



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

PARECER SEI Nº 5764/2022/ME

Assunto: contribuição à Consulta Pública Anatel e Aneel nº 17/2022, referente a Reavaliação da regulamentação sobre compartilhamento de postes entre distribuidoras de energia elétrica e prestadoras de serviços de telecomunicações.

1 DESCRIÇÃO DA PROPOSTA

1. A Consulta Pública (“CP”) Conjunta nº 17/2022 da Agência Nacional de Telecomunicações (“Anatel”) e da Agência Nacional de Energia Elétrica (“Aneel”) propõe a Reavaliação da regulamentação sobre compartilhamento de postes entre distribuidoras de energia elétrica e prestadoras de serviços de telecomunicações, aprovada pela Resolução Conjunta nº 4, de 16 de dezembro de 2014, da Anatel e da Aneel. O tema está previsto no item nº 9 da Agenda Regulatória 2021-2022, aprovada por meio da Resolução Interna Anatel nº 1/2021 [1].
2. O tema já fora incluído na Agenda Regulatória da Anatel para o biênio 2017-2018, aprovada pela Portaria nº 1/2018 [2], cuja meta era a elaboração de Relatório de Avaliação de Impacto Regulatório (“AIR”), no 1º semestre de 2018, e submissão da proposta à Consulta Pública até o 2º semestre daquele ano.
3. A iniciativa regulamentar, no entanto, teve suas metas revistas quando da aprovação da Agenda Regulatória Anatel para o biênio 2019-2020, por meio da Portaria nº 542/2019 [3]. Conforme previsto no item 16 da Agenda Regulatória para o biênio 2019-2020, o projeto tinha meta de elaboração de Relatório de AIR no 2º semestre de 2019, submissão da proposta à Consulta Pública até o 1º semestre de 2020 e aprovação final até o 2º semestre do mesmo ano.
4. Após isto, nova revisão foi feita para o atual biênio (2021-2022), com a expectativa de realização de Consulta Pública no 1º semestre de 2021, e aprovação final no 1º semestre de 2022.
5. Destaca-se que a Superintendência de Planejamento e Regulamentação (“SPR”) da Anatel optou, ainda em 2018, por realizar uma tomada de subsídios pública (Consulta Pública nº 28/2018 [4]) visando colher mais elementos para subsidiar a elaboração de AIR. Na oportunidade, foram recebidas 109 contribuições de diversas entidades e agentes de mercado.
6. Após consolidar as contribuições recebidas, as áreas técnicas de Anatel e Aneel elaboraram, em conjunto, versão final do Relatório de AIR [5], contendo dois temas, subdivididos em subtemas, que subsidiaram a Minuta de Regulamento trazida à CP.
7. Os textos com as Minutas de Consulta Pública e de Regulamento foram encaminhados para manifestação da Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel (“PFE”), que emitiu o Parecer nº 266/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU [6], no qual opinou pela inexistência de óbices de cunho jurídico em relação à proposta e sugerindo apenas alterações quanto à redação.
8. As questões levantadas pela PFE foram avaliadas pela área técnica da Anatel, a qual se pronunciou pelo Informe nº 62/2020/PRRE/SPR [7], a qual propôs Minuta de Resolução para então ser apreciada pelo Conselho Diretor daquela Agência. Por meio de sorteio, o processo foi designado para relatoria do Conselheiro Moisés Queiroz Moreira, o qual solicitou novas diligências da área técnica e, ainda, tendo em vista a complexidade do tema, efetuou tratativas com o Gabinete do Diretor Efraim Pereira da Cruz, relator da matéria na Aneel, a qual é também responsável pelo encaminhamento da proposta.
9. Destaca-se que o Conselheiro relator solicitou algumas prorrogações de prazo para conclusão de sua análise, em função da necessidade de estabelecer uma proposta consensual junto à mesma Aneel. Consoante a isto, em 30/11/2021, a Diretoria da Aneel, na ocasião de sua 45ª Reunião Ordinária, decidiu submeter a proposta consensual com a Anatel, de uma Resolução Conjunta, à Consulta Pública [8].
10. Da mesma forma, após a conclusão de suas análises, o Conselheiro Relator na Anatel votou, na Análise nº 96/2021/MM [9], pelo encaminhamento à Consulta Pública, pelo prazo de 60 (sessenta) dias, da presente proposta e do Relatório de AIR, nos termos da Minuta de Regulamento [10] que compõe a CP.
11. Por meio do Acórdão nº 16/2022, o Conselho Diretor da Anatel, por unanimidade, acolheu o voto contido na Análise nº 96/2021/MM, decidindo pela realização da presente CP e determinando também a realização de uma Audiência Pública [11], a qual ocorreu em ambiente virtual, na data de 31 de março de 2022.
12. O prazo para contribuições à CP é de 60 dias, contados a partir de 14 de fevereiro de 2022.

