheiro Emmanoel Campelo, em sua Análise nº 135/2021/EC[\[12\]](#):

- 6.127. Foram apresentadas críticas à possibilidade de posterior expedição de Ato, pelo Conselho Diretor, contendo condições e compromissos para conferência de Direito de Exploração de satélites, sob alegação de que tais elementos deveriam ser previamente conhecidos pelas interessadas, visto que, após o lançamento, não é possível alterar as características dos satélites.
- 6.128. Contudo, a área técnica esclareceu que, na hipótese de tal Ato ser expedido, somente se aplicará aos Direitos de Exploração posteriormente expedidos, não alterando as condições dos Diretos já vigentes. Ademais, esclareceu que o referido Ato deverá ser submetido previamente à Consulta Pública, de modo que as interessadas em obter outorgas não apenas tomarão conhecimento prévio, mas poderão também tecer suas contribuições.

8. Nessas circunstâncias, o Conselheiro Relator da presente matéria questionou se o item 3 proposto não geraria problemas com relação ao conteúdo da citada Análise nº 135/2021/EC. Em sua resposta, a SOR/Anatel assim se pronunciou:

- 3.12. O item 3 da minuta de Ato visa endereçar a questão sobre compromissos de capacidade e cobertura dos sistemas de comunicação via satélite sobre o território nacional.
- 3.13. Quanto ao questionamento apontado em relação ao item 3, a área técnica entende que a proposta não decorre em inconsistência com o item 6.217 da Análise nº 135/2021, do Conselheiro Emmanoel Campelo, uma vez que eventuais políticas públicas que venham a subsidiar o estabelecimento de compromissos de cobertura e capacidade teriam a devida publicidade e seriam de conhecimento dos agentes do mercado nacional de provimento de capacidade satelital.
- 3.14. Vale frisar que, nesse momento, a área técnica não identificou a necessidade de estabelecer compromissos de cobertura e capacidade específicos, em decorrência de políticas públicas ou de eventual déficit quanto à oferta de capacidade satelital no Brasil.
- 3.15. Ainda nesse contexto, caso o Conselho Diretor entenda que o item 3 da proposta poderia não estar alinhado ao estabelecido no item 6.217 da Análise nº 135/2021/EC, a área técnica é de opinião que a supressão do mencionado item da minuta não traz prejuízo à capacidade da Agência de estabelecer compromissos para a conferência de direito de exploração de satélite, tais como requisitos mínimos de capacidade e cobertura sobre o território brasileiro, quando julgar conveniente, uma vez que essa prerrogativa está prevista no Art. 17 do RGSat. Para tanto, uma vez identificada a necessidade de compromissos

específicos de cobertura e capacidade satelital, a Agência poderia promover alterações no presente Ato, a fim de incluir tais compromissos. [\[13\]](#)

9. Feitas estas ponderações e considerando que a Área Técnica da Anatel não identificou a necessidade de definir compromissos específicos no momento, o Conselheiro Relator optou por suprimir o item 3 da Minuta de Ato, constatando que a sua exclusão não traz prejuízo, uma vez que a Anatel poderá incluir tais compromissos no futuro, caso necessário.

10. Em relação ao teor do item 2 da Minuta de Ato proposta, a qual traz a hipótese de possível Consulta Pública para conferência ou adição de faixas de frequências a direito de exploração de satélite estrangeiro associados às faixas de frequências dos Planos do Apêndice 30-30A e do Apêndice 30B do Regulamento de Rádio da UIT, o Relator também não manifestou objeção. Considerou, todavia, que poderiam haver outras hipóteses epassíveis de Consulta Pública, concordando, assim, com a Análise nº 135/2021/EC nos seguintes termos:

6.121. Embora concorde com os entendimentos trazidos pela área técnica, considero necessário tecer alguns comentários sobre a questão. De fato, as novas constelações de satélites não geoestacionários prometem trazer novas funcionalidades e, sobretudo, comunicações de menor latência, em virtude de operarem em órbita mais baixa; por outro lado, trata-se de território desconhecido em âmbito internacional, especialmente no que diz respeito a possíveis impactos técnicos e concorrenciais.

