



PARECER SEI Nº 12071/2022/ME

Ementa: contribuição à Consulta Pública Anatel nº 48/2022, referente a diretrizes para a elaboração da Agenda Regulatória 2023-2024

1 DESCRIÇÃO DA PROPOSTA

1. A Consulta Pública (“CP”) nº 48/2022 da Agência Nacional de Telecomunicações (“Anatel”) traz propostas para a Agenda Regulatória para o período de 2023 a 2024, elaborada pela Superintendência de Planejamento e Regulamentação (“SPR”), em conformidade com o Plano Estratégico da Anatel 2015-2024 e com o seu processo de regulamentação, em linha com a Resolução Interna nº 8/2021, que trata das diretrizes para a elaboração da Agenda Regulatória e para o processo de regulamentação no âmbito da Agência.

2. Como explica a Anatel, a Agenda Regulatória é um instrumento de gestão que confere maior publicidade, previsibilidade, transparência e eficiência para o seu processo regulatório, possibilitando o acompanhamento pela sociedade e os entes regulados dos compromissos pré-estabelecidos pelo órgão regulador. De fato, a Agenda Regulatória contém as normatizações conduzidas pela Anatel para um determinado período. Sua elaboração permite um melhor direcionamento dos trabalhos internos com vistas a resultados externos, facilitando o planejamento, a coordenação e o controle das diversas ações necessárias à efetivação de cada um de seus itens e à obtenção dos resultados, além de prover maior transparência às atividades regulatórias.

3. De acordo com o Regimento Interno da Anatel^[1], a competência para aprovação da Agenda Regulatória é do Conselho Diretor (“CD/Anatel”), sendo que cabe à SPR elaborar a sua proposta e encaminhá-la ao colegiado da Agência para aprovação, como se lê:

Art. 133. São competências do Conselho Diretor, sem prejuízo de outras previstas na Lei nº 9.472/1997, no Regulamento da Agência e na legislação aplicável:

(...)

LXIII - aprovar a Agenda Regulatória da Anatel;

(...)

Art. 155. A Superintendência de Planejamento e Regulamentação tem como competência:

(...)

VIII - submeter à aprovação proposta de Agenda Regulatória da Anatel.

4. Reforça-se que a Agenda Regulatória é um instrumento de planejamento normativo que deve estar alinhado ao restante do planejamento da Agência, estando alinhadas ao citado Plano Estratégico, principalmente no que tange aos objetivos estratégicos ali previstos. A Anatel assim destaca os principais pontos a serem considerados na construção da Agenda Regulatória, bem como os dispositivos da Resolução Interna nº 8/2021 referentes a cada um destes pontos:

Todas as iniciativas regulamentares em curso na Agência devem necessariamente constar da Agenda Regulatória (art. 9º, caput);

Estas iniciativas normativas devem ter correlação com o planejamento estratégico da Anatel (art. 10, inciso III);

As iniciativas escolhidas para a Agenda deverão considerar a necessidade de resolução de problemas regulatórios identificados e que possam demandar ação normativa pela Agência, bem como a necessidade de atualização do estoque regulatório (art. 4º, § 1º);