2 OBJETO E CONTEXTO DA CONSULTA PÚBLICA

13. Como já explicado, a CP trata da reavaliação da vigente Resolução Conjunta Anatel/Aneel nº 4/2014, a qual regulamenta o compartilhamento de postes entre distribuidoras de energia elétrica e prestadoras de serviços de telecomunicações.
14. Assim explica o Conselheiro da Anatel Moisés Queiroz Moreira:

A revisão da referida norma é essencial para superar a situação caótica da ocupação dos postes por prestadoras de serviços de telecomunicações e do grau de desordem observado em muitos municípios brasileiros, sobretudo naqueles de maior porte. Em breve síntese, podemos afirmar que a evolução do sistema de telecomunicações nacional e os problemas relacionados i) a deficiências na governança do assunto, ii) à ausência de incentivos para o compartilhamento de postes de propriedade das distribuidoras de energia elétrica, iii) à significativa dispersão nos preços cobrados pelo uso da infraestrutura compartilhada e iv) à multiplicação de redes de telecomunicações instaladas por inúmeros atores levaram à atual situação de significativa confusão, dando origem v) a um significativo

passivo a ser endereçado. Dada a complexidade do tema e a diversidade das questões que o permeiam, envolvendo inclusive outro setor regulado, é essencial encontrar soluções que ataquem efetivamente cada um destes problemas, de modo a zelar e aprimorar a utilização desta infraestrutura tão essencial às telecomunicações no país.^[12]

15. De forma complementar, na AIR que subsidia a presente CP, as áreas técnicas da Anatel e Aneel destacam:

A prestação dos serviços de telecomunicações depende da implantação de infraestrutura de suporte, o que demanda altos investimentos. O compartilhamento de infraestrutura com o setor de energia elétrica tem o objetivo de reduzir uma parcela dos custos de implantação da rede de suporte aos serviços de telecomunicações, viabilizando a entrada ou manutenção de prestadoras no mercado. Com o compartilhamento, prestadoras de serviço de telecomunicações fazem uso da capacidade excedente de infraestrutura de suporte já existente, mediante o pagamento de uma quantia como contraprestação. O compartilhamento de infraestrutura entre setores traz uma série de benefícios para a sociedade, uma vez que reduz custos para a expansão e universalização dos serviços e acelera sua implantação. [...] No setor de telecomunicações, a utilização dos postes de distribuição de energia sempre foi aspecto crítico, enquanto ativo essencial de suporte ao lançamento de redes confinadas. Não por coincidência, o relacionamento entre essas duas indústrias retroage inclusive ao período de gestão estatal na prestação de ambos os serviços públicos, de energia e de telefonia fixa. A distribuição de energia e o provimento de serviços de telecomunicações guardam diversas similaridades, uma vez que ambas são indústrias de redes, dependentes de infraestrutura e intensivas em capital. Na parte mais capilar das redes, as sinergias se revelam bem evidentes, com o emprego de postes das distribuidoras na sustentação de cabos e equipamentos das prestadoras de serviços de telecomunicações.^[13]

16. De fato, os postes são elementos físicos presentes em quaisquer localidades do território nacional, sejam pequenos ou grandes centros urbanos, como também em áreas rurais e remotas. Estes elementos são de propriedade das empresas distribuidoras de energia elétrica, ou seja, são ativos de empresas que exercem monopólio natural nas regiões geográficas em que atuam. Pela relativa facilidade de instalação e expansão, os postes foram um elemento fundamental para a capilarização da distribuição de energia elétrica e, num segundo momento, para a distribuição dos serviços telefonia fixa ("STFC"), ao receberem os cabos telefônicos (de par metálico) que o trafegam. Além disso, são também amplamente utilizados para a iluminação pública, como suporte para sinalização de trânsito e mesmo para a instalação de para-raios.