6.122. Por essa razão, a minuta de Regulamento traz a previsão de estabelecimento de requisitos técnicos (art. 15), a hipótese de operação sem direito à proteção (art. 18, §1º) e a possibilidade de determinação da interrupção da transmissão em caso de interferência (art. 13). Enquanto estes resguardos endereçam os riscos técnicos, é necessário observar que também há potenciais riscos competitivos, pois o porte ou nível de desenvolvimento de determinada rede não geoestacionária em operação pode dificultar ou inviabilizar a implantação de novas redes, cerceando o ambiente competitivo e podendo gerar até mesmo, em último caso, cenário de monopólio.

6.123 À luz dessas preocupações, considero necessário efetuar os seguintes acréscimos:

...

Art. 17

Parágrafo único. O Ato mencionado no caput poderá prever hipóteses em que deverá ser realizada consulta pública para avaliar a existência de interesse público em requerimentos de direito de exploração de satélite estrangeiro. ... [\[14\]](#)

11. Considerando tais preocupações e observando que os riscos associados a satélites não geoestacionários têm sido muito discutidos no cenário mundial, o Conselheiro recomendou à SOR/Anatel que complementasse o item 2 da Minuta de Ato, visando contemplar outras hipóteses em que se poderia requerer Consulta Pública e que estivesse aderente à temática.

12. Assim, por meio do Informe nº 1301/2022/ORER/SOR, a Área Técnica da Anatel esclareceu que tem acompanhado as discussões internacionais sobre satélites não-geoestacionários, que os riscos concorrenciais já estão endereçados no § 10º do art. 18 e no parágrafo único do art. 21 do RGSat e que a possibilidade de realização de Consulta Pública já estaria prevista no § 2º do art. 19 do referido Regulamento:

3.6. Considerando os comentários acima, cumpre informar que a área técnica tem acompanhado continuamente as discussões internacionais acerca dos sistemas de satélites não-geoestacionários, a fim de avaliar as melhores práticas internacionais sobre o tema e aprimorar a gestão dos recursos de espectro e órbita, considerando as especificidades e as necessidades do mercado nacional.

3.7. Neste contexto, o Regulamento Geral de Exploração de Satélites (RGSAT) já reforça a necessidade de coordenação prévia, a fim de que os sistemas autorizados previamente e aqueles em processo de autorização sejam considerados pelo novo sistema, em consonância com as perspectivas regulatórias estudadas pelo Reino Unido e Estados Unidos, conforme exemplos citados acima e parcialmente transcritos abaixo.

FCC Proposes Set of Rule Changes in LEO Systems...

Prior to initiating operations, an NGSO FSS licensee or market access recipient would need to either:

- Certify that it has completed a coordination agreement with any operational NGSO FSS system licensed or granted US market access in an earlier processing round or
- Demonstrate that it will not cause harmful interference to any system with which coordination has not been completed.”

Disponível em <https://www.6gworld.com/exclusives/fcc-proposes-set-of-rule-changes-in-leo-systems/>

Requirement to cooperate with other licensees - condition 2 for network licences
2. The Licensee shall cooperate with all NGSO Licensees such that each satellite system (comprising the satellites, earth stations and user terminals) can co-exist and operate within the United Kingdom without causing harmful radio interference to each other, such that network services can be provided to end users.” (página 38)

Disponível em https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0018/229311/statement-ngso-licensing.pdf [15]

13. Por isso, adicionalmente foram estabelecidas disposições indicando a ação da Agência a fim de propiciar ampla e justa competição e, em sua visão, impedir a concentração econômica no mercado, conforme disposto no parágrafo 10º do Artigo 18[16] e parágrafo único do Artigo 21 do RGSat. Dentro deste contexto, e como sustentado pela SOR/Anatel, vale mencionar ainda o parágrafo 2º do Artigo 19, o qual estabelece:

Art. 19.

...

§ 2º A Agência poderá realizar consulta pública sobre sua intenção de conferir Direito de Exploração, solicitando comentários sobre possíveis incompatibilidades técnicas, ou qualquer outro ponto considerado pertinente.