Constarão na Agenda também as temáticas e projetos elencados para serem objeto de Avaliação de Resultado Regulatório (art. 32, caput);
A Agenda tem um período de vigência bienal (art. 4º, § 2º);
Os projetos serão classificados conforme sua temática e sua prioridade (art. 4º, § 3º);
As metas das iniciativas serão dispostas como: (i) elaboração de AIR e da respectiva proposta; (ii) aprovação de Consulta Pública; e (iii) aprovação final (art. 4º, § 4º);
A SPR deverá elaborar proposta de Agenda Regulatória, a ser submetida a Consulta Pública, ouvindo as demais Superintendências da Agência (art. 4º, caput);
A proposta de Consulta Pública deverá ser encaminhada ao Conselho Diretor, pela SPR, até 31 de maio do ano anterior ao início de vigência da Agenda (art. 4º, caput);
A versão final da Agenda deverá ser aprovada pelo Conselho Diretor até a última reunião deliberativa do ano anterior ao início de sua vigência (art. 4º, § 5º);
Os prazos previstos na Agenda para o segundo ano de sua vigência poderão ser revistos considerando a execução dos projetos de regulamentação durante o primeiro ano de sua vigência e este ajuste deverá ser aprovado pelo Conselho Diretor até a primeira reunião deliberativa de seu segundo ano de vigência, sem a necessidade de realização de Consulta Pública neste caso (art. 4º, §§ 6º e 7º);
A qualquer momento poderão ser inseridas novas iniciativas na Agenda Regulatória pelo Conselho Diretor, de ofício ou conforme sugestão da área técnica, bem como excluídas iniciativas previstas, e este ajuste também independará de Consulta Pública (art. 4º, §§ 8º e 9º; art. 10, §§ 1º e 2º);
A inserção de novas iniciativas na Agenda, bem como a exclusão de iniciativas previstas, deverá ser devidamente justificada e considerar a conveniência, a necessidade e a urgência de condução daquele projeto de regulamentação, bem como a quantidade de projetos de regulamentação já constantes na Agenda Regulatória consoante os recursos disponíveis na Agência para a condução adequada dos projetos de regulamentação (art. 4º, § 8º; art. 10, § 2º);
A SPR deve manter a Agenda Regulatória atualizada disponível na página da Anatel na internet e elaborar relatórios periódicos de sua execução, conforme metodologia por ela definida (art. 5º, caput e parágrafo único);
A SPR deve manter também, na página da Anatel na internet, a relação de todos os projetos de regulamentação em curso, conforme Agenda Regulatória vigente, bem como de suas respectivas fases processual (art. 23).[\[2\]](#)

5. Assim, a Agenda Regulatória está alinhada ao planejamento estratégico da Anatel, de modo que suas iniciativas regulamentares devem guardar correlação com os objetivos estratégicos de resultados aprovados pelo CD/Anatel[\[3\]](#). A implementação deste planejamento estratégico se dá por meio do seu desdobramento em um plano tático e, em último nível, operacional. No que diz respeito ao processo de regulamentação, esta camada tática do planejamento estratégico é definida justamente pela Agenda Regulatória. Por fim, os projetos constantes da Agenda Regulatória se desdobram em atividades específicas no plano operacional da SPR.

6. Complementa a Anatel:

Este encadeamento dos planos visa garantir o cumprimento das metas constantes na Agenda Regulatória e, em última instância, dos objetivos constantes no planejamento estratégico da Agência. Neste sentido, as iniciativas constantes da presente proposta de Agenda Regulatória para o biênio 2023-2024 têm essencialmente duas origens:

A continuação das iniciativas constantes da Agenda 2021-2022 ainda não finalizadas, iniciativas estas que estavam atreladas ao planejamento tático da Agência para os anos de 2021 e 2022;

Especificamente com relação ao item 22 da Agenda Regulatória 2021-2022, sobre a revisão periódica do Plano de Distribuição de Faixas de Frequência - PDFF, versão 2022, sugere-se apenas um ajuste quanto à sua periodicidade. As Agendas anteriores vinham prevendo mais de uma revisão periódica para cada biênio (encerramento de uma revisão e início da seguinte). Entretanto, tem-se percebido, depois que a Agência passou a adotar esta revisão periódica do PDFF, que as demandas de ajustes têm diminuído, justamente porque a revisão periódica acaba por analisar e atender de

maneira mais rápida os pedidos que chegam. Somado a isso tem-se que, por mais célere que o processo de revisão do PDFF seja, ele é uma revisão regulamentar e, por isso, envolve uma série de fases obrigatórias (elaboração de AIR, realização de Consulta Pública, oitiva da Procuradoria antes e depois da Consulta Pública e deliberação pelo Conselho Diretor em dois momentos). Diante disso, entende-se que a periodicidade bienal para este projeto é mais adequada. Assim, sugere-se apenas um ajuste de nomenclatura, substituindo-se o termo "PDFF 2022" por "PDFF 2023-2024".

Novas iniciativas regulamentares mapeadas pelas áreas internas da Anatel conforme consta nos autos do presente processo.[\[4\]](#)

7. Após os processos de discussões internas e a partir de contribuições recebidas durante a execução da vigente Agenda (2021-2022), a SPR elaborou uma proposta de Agenda Regulatória para o biênio 2023-2024 com 34 (trinta e quatro) iniciativas regulamentares, sendo 23 (vinte e três) advindas da Agenda 2021-2022 e 11 (onze) novas, oriundas do levantamento junto às áreas internas.