17. Com o desenvolvimento de novas tecnologias e mercados, a demanda pelo uso de postes foi significativamente ampliada, notadamente para suportar a infraestrutura de cabos de diferentes *players* que concorrem em mercados diversos, como de TV por assinatura ("SeAC") e de internet de banda larga ("SCM"). Assim, se para a capilaridade da distribuição de energia são utilizados um mesmo rol de cabos, pertencentes a um único *player* que é o proprietário desta infraestrutura passiva, para os mercados de telecomunicações são utilizados diversos cabos e equipamentos de suporte, pertencentes a empresas que concorrem entre si à oferta de serviços similares. É comum, por exemplo, que em um mesmo poste estejam instalados cabos de internet banda larga de ao menos três empresas concorrentes, de grande porte, além de um ou mais cabos de Prestadoras de Pequeno Porte ("PPP"), que atuam normalmente de forma mais localizada.

18. Com a expansão das redes de *backbone* e *backhaul* em fibra ótica, o avanço das tecnologias de equipamentos que permitem maiores tráfegos de dados e a ampliação do mercado atacadista (como das redes neutras) vem ampliando significativamente o número de empresas PPP que ofertam, principalmente, internet banda larga em nível local. É comum, por exemplo, uma empresa deste tipo dedicar-se a ofertar serviços apenas em alguns bairros de grandes cidades ou somente em algum município de pequeno ou médio porte. A figura 1 ilustra o modelo de oferta ao consumidor final adotada por um PPP que opera localmente:

Figura 1 – Modelo de oferta de Internet de uma empresa PPP em cidade média



Fonte: <https://proplac.com.br/2020/03/13/cliente-lpnet-avare-impressoes-de-papeis-e-exibicoes-em-outdoors-iluminados-em-avare-2/> - acesso em 21.3.22

19. Estes prestadores atuam na última milha, ou seja, levando a internet por meio de fibra ótica até a residência do consumidor, cuja capilaridade só é possível com o cabeamento poste a poste. Concorrem assim, na escala em que atuam, com as maiores operadoras, as quais também tem incrementado seus investimentos para a instalação de fibra ótica até a residência dos consumidores, valendo-se também da sustentação aérea em postes de distribuição de energia.

20. Assim, para se operar nos mercados de telecomunicações no nível *dowstream*, o acesso aos postes é fundamental, constituindo-se este de uma *essential facility* destes mercados, assim como, de forma análoga, o são as estações rádio-base ("ERB") e o espectro de radiofrequência para os mercados de Serviço Móvel Pessoal ("SMP"). Por isso, em tese, empresas telecom demandam às distribuidoras de energia a instalação de seus cabos e aparelhos nos diversos postes, por meio de contratos particulares de uso oneroso que são livremente pactuados.

21. Estima-se que há no Brasil cerca de 46 milhões^[14] de postes, de propriedade de 50 distribuidoras de energia distintas. A estimativa da quantidade de postes por concessionárias de energia é apresentada na figura 2:

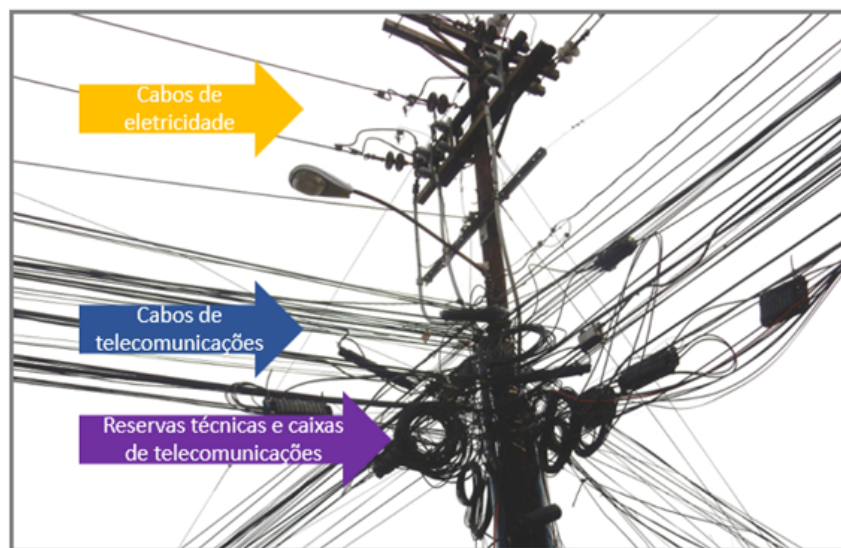
Figura 2 – Quantidade de postes por concessionária de distribuição de energia elétrica



Fonte: ANATEL e ANEEL. Análise de Impacto Regulatório: Revisão da Regulamentação de Compartilhamento de Infraestruturas entre os setores de Energia Elétrica e de Telecomunicações. Março/2020. (SEI 22433252).

22. Já a figura 3 apresenta um modelo típico poste utilizado em área urbana, com os cabos de eletricidade e os diversos cabos de telecomunicações que nele são instalados:

Figura 3 – Típico poste de uma área urbana mais adensada

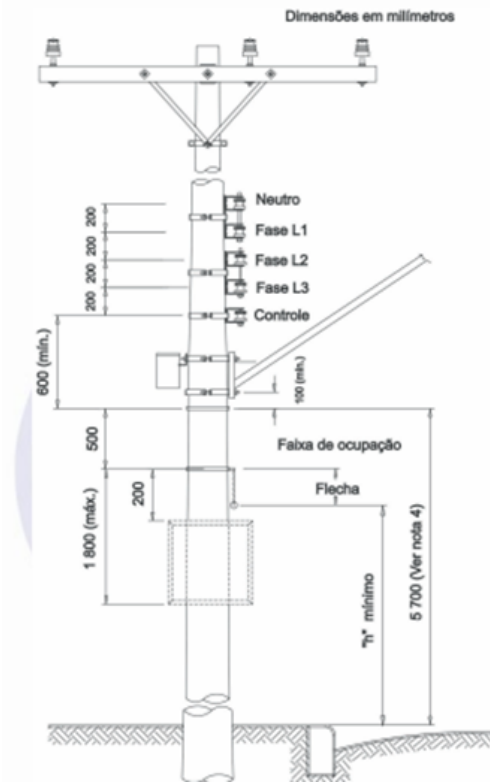


Fonte: Telesintese. In: <https://www.telesintese.com.br/edp-desenvolve-projeto-para-resolver-problema-dos-postes/> - acesso em 30/3/22

23. Já de acordo com a Norma ABNT/NBR nº 15.214, que padroniza os postes eletrificados, há afastamentos mínimos a serem obedecidos, visando garantir a segurança das pessoas e o pleno funcionamento dos cabos e sistemas neles instalados. Os afastamentos preveem distâncias mínimas de segurança entre os condutores das redes de telecomunicações e o solo, considerando-se as situações de flecha mais crítica dos cabos^[15]. Em uma via exclusiva para pedestres, por exemplo, esta altura deve ser de 3 metros. Já sobre ruas e avenidas, a distância deve ser de 4,5 metros. Ao mesmo tempo, devem ser obedecidas distâncias mínimas de segurança entre condutores das redes de energia elétrica e os cabos ou cordoalhas das redes de telecomunicações. Tal exigência visa evitar o contato com os cabos energizados por funcionários de empresas de telecomunicações que fazem manutenção nas suas redes, como para garantir que a tensão da rede elétrica não crie um arco de interferências nas redes de telecom. A depender das tensões máximas entre as fases da rede elétrica, esta distância varia entre 600 mm (mais comum) e 1800 mm.