14. Portanto, considerando os artigos supracitados associados à possibilidade de realização de CP indicada no parágrafo único do Artigo 19, a Área Técnica entendeu que a possibilidade de sua realização no contexto dos sistemas de satélites não-geoestacionários já estaria contemplada pela disposição mencionada. Todavia, a SOR/Anatel sugeriu a inclusão de um item suplementar na Minuta de Ato (a inclusão de um novo item 3), a qual foi acolhida pelo CD/Anatel, representado pelo texto a seguir:

Para conferência ou adição de faixas de frequências a direito de exploração de satélite estrangeiro correspondente a sistemas de satélite não-geoestacionários, a Superintendência responsável pela gestão do Espectro e da Órbita poderá realizar Consulta Pública, em especial para subsidiar as decisões da Agência quanto ao estabelecimento de restrições, limites ou condições, visando propiciar ampla e justa competição e impedir a concentração econômica no mercado.[17]

15. Desta forma, além da possibilidade ampla estabelecida pelo parágrafo único do Artigo 19 do RGSat, acolheu-se a adição de uma hipótese específica para realização de consulta pública sobre Direito de Exploração de Satélites.

16. Por fim, após deliberação unânime[18] do CD/Anatel, o teor da Minuta de Ato trazida à CP é apresentado a seguir:

CONSIDERANDO o disposto no art. 17 do Regulamento Geral de Exploração de Satélites, aprovado pela Resolução nº 748, de 22 de outubro de 2021, que prevê que compromissos de caráter operacional para conferência de direito de exploração de satélite no Brasil deverão ser estabelecidos por meio de Ato do Conselho Diretor, que será submetido ao procedimento de Consulta Pública antes de sua expedição;

[...]

ANEXO

COMPROMISSOS PARA EXPLORAÇÃO DE SATÉLITES E CRITÉRIOS PARA REALIZAÇÃO DE CONSULTA PÚBLICA PARA CONFERÊNCIA DE DIREITO DE EXPLORAÇÃO DE SATÉLITE

1. Durante a vigência do direito de exploração de satélite, as exploradoras de satélites brasileiros ou estrangeiros devem atender os seguintes compromissos:

1.1 A exploradora de satélite brasileiro deve manter recursos humanos de nacionalidade brasileira, em território brasileiro, em quantidade suficiente para a completa operação, durante 24 horas por dia e 7 dias por semana, da Estação de Controle, localizada em território brasileiro, de seu satélite.

1.2 A exploradora de satélite brasileiro deve assegurar a efetiva existência, em território nacional, dos centros de deliberação e implementação das decisões estratégicas, gerenciais e técnicas envolvidas, inclusive fazendo refletir tal obrigação na composição e nos procedimentos decisórios de seus órgãos de administração.

1.3 A interação entre os representantes das exploradoras de satélites e a Anatel deve ser realizada em português, língua oficial do país, e todos os documentos oficiais submetidos à Anatel devem ser redigidos em língua portuguesa ou, quando redigidos em língua estrangeira, devem ser traduzidos para o português para ter efeitos legais no País.

1.4 As exploradoras de satélite devem envidar todos os esforços para realizar a coordenação dos segmentos espacial e terrestre, imbuídas de boa-fé e cooperação mútua, a fim de permitir o compartilhamento dos recursos de órbita e espectro com o maior número possível de interessados, independente da ordem de prioridade de coordenação no âmbito nacional ou internacional.

2. Para conferência ou adição de faixas de frequências a direito de exploração de satélite estrangeiro associados às faixas de frequências dos Planos do Apêndice 30-30A e do Apêndice 30B do Regulamento de Rádio da União Internacional de Telecomunicações, a Superintendência responsável pela gestão do Espectro e da Órbita poderá realizar Consulta Pública.

3. Para conferência ou adição de faixas de frequências a direito de exploração de satélite estrangeiro correspondente a sistemas de satélite não-geoestacionários, a Superintendência responsável pela gestão do Espectro e da Órbita poderá realizar Consulta Pública, em especial para subsidiar as decisões da Agência quanto ao estabelecimento de restrições, limites ou condições, visando propiciar ampla e justa competição e impedir a concentração econômica no mercado.[\[19\]](#)

17. Para a CP, a Anatel não realizou Análise de Impacto Regulatório ("AIR"), como prevê o Decreto nº 10.411/2020. Embora a Agência não o tenha justificado, entende-se que seu escopo está de acordo com os incisos II, III e VI do artigo 4º deste Decreto:

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

[...]

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

[...]

VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais; [...]