8. Destaca-se que destas novas iniciativas, 3 (três) são Avaliações de Resultado Regulatório ("ARR"), obedecendo ao previsto no Decreto nº 10.411/2020 e à Resolução Interna Anatel nº 8/2021. A Agência explica, ainda, que os primeiros dois projetos de ARR já haviam sido incorporados à Agenda Regulatória 2021-2022[\[5\]](#) e que a continuação deles está prevista na nova proposta de Agenda Regulatória, caso não se encerrem até o final do ciclo da Agenda vigente. O terceiro projeto de ARR acolhe determinação do CD/Anatel[\[6\]](#) e envolve uma avaliação do Regulamento de Conselho de Usuários, aprovado pela Resolução Anatel nº 734/2020.

9. Assim, após uma minuciosa análise de cada um dos itens propostos, o Conselheiro Relator da matéria, Artur Coimbra de Oliveira, acolheu grande prante das recomendações da SPR, tendo refutado alguns temas legados da Agenda vigente e efetuado a proposta de inclusão de um outro, relacionado à reavaliação de regras e condições aplicáveis à operação do STFC em regime público. Assim explicou o Conselheiro:

A despeito de restar exaurido o objeto do processo em questão, percebo que ainda podem haver obrigações normativas anacrônicas para a exploração do STFC em regime público na regulamentação vigente, mas que em face de comandos legais ou de diretrizes de políticas públicas não podem ser endereçadas por meio de revogação ou suspensão cautelar. Nesses casos, o mérito das regras haveria que ser avaliado em procedimento de revisão regulamentar próprio, com a realização de AIR, de modo que as normas da Agência sobre o tema permaneçam sempre aderentes simultaneamente ao marco legal e às necessidades da sociedade.[\[7\]](#)

10. Após esta avaliação pelo CD/Anatel, a Agência concluiu então uma proposta de Agenda Regulatória para o Biênio 2023-2024[\[8\]](#), na qual são elencadas 29 Iniciativas Regulamentares e 3 Avaliações de Resultado Regulatório ("ARR"). É este conjunto regulatório que se traz à CP.

11. Entende-se que, por sua natureza, a elaboração da Agenda Regulatória não requer Análise de Impacto Regulatório ("AIR"), como prevê o Decreto nº 10.411/2020, uma vez que não se trata de revisão normativa. Trata-se, em fato, de uma iniciativa relacionada ao planejamento estratégico da Agência, cujos desdobramentos são ações regulatórias específicas que, estas sim, podem ser objeto, futuramente, de AIR ou mesmo de ARR.

12. O prazo para contribuições à CP é de 45 dias, contados a partir de 7 de julho de 2022.

2 ANÁLISE

13. Destaca-se, de antemão que, dos 32 temas (29 Iniciativas + 3 ARR) que compõe a Agenda Regulatória proposta para 2023-2024, 21 deles são legados da Agenda 2021-2022 e 11 são temas novos. O quadro 1 apresenta um resumo com as características destes temas:

Quadro 1 – Resumos dos temas regulatórios propostos – Agenda 2023-2024

SUBTEMA	TEMA	TOTAL	%	PRIORITÁRIO	URGENTE	ORDINÁRIO	NOVO	CONTINUAÇÃO
Modelo de prestação e ampliação do acesso	Prestação dos serviços de telecomunicações	4	12,5%	2	2	0	2	2
Regras gerais de prestação de serviços	Prestação dos serviços de telecomunicações	1	3,1%	1	0	0	0	1
Direito dos consumidores	Prestação dos serviços de telecomunicações	1	3,1%	1	0	0	0	1
Qualidade	Prestação dos serviços de telecomunicações	1	3,1%	1	0	0	0	1
Fiscalização regulatória	Fiscalização regulatória	2	6,3%	0	0	2	1	1
Promoção da competição e resolução de conflitos	Gestão Econômica da prestação	3	9,4%	2	0	1	0	3
Preços e tarifas	Gestão Econômica da prestação	4	12,5%	0	0	4	3	1
Certificação e homologação	Recursos à prestação	1	3,1%	1	0	0	1	0
Espectro de radiofrequências	Recursos à prestação	6	18,8%	1	0	5	0	6
Outorga de serviços e licenciamento de estações	Recursos à prestação	1	3,1%	0	0	1	1	0
Numeração	Recursos à prestação	0	0,0%	0	0	0	0	0
Satélites	Recursos à prestação	0	0,0%	0	0	0	0	0
Finanças e arrecadação	Finanças e arrecadação	0	0,0%	0	0	0	0	0
Gestão interna	Gestão interna	2	6,3%	0	0	2	1	1
Simplificação e transparência regulatória	Simplificação e transparência regulatória	2	6,3%	1	0	1	1	1
Dados setoriais	Dados setoriais	1	3,1%	0	0	1	1	0
Avaliação de	Avaliação de	3	9,4%	0	0	3	1	2
Resultado Regulatório (ARR)	Resultado Regulatório (ARR)							
TOTAL		32	100,0%	10	2	20	12	20