24. Pelas razões expostas, a faixa dedicada à instalação de cabos para telecomunicações é comprimida por duas variáveis fundamentais, a saber, a altura do poste existente (que condiciona a altura mínima dos cabos frente ao solo) e o afastamento em relação aos cabos de energia elétrica. A figura 4, extraída da citada ABNT/NBR nº 15.214, ilustra este esquema de uso de um típico poste instalado em calçada de área urbana:

Figura 4 - Afastamentos mínimos entre condutores da rede de telecomunicação e rede elétrica ao longo do vão



Fonte: ABNT/NBR 15.214/2005. In: https://www.seesp.org.br/site/images/documentos/InfraRede/ANEXO_2_ABNT_NBR_15214_2005_-_Compartilhamento_de_postes.pdf - acesso em 2.4.22 - A faixa de ocupação corresponde ao espaço reservado aos cabos e equipamentos de telecomunicações.

25. Em termos práticos, embora haja a normatização para uso correto deste equipamento, a grande demanda das empresas de telecomunicações, notadamente em localidades mais adensadas, mantém os postes sobrecarregados:

26. Em locais mais adensados, como capitais e regiões metropolitanas, esse número de prestadores é da ordem de dezenas de concorrentes, os quais disputam o espaço de fixação em postes para lançamento de suas redes. Ocorre que a padronização técnica de postes prevê que uma infraestrutura típica suporta algo entre 4 ou 6 redes sobrepostas na faixa de ocupação reservada a telecomunicações. [16]

27. Tal sobrecarga enseja problemas diversos, relacionados à segurança - tanto passiva (aos cidadãos) como ativa (aos funcionários que trabalham na manutenção) -, de ordem técnica - interferências entre equipamentos ou rompimento de cabos - e de ordem comercial e concorrencial.

28. O uso desordenado destas infraestruturas vem gerando, por exemplo, condutas oportunistas, do tipo *free rider*, em que agentes econômicos instalam seus cabos clandestinamente, sem pagar pelo uso do poste ou utilizando mais pontos do que a quantidade efetivamente contratada, sem a observância de normas técnica e de segurança, e, com isso, podendo ofertar o SCM a preços menores. Tal conduta prejudica aqueles concorrentes que arcam com os custos de uso da infraestrutura - por meio de contratos com a distribuidora de energia - e obedecem aos padrões técnicos exigidos e, por isso, incorrem em mais custos e não podem replicar os preços de oferta praticados pelos agentes irregulares.

29. Por outro lado, como sustenta a AIR, “as prestadoras de serviços de telecomunicações de maior porte contribuem significativamente para a saturação, pois vislumbram pouco incentivo econômico para a unificação dos pontos de fixação dentro de um mesmo grupo, para retirada de cabos ociosos e/ou sem uso (cabo morto), devido aos custos relacionados à adaptação/modernização de suas redes e/ou retirada de cabos.” [17]

30. Igualmente, decorrente das diversas externalidades possíveis pelo uso exaurido de uma *essential facility*, há o aumento de outras práticas de concorrência desleal, como, por exemplo, quando um agente econômico deliberadamente interrompe o funcionamento da rede de um concorrente (corte de cabo, danificação de equipamentos), visando influenciar negativamente a percepção que os consumidores têm da qualidade e forçar um desvio artificial da demanda para si.

31. A multiplicação dessas situações causa um efeito sistêmico do tipo “tragédia dos comuns” que, ao limite, prejudica todo o mercado: **cada agente econômico busca maximizar um recurso escasso em benefício próprio mas, ao fim, os prejuízos recaem sobre toda a coletividade, inclusive a si mesmo.** A temática, relevante pelos aspectos já mencionados quanto à segurança e incentivos econômicos que enseja, torna-se ainda mais sensível ao se constatar os números e impactos que os postes elétricos têm para os diferentes mercados de distribuição de energia e de telecomunicações, evidenciando assim o problema regulatório que as Agências buscam endereçar com a Revisão Normativa:

De um lado, tem-se o segmento de distribuição energética, que é composto por dezenas de concessionárias do serviço de distribuição de energia elétrica, além de cooperativas autorizadas e permissionárias, responsáveis por atender mais de 80 milhões de unidades consumidoras, por meio de uma capacidade instalada da ordem de 46 milhões de postes, sendo que, em algumas localidades, com distribuição de energia por meio de redes subterrâneas. Já o setor de telecomunicações compreende a prestação de telefonia fixa, com mais de 33 milhões de acessos, mais de 32 milhões de assinantes de banda larga fixa, e 15 milhões de contratantes de televisão por assinatura, além dos 226 milhões de acessos do serviço móvel. Sendo que a questão principal para o compartilhamento de infraestrutura entre os setores é a busca pela competitividade na expansão das redes fixas voltada à ocupação de postes. [...]

Some-se a esse contexto o advento da redução de custos da implementação das redes metropolitanas de fibras ópticas, em trajetória ampliada de construção e terminando cada vez mais próximas dos assinantes, de modo a viabilizar, para alguns casos, taxas de transmissão (velocidades) de acesso superiores a 100 Mbps.

Contudo, a dinâmica competitiva de duplicação de redes de telecomunicações, apesar de virtuosa no estímulo a investimentos e na diversificação de ofertas, pressionou a ocupação e promoveu a disputa por posições em uma infraestrutura com capacidade limitada. Como resultado, o ponto de fixação no poste se tornou recurso escasso e valioso para assegurar vantagem competitiva no mercado de telecomunicações.

Nesse sentido, as distribuidoras de energia estão destinadas a se relacionar, literalmente, com milhares de prestadoras de serviços fixos de telecomunicações, de todos os portes e configurações. De acordo com dados da Anatel, em setembro de 2019 havia no Brasil 2.477 prestadoras do SCM com tecnologias cabeadas, em atuação e com pelo menos 1 acesso declarado à Anatel.^[18]

32. A discussão posta à CP, portanto, tem intuito de aperfeiçoar o relacionamento entre os diversos agentes envolvidos na oferta e contratação de espaços em postes, racionalizando os seus incentivos econômicos de forma a minimizar as externalidades negativas. Como também sustentado pelas Agências reguladoras, o *status quo* promove ineficiências, inclusive com incentivos a práticas de condutas discriminatórias, ao adotar um modelo de livre negociação de preços por uso entre distribuidoras e agentes de telecomunicações:

Nesse contexto, a ação regulatória deve buscar precificação do apoio nos postes de distribuição de energia elétrica que possibilite a maximização dos benefícios para a sociedade. A princípio, tal situação poderia ser atingida a partir da livre negociação entre as partes, porém a existência de diferenças entre o poder de mercado das empresas envolvidas, da limitação do número de apoios para fixação nos postes, de redes legadas e obsoletas ocupando a infraestrutura e de diferentes níveis de concentração de mercado fazem com que seja necessária a atuação dos reguladores na busca de se restabelecer condições mais próximas a de um mercado equilibrado.

O poder de mercado configura possível prática de preços de mercado majorados em relação ao que seria praticado em um mercado competitivo. No limite, haveria um preço de monopolista que buscaria otimizar seu lucro, fixando preço superior ao de um mercado competitivo, culminando com a ineficiência do monopólio, visto que os prestadores de serviços de telecomunicações ocupariam menos pontos do que o socialmente desejável, e em consequência ofereceriam menos serviços. O preço pode também representar barreiras de entrada aos solicitantes, que necessitam da infraestrutura para prestação do serviço de telecomunicações.^[19]

33. Compreendidos o objeto e o contexto da intervenção regulatória proposta, será analisada a minuta de Ato proposta pela Anatel na presente CP, sob a perspectiva de seu impacto regulatório e possíveis efeitos ao ambiente concorrencial.