18. O prazo para contribuições à CP é de 45 dias, contados a partir de 12 de setembro de 2022.

2 ANÁLISE DO IMPACTO CONCORRENCIAL

19. Os impactos à concorrência foram avaliados a partir da metodologia desenvolvida pela OCDE^[1], que consiste em um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. Nesse sentido, os efeitos na concorrência podem ocorrer por meio de:

A. Limitação no número ou na variedade de empresas. Este efeito poderá ocorrer caso a proposta:

- A1. Conceda direitos exclusivos a uma única empresa de bens ou serviços;
- A2. Estabeleça um regime de licenciamento ou autorização como requisito de atividade;
- A3. Limite a capacidade de certas empresas de prestar um bem ou serviço;
- A4. Aumente significativamente os custos de entrada ou de saída do mercado;
- A5. Crie uma barreira geográfica que impeça as empresas de oferecer bens, serviços, trabalho ou capital.

B. Limitação na capacidade das empresas de competirem entre si. Este efeito poderá ocorrer caso a proposta:

- B1. Limite a capacidade das empresas de definirem preços de bens ou serviços;
- B2. Limite a liberdade das empresas na realização de publicidade e marketing de bens ou serviços;
- B3. Fixe padrões de qualidade que beneficiem apenas algumas empresas ou que excedam o nível que seria escolhido por consumidores bem informados;
- B4. Aumente significativamente o custo de produção de algumas empresas, particularmente dando um tratamento diferente às empresas estabelecidas no mercado (incumbentes) do tratamento dado às novas entrantes.

C. Diminuição do incentivo das empresas a competir. Este efeito poderá ocorrer caso a proposta:

- C1. Estabeleça um regime de autorregulação ou de correção;
- C2. Exija ou encoraje a publicação de informação sobre as quantidades de produção, preços, vendas ou custos de empresas;
- C3. Isente a atividade de um determinado setor ou de um grupo de empresas da aplicação da lei geral de concorrência.

D. Limitação na escolha do consumidor e na informação disponível. Este efeito poderá ocorrer caso a proposta:

- D1. Limite a capacidade dos consumidores de escolherem a empresa à qual adquirir um bem ou serviço;
- D2. Reduza a mobilidade dos consumidores entre empresas de bens ou serviços, através do aumento dos custos explícitos ou implícitos de alteração do serviço (*switching costs*);
- D3. Altere substancialmente a informação necessária para que os consumidores possam adquirir bens e serviços de forma eficaz.

20. Analisados os presentes fatores, não há maiores preocupações concorrenciais que decorrem da proposta de regulação trazida pelo Ato Anatel a ser editado, principalmente porque este tem ação subsidiária, ou seja, visa definir compromissos e tipologias à exploração dos satélites, em acordo com o já vigente Regulamento contido na Resolução nº 748/2021.

21. Destaca-se que esta Resolução, no parágrafo 10 do Artigo 18, prevê:

§ 10º Para as solicitações de Direito de Exploração de Satélite associados a sistemas de satélites não geoestacionários, poderão ser solicitadas comprovações e compromissos

adicionais que assegurem a coexistência com outros sistemas em operação ou com sistemas a serem autorizados posteriormente, de forma a garantir que não haja restrição à competição.

22. Tal previsão tem o condão de mitigar, por exemplo, a ocorrência dos indesejados efeitos A1, A3, A4, B3 e B4. Necessário, todavia, que os agentes econômicos, inclusive os possíveis entrantes, sejam instados a se manifestarem continuamente em temas que resvalam na competição nestes mercados.

23. Foi neste sentido, aliás, que a Minuta de Ato proposto incluiu as mencionadas cláusulas 2 e 3:

2. Para conferência ou adição de faixas de frequências a direito de exploração de satélite estrangeiro associados às faixas de frequências dos Planos do Apêndice 30-30A e do Apêndice 30B do Regulamento de Rádio da União Internacional de Telecomunicações, a Superintendência responsável pela gestão do Espectro e da Órbita poderá realizar Consulta Pública.