Fonte: Anatel. Análise nº 16/2022/AC (SEI 26228167)

14. Como se observou, a permanência dos 21 temas oriundos da Agenda 2021-2022 na proposta regulatória para 2023-2024 decorre de uma continuidade natural das temáticas no âmbito da Anatel, dada a sua relevância e complexidade.

15. Um dos temas, por exemplo, envolve a “simplificação da regulamentação e dos serviços de telecomunicações” (Tema 4). Neste tema, a Agência busca simplificar e unificar regulamentos, acompanhando assim a tendência à convergência que vêm se ampliando nos serviços de telecomunicações. Como sustenta, pelo efeito de convergência de redes, diversos serviços vêm sendo oferecidos por meio de uma mesma plataforma ou por um modelo de ‘empacotamento’ (*bundling*) e a proposta da Agência é de efetuar uma regulamentação que trate cada temática de maneira única para os diversos serviços. Exemplos recentes são a regulamentação sobre direitos de consumidores de serviços de telecomunicações, editada pela Agência em 2014, de qualidade dos serviços - atualmente em unificação – e da regulamentação afeta à

competição, como do Plano Geral de Metas de Competição (“PGMC”), que já traz uma natureza transversal aos diferentes serviços de telecomunicações.

16. Trata-se, portanto, de temática cujas discussões são complexas e que agregam diversos subtemas para sua consecução, estando, inclusive, em fase atual de Consulta Pública^[9] e cujos desdobramentos, provavelmente, extrapolarão a própria Agenda prevista para 2023-2024.

17. Outra iniciativa, objeto inclusive de ARR pela Anatel^[10], envolve a Reavaliação do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas da Anatel (“RASA”), aprovado pela Resolução Anatel nº 589/2012.

18. Esta temática também tende a se estender para além do período de 2024, pois envolve um acompanhamento constante e um processo de revisão crítica pela Agência, sustentado por contribuições de toda a sociedade. Na Tomada de Subsídios nº 5/2022, aliás, esta SEAE efetuou contribuições que visaram justamente a aperfeiçoar o processo regulatório da Anatel nesta fase de, como por exemplo com o necessário cuidado ao avaliar os mecanismos de sanção relacionados às obrigações de ‘fazer’ e de ‘não fazer’, como se lê:

...deve-se considerar se não seria mais propício buscar informações sobre em que medida o instrumento guardou efetividade e proporcionalidade à infração, trazendo reais desincentivos à sua (re)incidência ou não. Trata-se de conhecer o quanto a obrigação de fazer ou de não fazer, dado o disposto no inciso II, art. 16, do RASA/2012, não serviria a estratégias da empresa para ganhar vantagens ao agir de maneira "não-conforme" numa determinada área em que teria o interesse de investir de qualquer modo, de forma que a suposta "obrigação" não seria de fato uma sanção.^[11]

19. Já no que tange aos novos temas propostos, entende-se também que eles são pertinentes e acompanham os avanços dos mercados de telecomunicações que, por seu dinamismo, requerem uma ação regulatória mais simplificada, visando permitir mais inovações e menores ônus - desnecessários - à Anatel e aos agentes regulados. Dois itens, aliás, parecem convergir neste sentido e merecem ser aqui exemplificados.