3 ANÁLISE DO IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)

34. A análise de impacto regulatório (AIR) consiste em um processo sistemático de análise baseada em evidências que busca avaliar, a partir do diagnóstico do problema e definição clara de objetivos, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis, a fim de orientar e subsidiar a tomada de decisão, contribuindo para aprimorar a qualidade regulatória e o processo de decisão governamental, sendo uma importante ferramenta de apoio à decisão sobre a intervenção ou não intervenção em determinado setor.

35. A fim de trazer maior transparência ao processo de tomada de decisão e facilitar a compreensão da sociedade e do setor regulado, sempre que possível, deverão ser apresentados elementos adicionais específicos ao caso concreto, considerados o grau de complexidade, abrangência e repercussão da matéria em análise.

36. A AIR, regulamentada pelo Decreto nº 10.411/2020, incorpora diretrizes e recomendações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Assim, a presente análise orienta-se por elementos e parâmetros compilados no Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (“AIR”) desta SEAE.

37. Como já explicado, para apresentação da proposta em epígrafe as áreas técnicas da Anatel e Aneel elaboraram uma extensa AIR, na qual apresentam o contexto e o problema regulatório, argumentam quanto aos objetivos a serem alcançados, os agentes afetados e as alternativas cotejadas para as ações. A AIR foi dividida em temas e subtemas, descritos abaixo:

- Tema 01 – Regularização da ocupação dos postes de energia elétrica e regras gerais de compartilhamento;

Subtema 1.1 – Regularização do Passivo;

Subtema 1.2 – Regras Gerais de Compartilhamento;

Subtema 1.3 – Modelo de exploração de espaços em infraestrutura;

Subtema 1.4 – Disseminação da Informação;

- Tema 02 – Preço do Compartilhamento dos Pontos de Fixação dos Postes de Energia Elétrica.

38. Destaca-se que, mesmo estando a AIR dividida em temas e subtemas, por ela envolver uma mesma matéria e resultar em uma única proposta de normativo, a análise desta SEAE será realizada de forma unificada, ou seja, serão analisadas sem segmentações as abordagens da Anatel e Aneel para estes subtemas, simplificando assim a detecção e sistematização dos seus possíveis impactos à competitividade.

39. A seguir discutem-se os pontos contemplados na AIR realizada, avaliando-se a efetividade das soluções adotadas frente aos problemas regulatórios preexistentes.

3.1 FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

40. De acordo com a Anatel, por força do inciso XI do artigo 21 da Constituição Federal e nos termos dos artigos 2º, 8º, 9º e 19, da Lei nº 9.472/1997, aquela Agência tem competência para regular os serviços de telecomunicações. Igualmente, por força da alínea “b” do inciso XII do artigo 21 da Constituição Federal e nos termos dos artigos 2º e 3º da Lei nº 9.427/1996, bem como os artigos 29 e 30 da Lei nº 8.987/95, a Aneel é competente para regular a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica.

41. Pela Lei nº 9.472/1997, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8/1995, caberá ao órgão regulador do detentor da infraestrutura definir as condições para que o seu compartilhamento ocorra de forma não discriminatória e a preços e condições justos e razoáveis, como se lê:

Art. 73. As prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo terão direito à utilização de postes, dutos, condutos e servidões pertencentes ou controlados por prestadora de serviços de telecomunicações ou de outros serviços de interesse público, de forma não discriminatória e a preços e condições justos e razoáveis.

Parágrafo único. Caberá ao órgão regulador do cessionário dos meios a serem utilizados definir as condições para adequado atendimento do disposto no caput.

42. Consoante a isto, a Lei nº 9.427/1996 estabelece que a Aneel tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as diretrizes e políticas do governo federal, dispondo ainda a

competência, dentre outras, para estabelecer as cláusulas de prestação dos serviços concedidos:

Art 3º. Além das atribuições previstas nos incisos II, III, V, VI, VII, X, XI e XII do art. 29 e no art. 30 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, de outras incumbências expressamente previstas em lei e observado o disposto no § 1º, compete à ANEEL:

[...] IV - gerir os contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos de energia elétrica, de concessão de uso de bem público, bem como fiscalizar, diretamente ou mediante convênios com órgãos estaduais, as concessões, as permissões e a prestação dos serviços de energia elétrica;

[...] XIX - regular o serviço concedido, permitido e autorizado e fiscalizar permanentemente sua prestação.