3. Para conferência ou adição de faixas de frequências a direito de exploração de satélite estrangeiro correspondente a sistemas de satélite não-geoestacionários, a Superintendência responsável pela gestão do Espectro e da Órbita poderá realizar Consulta Pública, em especial para subsidiar as decisões da Agência quanto ao estabelecimento de restrições, limites ou condições, visando propiciar ampla e justa competição e impedir a concentração econômica no mercado.[\[20\]](#)

24. O incentivo à participação dos *players* em Consultas Públicas é, assim, favorável ao ambiente concorrencial, à medida que permite que estes apresentem contribuições relevantes e que minorem os efeitos de barreiras à entrada: podem auxiliar na redução da assimetria de informações, questionar eventuais exigências técnicas e de compatibilidade que sejam desproporcionais, propor exigências críveis de qualidade e participar na formulação de regras de segurança cibernética, por exemplo.

25. Por outro lado, a proposta de exigência, pela Anatel, de que a operação das Estações de Controle em território nacional mantenha recursos humanos de nacionalidade brasileira parece exagerada, reforçando os efeitos A2, A3, A4 e A5 sem quaisquer ganhos aparentes à competitividade *vis a vis* a presumida preocupação com a segurança nacional: não há elementos suficientes que justifiquem, à luz do *status quo* em que operam os mercados envolvidos, à imposição de tal restrição.

26. **Esta SEAE conclui, portanto, que a proposta da Agência é convergente no sentido de incentivar a competitividade, requerendo, todavia, aprimoramentos na Minuta de Ato para que tais incentivos possam melhor se materializar, como se indicará adiante.**

3 ANÁLISE DA ONEROSIDADE REGULATÓRIA

27. A Instrução Normativa SEAE nº 111, de 5 de novembro de 2020, prevê a análise de cinco parâmetros para melhoria regulatória relacionada à redução dos custos de negócios:

Obrigações regulatórias:

A obrigação não deve provocar distorção concorrencial entre agentes econômicos;

A onerosidade da obrigação não deve representar barreira econômica ou prejudicar agentes econômicos de menor porte ou potenciais entrantes;

Deve haver acessibilidade e isonomia aos meios de cumprimento da obrigação.

Requerimentos técnicos:

A exigência de requerimento técnico não deve onerar mercado a ponto delimitar a concorrência;

O requerimento técnico não deve inviabilizar produto ou serviço de oferta ampla e global;

O requerimento técnico não deve submeter os produtores brasileiros a ambiente mais oneroso que concorrentes que produzam em solo estrangeiro;

O requerimento técnico não deve inviabilizar o desenvolvimento de tecnologias ou modelos disruptivos que possam potencialmente ocorrer na margem da regulação.

Restrições e proibições:

A regulação não deve limitar o uso de técnicas, meios ou resultados úteis ao mercado que não apresentem comprovado risco a terceiros ou caráter sistêmico;

A regulação não deve inviabilizar o livre desenvolvimento tecnológico de diferentes alternativas concorrentes;

A regulação não deve inviabilizar a oferta de produtos ou serviços de livre e amplo acesso em mercados desenvolvidos.

Licenciamento:

A regulação deve garantir isonomia, transparência e previsibilidade entre agentes econômicos estabelecidos e potenciais entrantes, inclusive para o desenvolvimento de modelos econômicos disruptivos;

A onerosidade do cumprimento do licenciamento, incluindo custos diretos e indiretos, não deve representar barreira de entrada ou distorção concorrencial;

O licenciamento não deve sujeitar o produtor brasileiro a ambiente menos competitivo que seus concorrentes estrangeiros.

Complexidade normativa:

A regulação deve ser clara, objetiva, previsível e isonômica, a fim de garantir simetria de informação regulatória entre os agentes econômicos do setor;

A regulação deve ser consolidada, harmonizada e íntegra, a fim de garantir ampla acessibilidade a potenciais novos entrantes, incluindo os de origem estrangeira.

28. A proposta da Anatel, por sua natureza infra-regulamentar, não amplia o ônus regulatório por si só. Em tese, a mencionada proposta de que a operação de Estações de Controle mantenha recursos humanos de nacionalidade brasileira pode, desnecessariamente, ampliar o fardo regulatório sem uma medida evidente dos benefícios a serem obtidos.