20. O primeiro deles refere-se ao próprio RASA e considera as contribuições e análises efetuadas no âmbito da ARR aqui citada. De acordo com a Anatel, o RASA foi aprovado no ano de 2012 e sofreu alterações ao longo dos anos, as quais concorreram com outras Resoluções aprovadas pela Agência, como, por exemplo, o Regulamento de Fiscalização Regulatória. Há, no entanto, um novo contexto da atuação da Agência na camada de controle e oportunidades à atualização de seus normativos. Internamente sugeriu-se então a reavaliação dos tipos de sanções disponíveis, uma vez que algumas daquelas vigentes nunca chegaram a ser aplicadas. Explicita ainda a Anatel:

Também pode ser conveniente absorver na norma entendimentos tecidos pelo Conselho Diretor em casos julgados, substituindo algumas sanções aplicáveis frente a casos concretos observados. Ademais, com a Fiscalização Regulatória, a atuação da Agência, em casos priorizados, visa primeiro o ajustamento da conduta da prestadora, e, após, a apuração de descumprimento e sancionamento. Há possibilidade de se discutir, também, formas alternativas para as metodologias de sanções, que hoje demandam aprovação após consulta pública, e, como a regulamentação se atualiza no tempo, tais metodologias merecem reparos, bem como são necessárias novas metodologias para infrações a novas obrigações. O processo de aprovação dessas metodologias se mostrou complexo ao longo dos anos, de forma que algumas metodologias não chegaram a ser aprovadas, mas usadas e confirmadas pelo Conselho Diretor em julgamentos de casos concretos.^[12]

21. A temática é relevante e também controversa, como as próprias contribuições da SEAE à Tomada de Subsídios nº 5/2022 o evidenciaram. Sua inclusão na Agenda 2023-2024 revela-se, portanto, importante, porque permite um acompanhamento mais acurado do tema pela Anatel e pela própria sociedade, visando o seu aperfeiçoamento.

22. Um segundo tema relevante que a Anatel propõe para a referida Agenda está relacionado à reavaliação da regulamentação sobre fixação dos valores máximos das tarifas de uso de rede fixa do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), dos valores de referência de uso de rede móvel do Serviço Móvel

Pessoal (SMP) e de Exploração Industrial de Linha Dedicada (EILD), atualmente regrados pela Resolução Anatel nº 639/2014. Estes valores são usados para a homologação das Ofertas de Referência de Preços de Atacado (“ORPA”), previstas no Plano Geral de Metas de Competição (“PGMC”) e também nas fases de resoluções de conflitos entre empresas concorrentes. O projeto guarda assim estreita correlação com o objetivo de melhoria da competição e sustentabilidade econômica de todo o setor de telecomunicações.

23. Como sustenta a SCP, a inclusão da iniciativa decorre “*da necessidade de atualização do modelo de custos do tipo bottom-up, decorrente dos resultados que serão obtidos por meio do trabalho desenvolvido juntamente com a consultoria contratada para o projeto de atualização do modelo*”^[13], sugerindo como metas do projeto a conclusão da AIR e da respectiva proposta de atualização no primeiro semestre de 2023, com realização de Consulta Pública no primeiro semestre de 2024 e aprovação final da revisão regulamentar no segundo semestre daquele ano.

24. Esta SEAE observa que, embora outros temas relacionados à concorrência estejam contemplados nas Agendas Regulatórias anteriores, a inclusão de novas abordagens nesta seara nos parece sempre oportuna, permitindo à sociedade ampliar a sua participação em temática que impacta diretamente a oferta de serviços com maior qualidade e a menores preços.]

25. Assim, observados os projetos propostos para a Agenda Regulatória 2023-2024, entende-se que são iniciativas importantes e cujas discussões, ao terem sido explicitamente elegidas para compor este instrumento, trarão avanços relevantes para as ações daquela Agência. Visando aperfeiçoar este processo, todavia, esta SEAE apresentará apenas uma contribuição a este processo regulatório, a qual envolve uma ação específica relacionada ao citado PGMC.

3 CONTRIBUIÇÃO DA SEAE

26. Como vem destacando a Anatel, uma de suas competências legais envolve a promoção da competição dentro do setor regulado, valendo-se para tal de uma de suas principais ferramentas, que é o PGMC. Este Plano concentra um conjunto de medidas específicas destinadas à promoção da competição e estabelece os marcos para futuras reavaliações sobre o desempenho da competição setorial, visando a equilibrar suas medidas com o princípio da intervenção mínima no setor.