29. Para que a Anatel possa aprimorar seu *enforcement* regulatório neste tema, recomenda-se - ainda que não se tenha realizado AIR - a adoção de uma metodologia de quantificação do impacto regulatório do tipo “Análise de Risco”, como previsto nos artigos 20 e 21 da Instrução Normativa SEAE nº 60/2022, os quais preveem, grosso modo:

Art. 20. A análise de risco é a metodologia que permite quantificar e avaliar o risco de cada alternativa considerada para solução do problema regulatório.

Art. 21. Será considerada adequada a análise de risco das alternativas constituída das seguintes etapas:

I - identificação de riscos - etapa cujo objetivo é encontrar, reconhecer e descrever os riscos das alternativas consideradas;

II - análise de riscos - etapa cujo objetivo é compreender a natureza do risco e de suas características, devendo o regulador sempre determinar e definir o nível de risco; e

III - avaliação de riscos - etapa para apoiar as decisões, com base na comparação dos resultados da análise de risco com os critérios de risco previamente estabelecidos.

[...]

§4º Para cada risco identificado, o regulador deve atribuir uma das seguintes possibilidades de decisão:

I - aceitar o risco;

II - mitigar o risco; ou

III - rejeitar o risco

§5º O regulador deve buscar informações relevantes, adequadas e atualizadas, além de considerar fatores com potencial para influenciar na aludida identificação, tais como fatores

temporais; vieses, hipóteses e crenças dos envolvidos; limitações de conhecimento; mudanças no contexto externo e interno; fontes de risco tangíveis e intangíveis; causas e eventos.[\[21\]](#)

30. Recomenda-se também, para medição dos encargos administrativos propostos, a utilização da Calculadora de Onerosidade Regulatória (“CalReg”), ferramenta que, além de ampliar a transparência quanto aos custos regulatórios no país e reduzir o fardo regulatório brasileiro, dissemina métodos quantitativos para o cálculo de impacto regulatório. Tal ferramenta está disponível no sítio eletrônico do Ministério da Economia, por meio do seguinte endereço: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acao-a-informacao/reg/noticias/calreg-calculadora-de-onerosidade-regulatoria>.



31. Entende-se, neste sentido, que a Minuta de Ato proposto não amplia o ônus regulatório, mas pode ser aperfeiçoada. Tais melhorias podem potencializar seus benefícios líquidos resultantes, ou seja, aqueles benefícios gerados descontados os custos regulatórios incorridos em propostas de regulações que gerem aumento de custos de transação, sob a égide do que prevê o inciso V do caput do art. 4º da Lei nº 13.874/2019.

4 CONTRIBUIÇÃO À CONSULTA PÚBLICA

32. A partir das considerações anteriores, esta SEAE apresenta contribuições em três itens da Minuta de Ato trazida à presente CP, visando assim o aperfeiçoamento em favor de menor ônus regulatório e de um maior envolvimento de agentes econômicos possivelmente afetados e que podem contribuir para a melhoria dos processos de regulação.

33. Para o subitem 1.1, a redação proposta pela Anatel é esta:

1.1 A exploradora de satélite brasileiro deve manter recursos humanos de nacionalidade brasileira, em território brasileiro, em quantidade suficiente para a completa operação, durante 24 horas por dia e 7 dias por semana, da Estação de Controle, localizada em território brasileiro, de seu satélite.

34. Partindo-se dos pressupostos da aceitação dos riscos regulatórios controláveis frente aos prováveis benefícios de uma menor intervenção estatal, esta SEAE recomenda a **retirada da obrigatoriedade per se de recursos humanos de nacionalidade brasileira** para a completa operação da Estação de Controle em território nacional. Sugere-se que o texto apareça da seguinte forma:

Proposta SEAE – Subitem 1.1

1.1 A exploradora de satélite brasileiro deve manter recursos humanos em quantidade suficiente para a completa operação, durante 24 horas por dia e 7 dias por semana, da Estação de Controle localizada em território brasileiro, de seu satélite.

35. Para as cláusulas 2 e 3, a redação proposta pela Anatel aparece da seguinte forma:

2. Para conferência ou adição de faixas de frequências a direito de exploração de satélite estrangeiro associados às faixas de frequências dos Planos do Apêndice 30-30A e do Apêndice 30B do Regulamento de Rádio da União Internacional de Telecomunicações, a

Superintendência responsável pela gestão do Espectro e da Órbita poderá realizar Consulta Pública.

3. Para conferência ou adição de faixas de frequências a direito de exploração de satélite estrangeiro correspondente a sistemas de satélite não-geoestacionários, a Superintendência responsável pela gestão do Espectro e da Órbita poderá realizar Consulta Pública, em especial para subsidiar as decisões da Agência quanto ao estabelecimento de restrições, limites ou condições, visando propiciar ampla e justa competição e impedir a concentração econômica no mercado.

36. Os textos deste itens apenas preveem a **possibilidade** de realização de Consulta Pública, notadamente para subsidiar as decisões da Agência no que diz respeito à competição nos mercados envolvidos. No entender desta SEAE, pelos argumentos já trazidos neste parecer, **as Consultas Públicas nesta temática devem ser mandatórias, visando amplificar ao máximo a participação de agentes econômicos afetados que, por sua expertise, podem sempre enriquecer o debate público.**

37. Ao mesmo tempo, esta Secretaria entende que a **redação final da cláusula nº 3 pode ser aprimorada**, a saber, no trecho em que se lê “**visando propiciar ampla e justa competição e impedir a concentração econômica no mercado**”. Em fato, um ambiente de ampla e justa competição não se opõe, necessariamente, à concentração econômica, sendo esta última um processo típico dos mercados e cujos limites e regras estão bem definidos na Lei nº 12.529/2011. Assim, não cabe ao ente regulador se propor a impedir a concentração econômica no mercado, mas sim adotar os mecanismos de averiguação *ex ante* (controle de estruturas) e *ex post* (análise de condutas) visando manter razoáveis os níveis de competição e evitando a ocorrência, por exemplo, das infrações previstas no artigo 36 da citada Lei.

38. Feitos estes comentários, esta SEAE sugere que o texto das cláusulas 2 e 3 apareçam da seguinte forma:

Proposta SEAE – Cláusula 2

2. Para conferência ou adição de faixas de frequências a direito de exploração de satélite estrangeiro associados às faixas de frequências dos Planos do Apêndice 30-30A e do Apêndice 30B do Regulamento de Rádio da União Internacional de Telecomunicações, a Superintendência responsável pela gestão do Espectro e da Órbita deverá realizar Consulta Pública.

Proposta SEAE – Cláusula 3

3. Para conferência ou adição de faixas de frequências a direito de exploração de satélite estrangeiro correspondente a sistemas de satélite não-geoestacionários, a Superintendência responsável pela gestão do Espectro e da Órbita deverá realizar Consulta Pública, em especial para subsidiar as decisões da Agência quanto ao estabelecimento de restrições, limites ou condições, visando propiciar ampla e justa competição e o acesso por diferentes agentes econômicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

39. Esta SEAE entende que a Minuta de Ato trazida à CP é oportuna, à medida em que torna mais clara e simples a previsão contida no artigo 17 do Regulamento Geral de Exploração de Satélites, aprovado pela Resolução nº 748/2021.

40. As sugestões trazidas por esta Secretaria nos três itens indicados, a saber, **nº 1.1, nº 2 e nº 3**, visam aperfeiçoar a atuação regulatória da Anatel no sentido de uma aceitação controlada dos riscos e de uma maior objetividade e assertividade no cumprimento do seu papel.

41. Mercados envolvendo satélites e suas novas possibilidades de conectividade evidenciam o potencial que as inovações têm para o ambiente competitivo como um todo. À medida que tais inovações são incorporadas aos negócios dos agentes econômicos, novos estímulos à rivalidade entre concorrentes são criados: as empresas buscam desviar ou capturar novas demandas, gerando um ciclo virtuoso ou de "destruição criativa". A regulação deve facilitar este processo, buscando reduzir regras que não correspondam às novas lógicas informacionais.