27. O PGMC é regido, inicialmente, pela Resolução Anatel nº 600/2012 e sofre atualizações normalmente a cada quatro anos. O capítulo primeiro deste Plano destaca:

Art. 1º Este Plano dispõe sobre o incentivo e a promoção da competição livre, ampla e justa no setor de telecomunicações prevista na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, nas hipóteses em que a probabilidade de exercício de poder de mercado por parte de Grupo com Poder de Mercado Significativo em determinado mercado relevante exige a adoção de medidas regulatórias assimétricas.

[...]

Art. 2º A Anatel procederá à identificação dos mercados relevantes do setor de telecomunicações, dos Grupos detentores de Poder de Mercado Significativo e avaliará a necessidade de adoção de medidas regulatórias assimétricas com vistas ao incentivo e à promoção da competição livre, ampla e justa, nos termos previstos neste Plano.

Art. 2º-A. A assunção de compromissos de implantação de infraestrutura de redes por prestadoras de serviços de telecomunicações no âmbito de políticas públicas ou outras ações regulatórias poderá ensejar a adoção de medidas regulatórias assimétricas com vistas ao incentivo ou promoção da competição. (Incluído pela Resolução nº 694, de 17 de julho de 2018)

28. O PGMC adota como pressuposto a necessidade de aperfeiçoar a regulamentação relativa ao estabelecimento de assimetrias regulatórias, as quais são definidas com base em detenção de Poder de Mercado Significativo (“PMS”) em determinados mercados relevantes. Para definição destes mercados, prevê um mecanismo de triplo teste para a aceitação de um mercado relevante como objeto de regulação assimétrica ex ante. Este triplo teste exige que sejam preenchidas, cumulativamente, as seguintes condições:

I - presença de barreiras à entrada estruturais elevadas e não transitórias;

II - manutenção, em um período de tempo não desprezível, da probabilidade de exercício de poder de mercado;

III - insuficiência da legislação de concorrência e da regulamentação disponível para redução da probabilidade de exercício de poder de mercado.

29. A Anatel, ao mesmo tempo, define para o PGMC um rol de mercados relevantes que baseiam as ofertas em atacado, como explicam:

Art. 2º Para identificação dos mercados relevantes de atacado foram considerados os seguintes mercados de varejo:

I - Serviço de Acesso Condicionado – SeAC na dimensão geográfica municipal;

II - Serviço de Comunicação Multimídia – SCM na dimensão geográfica municipal;

III - Serviço Móvel Pessoal – SMP na dimensão geográfica municipal; e,

IV - Serviço de Voz – Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC e Serviço Móvel Pessoal – SMP na dimensão geográfica municipal.

Art. 3º Os Mercados Relevantes de Atacado objeto de regulação ex ante do Plano Geral de Metas de Competição (PGMC) são:

I - Exploração Industrial de Linha Dedicada (EILD): modalidade de Exploração Industrial em que uma Prestadora de Serviços de Telecomunicações fornece a outra Prestadora de Serviços de Telecomunicações, mediante remuneração preestabelecida, Linha Dedicada com características técnicas definidas para constituição da rede de serviços desta última na dimensão geográfica municipal;

II - Infraestrutura Passiva de Dutos e Subdutos: oferta de dutos e subdutos na dimensão geográfica municipal;

III - Interconexão para Tráfego Telefônico em Rede Fixa: oferta de terminação de chamadas em redes do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC na dimensão geográfica Região do Plano Geral de Outorgas - PGO;

IV - Interconexão para Tráfego Telefônico em Rede Móvel: oferta de terminação de chamadas em redes do Serviço Móvel Pessoal – SMP na dimensão geográfica Região do Plano Geral de Autorizações do Serviço Móvel Pessoal - PGA SMP;

V - Roaming: oferta de conectividade para usuários visitantes de outras redes de telecomunicações móvel na dimensão geográfica Área de Registro – AR;

VI - Transporte de Dados em Alta Capacidade: link de dados de capacidade superior a 34 Mbps com a função de recebimento, transmissão e entrega de tráfego IP (Internet Protocol), entre dois ou mais endereços preestabelecidos pela contratante, através de interfaces padronizadas, em tráfego bidirecional, com condições de qualidade e segurança preestabelecidas, transparente ou não a protocolos e independente do suporte físico utilizado na dimensão geográfica municipal; e,

VII - Infraestrutura de rede fixa de acesso para transmissão de dados por meio de par de cobre em taxas de transmissão iguais ou inferiores a 12 Mbps. [\[14\]](#)

30. Em regra, o PGMC é reavaliado a cada quatro anos, cujo processo engloba uma redefinição dos mercados relevantes do setor, das medidas regulatórias assimétricas e dos detentores de Poder de Mercado Significativo (PMS). Atualmente, este plano está em fase de revisão, tendo sido objeto de uma recente Tomada de Subsídios [\[15\]](#), na qual esta SEAE também efetuou contribuições.

31. O contexto da revisão atual do PGMC é bastante significativo, uma vez que concorre com eventos relevantes e disruptivos: o declínio da telefonia fixa (“STFC”) e do uso de cabos metálicos; a atribuição das faixas de radiofrequências adquiridas no Leilão de 5G; a ampliação da infraestrutura de *backbone* em fibra ótica, em todo o território nacional, e as propostas de ofertas em modelos de redes neutras; a saída da empresa Oi Móvel do mercado de SMP e os acordos em controle de concentração realizados com a Anatel e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“Cade”) e; o surgimento de novos modelos de negócios, baseados inicialmente em *Mobile Virtual Network Operator* (“MVNO”), mas que podem expandir-se para outras conformações, como aqueles baseados em redes neutras para o SMP.

32. Novos modelos de negócios tendem a se aprofundar com o uso das faixas leiloadas para o 5G, cujo Leilão trouxe *players* que tendem a diversificar os potenciais nichos que se apresentam com as iminentes tecnologias de conectividade. Estes entrantes dependerão, no entanto, de um eficiente ambiente regulatório assimétrico, o qual permita contestar as *Mobile Network Operator* (“MNO” ou Operadoras)

incumbentes de maneira suficiente. Tais MNO já detém infraestruturas instaladas, bem como diversas licenças para uso do espectro em caráter primário, o que lhes garante maiores ganhos de escala e escopo. Elas terão mais facilidade em orientar suas operações para o 5G de maneira complementar, ou seja, concomitantemente à atuação que já têm com todas as tecnologias antecessoras (2G, 3G e 4G-LTE). Grande parte desta infraestrutura já detida pelas MNO poderá ser utilizada também para o 5G, exigindo, portanto, mecanismos regulatórios assimétricos que visem maior equilíbrio do mercado, com foco na maior competição e no incentivo à inovação e surgimento de novos modelos competitivos.

33. Sob tais preocupações, destacam-se, oportunamente, algumas contribuições já trazidas por esta SEAE para este processo de revisão do PGMC:

- Criação do mercado relevante de oferta de espectro em caráter secundário, permitindo que empresas não detentoras de PMS tenham acesso a faixas do espectro de radiofrequência, por meio de regras pró-competitivas para sua disponibilização;
- Que o PGMC considere, como medida assimétrica, mecanismos para incentivar a adesão aos acordos de exploração industrial, do tipo RAN Sharing, àqueles players não detentores de PMS;
- Publicação das localidades em que há acordos de exploração industrial, indicando, se possível, as próprias Estações Rádio-base (“ERB”) objeto de compartilhamento, facilitando a adesão (pelo seu conhecimento), de *players* menores;
- Que a Anatel contemple modelos de ofertas e contrapartidas relacionadas às próprias ERB, facilitando, por exemplo, a elaboração de acordos de investimentos em conjunto, nestas estações, por empresas não detentoras de PMS;
- Para se concretizar os remédios propostos de maneira mais efetiva e melhor acompanhá-los, recomenda-se que o PGMC contemple um rol de ofertas específicas relacionadas às obrigações pela alienação da Oi Móvel, em acompanhamento pelo Cade e Anatel;
- Criação do mercado de atacado de oferta de infraestrutura em redes neutras, permitindo que empresas não detentoras de PMS tenham acesso de forma competitiva aos volumes ofertados;
- Que seja facilitado o acesso de empresas ao uso de redes privadas, visando a incentivar o desenvolvimento e o surgimento de novos modelos de negócios, baseados no uso de espectro e sistemas de transmissão, mas que não se constituam de atividades de telecomunicações.