42. As inovações ensejam, inclusive, situações não previstas e, por isso mesmo, não reguladas ou cuja regulação já não atende à realidade, principalmente em mercados forjados pelo constante avanço tecnológico. É neste sentido, aliás, frente o impacto destes avanços para o surgimento de novos mercados, que foi editado o Decreto nº 10.229/2020, o qual "*regulamenta os requisitos para aferição da situação concreta, os procedimentos, o momento e as condições dos efeitos dos requerimentos para desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e de serviços quando as normas infralegais se tornarem desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente.*"

43. Concorde-se que devem ser evitadas as intervenções regulatórias que mantenham ou ampliem, desnecessariamente, custos de transação aos agentes econômicos. **Uma regulação ineficiente pode gerar múltiplos resultados adversos, como elevação de barreiras à entrada, aumento de preços de bens e serviços, redução nos níveis de rivalidade, desestímulo na atração de investimentos e barreiras à própria inovação.**

44. O avanço tecnológico dos mercados de telecomunicações demanda intervenções regulatórias efetivas, mas discretas, permitindo o alcance de objetivos importantes, como maior segurança no uso de satélites, sem ampliar desnecessariamente o seu ônus regulatório: a busca deste equilíbrio exige diálogo constante com múltiplos agentes e um olhar ampliado sobre os impactos à competitividade e à segurança.

45. **Esta SEAE conclui, portanto, que a proposta trazida à CP é oportuna. Recomenda-se, todavia, que a Anatel considere as recomendações de alteração efetuadas por esta Secretaria referente ao subitem nº 1.1 e às cláusulas nº 2 e nº 3 da Minuta de Ato em questão.**

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

ALESSANDRO GUIMARÃES PEREIRA

Coordenador de Inovação e Telecomunicações

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

MARIANA PICCOLI L. CAVALCANTI

Coordenadora-Geral de Inovação, Indústria de Rede e Saúde

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS

Subsecretário de Advocacia da Concorrência

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ALEXANDRE MESSA PEIXOTO DA SILVA

Secretário de Acompanhamento Econômico

[1] ANATEL. Anexo à Resolução nº 748/2022. In: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2021/1595-resolucao-748> - acesso em 26.10.2022

[2] Doc. SEI Anatel nº 7578921.

[3] Doc. SEI Anatel nº 7543050.

[4] Doc. SEI Anatel nº 8203793.

[5] Doc. SEI Anatel nº 8203798.

[6] Doc. SEI Anatel nº 8210363.

[7] Doc. SEI Anatel nº 8391175.

[8] ANATEL. Análise nº 60/2022/VA (Doc. SEI Anatel nº 8379306).

[9] Doc. SEI Anatel nº 8580850.

[10] ANATEL. Análise nº 60/2022/VA (Doc. SEI Anatel nº 8379306).

[11] Doc. SEI Anatel nº 8203798.

[12] ANATEL. Análise nº 135/2021/EC (Doc. SEI Anatel nº 7543050).

[13] ANATEL. Análise nº 60/2022/VA (Doc. SEI Anatel nº 8379306).

[14] *Idem.*

[15] *Ibidem.*

[16] “§ 10º Para as solicitações de Direito de Exploração de Satélite associados a sistemas de satélites não geoestacionários, poderão ser solicitadas comprovações e compromissos adicionais que assegurem a coexistência com outros sistemas em operação ou com sistemas a serem autorizados posteriormente, de forma a garantir que não haja restrição à competição.” In: ANATEL. Anexo à Resolução nº 748/2022. In: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2021/1595-resolucao-748> - acesso em 26.10.2022

[17] ANATEL. Análise nº 60/2022/VA (Doc. SEI Anatel nº 8379306).

[18] ANATEL. Certidão de Julgamento. (Doc. SEI Anatel nº 9069045).

[19] ANATEL. Minuta de Ato com os compromissos para exploração de satélites e critérios para realização de consulta pública para conferência de direito de exploração de satélite (SEI 27954894).

[20] *Idem.*

[21] SEAE. Instrução Normativa nº 60/2022. In: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seae/me-n-60-de-16-de-agosto-de-2022-424472908> - acesso em 26.10.2022



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Messa Peixoto da Silva, Secretário(a)**, em 27/10/2022, às 15:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Piccoli Lins Cavalcanti, Coordenador(a)-Geral**, em 27/10/2022, às 20:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

Documento assinado eletronicamente por **Andrey Vilas Boas de Freitas, Subsecretário de Advocacia da Concorrência**, em 27/10/2022, às 21:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alessandro Guimarães Pereira, Coordenador(a)**, em 27/10/2022, às 22:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **29133867** e o código CRC **FEEF8236**.

Referência: Processo nº 10099.100672/2022-40

SEI nº 29133867