34. Feitas estas considerações, dado o caráter estratégico do PGMC e sua perenidade - com atualizações periódicas - entende-se ser relevante a realização de uma ampla avaliação *ex post* de seus resultados, em longo prazo, visando medir seus impactos após mais de 10 anos de sua implantação original e melhor projetar os seus avanços.

35. **Neste sentido, esta SEAE recomenda, à luz dos incisos I, III, IV e V, parágrafo 3º, do artigo 13 do Decreto nº 10.41/2020, que seja incluída na proposta de Agenda Regulatória Anatel 2023-2024 uma ação de Avaliação de Resultado Regulatório (“ARR”) da Resolução nº 600/2012, a qual regulamenta o seu PGMC.**

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

36. Para além da revisão em curso do PGMC, entende-se que a realização de uma ARR sobre este tema pode ser muito útil para trazer luz a problemas que, até o presente, não tenham sido suficientemente abordados. Ao incluir na Agenda uma avaliação desta natureza, a Anatel oportunizará um debate ainda mais aprofundado sobre um dos instrumentos regulatórios mais importantes para a promoção da competitividade nos mercados de telecomunicações brasileiros.

37. A ARR poderá mapear, por exemplo, possíveis regras regulatórias que não foram efetivas ou que ampliaram o ônus regulatório e, por outro lado, evidenciar um conjunto de ações que se mostraram efetivas e que foram importantes ao fortalecimento da concorrência: a ARR é um instrumento que, no seu decorrer, permite um olhar acurado sobre algumas realizações, permitindo assim melhor projetar ações futuras. Sua realização, com um tempo suficiente de maturação, tende a ser amplamente favorável como um instrumento de gestão concomitante às periódicas revisões por quais necessariamente passará o PGMC.

38. Esta SEAE, de sua parte, e visando aprimorar futuras propostas em favor da maior competitividade nos mercados de telecomunicações, continuará suas investigações nos temas correlatos, mantendo o diálogo com a Anatel, com associações e entidades representativas do mercado, empresas que atuam no setor e outras entidades públicas. Com suas contribuições esta Secretaria visa, uma vez mais, incentivar a adoção de modelos regulatórios que ensejem a mínima intervenção e, ao mesmo tempo, permitam o estabelecimento de ambientes de constante inovação, que favoreçam a rivalidade e estimulem novos modelos de negócios no Brasil.

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

NATASHA MARTINS DO VALLE MIRANDA

**Secretária de Acompanhamento Econômico, Advocacia da Concorrência e Competitividade -
Substituta**

[1] Anatel. Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013 – Regimento Interno.

[2] Anatel. Informe nº 40/2022/PRRE/SPR. (SEI 26228104)

[3] Aprovado pela Portaria nº 174, de 11 de fevereiro de 2015, do Conselho Diretor da Anatel.

- [4] Anatel. Informe nº 40/2022/PRRE/SPR. (SEI 26228104)
- [5] Por meio da Resolução Interna nº 82, de 15 de fevereiro de 2022.
- [6] Anatel. Despacho Ordinatório SCD (Doc SEI Anatel nº 5994091).
- [7] Anatel. Análise nº 16/2022/AC (SEI 26228167)
- [8] Anatel. Minuta de Resolução Interna com a proposta de Agenda Regulatória para o Biênio 2023-2024. (SEI 26228132)
- [9] Consulta Pública Anatel nº 41/2022.
- [10] Conforme a Tomada de Subsídios nº 5/2022.
- [11] SEAE-ME. Parecer nº 11538/2022/ME (SEI 26945751)
- [12] Anatel. Análise nº 16/2022/AC (SEI 26228167)
- [13] *Idem.*
- [14] ANATEL. Resolução nº 600/2012 – Plano Geral de Metas de Competição – PGMC.
- [15] ANATEL. Tomada de Subsídios nº 64/2021.



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Vilas Boas de Freitas, Subsecretário de Advocacia da Concorrência**, em 22/08/2022, às 15:37, 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 22/08/2022, às 15:39, 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 **Natasha Martins do Valle Miranda, Subsecretário(a)**, em 22/08/2022, às 15:55, 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 22/08/2022, às 16:06, 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 **27414957** e o código CRC **4D2A8BEB**.