43. Por fim, a Resolução Conjunta da Anatel e Aneel nº 001/1999 estabelece as diretrizes para o compartilhamento de infraestrutura entre os setores de energia elétrica, telecomunicações e petróleo, observando-se os princípios supraleais acima mencionados.

44. Assim, com base nas atribuições definidas na legislação e na Resolução Conjunta nº 001/1999, a alteração normativa proposta está dentro das competências das duas Agências.

3.2 PROBLEMA

45. A identificação clara e precisa do problema a ser enfrentado pela regulação contribui para o desenvolvimento de soluções efetivas, pois delimita as respostas mais adequadas, tornando-se o primeiro elemento de análise para adequação e oportunidade da regulação. Esta etapa deve ser acompanhada, sempre que possível, de documentos que detalhem a procedência da preocupação e que explicitem a origem e a plausibilidade dos dados ou informações que ancoram as soluções propostas.

46. De acordo com as Diretrizes Gerais para Elaboração de AIR do Governo Federal, uma boa definição de problema deve responder, de forma clara e objetiva, às seguintes questões:

- Qual o contexto no qual o problema se insere? Isto é, quais as circunstâncias a partir das quais se considera o problema? Qual o ambiente no qual ele está inserido?
- Qual a natureza do problema e suas consequências?
- Quais são as causas ou indutores do problema?
- Qual a extensão ou magnitude do problema, isto é, onde ele ocorre (localmente, regionalmente, nacionalmente), com que frequência, qual a extensão dos grupos afetados?
- Qual a evolução esperada do problema no futuro caso nada seja feito? [\[20\]](#)

47. Na AIR, as Agências elaboraram uma minuciosa e explicativa contextualização dos problemas existentes e que culminam com o uso ineficiente dos sistemas de postes em todo o território nacional. A partir destas contextualizações, é possível compreender que os problemas detectados estão conectados por uma cadeia de incentivos econômicos distintos e que são causadores de tantas outras externalidades negativas.

48. Detectou-se, por exemplo, que nas localidades mais adensadas do Brasil e nas quais há implantação massiva de banda larga fixa ("SCM") é comum a existência de número superior a 4 concorrentes, configurando algum esgotamento da capacidade disponível nos postes. De acordo com o levantamento das Agências, há um número presumido de pouco mais de 10 milhões de postes nestas condições (24% do total nacional), elegíveis a um esforço de reorganização da ocupação.

49. Assim, um dos problemas apontados diz respeito justamente ao passivo de postes que se encontram em situação mais crítica de esgotamento e de desrespeito às normas técnicas e de segurança. Como sustentam a Anatel e Aneel, o problema a ser enfrentado desta ocupação desordenada das redes de distribuição de energia elétrica por prestadores de serviços de telecomunicações causa: (i) a redução da qualidade e encarecimento dos serviços de distribuição de energia elétrica; (ii) riscos à segurança de funcionários das empresas e da população em geral; e (iii) redução da competitividade do mercado de telecomunicações.

50. No que tange mais especificamente à redução da competitividade do mercado de telecomunicações, destacam as externalidades negativas que a ocupação irregular enseja, como as citadas condutas oportunistas do tipo *free rider* e a elevação de barreiras à entrada. Sustenta-se, assim, que há *“dificuldades e ineficiências na gestão desse ativo, seja pela difícil manutenção da regularidade dos ativos, quanto pela inadimplência de alguns contratos de compartilhamento ou até mesmo utilização do recurso à revelia, mesmo considerando que as Faixas de Ocupação representem ativos originadores de receitas advindas de seu compartilhamento. Como consequência deste comportamento, outro efeito observável é a saturação das faixas de ocupação, representando relevante barreira de entrada para novos provedores de serviços de telecomunicações.”* [\[21\]](#)

51. Tais aspectos reforçam ainda a prevalência de um problema da própria gestão regulatória frente ao modelo de compartilhamento adotado pelas distribuidoras de energia às empresas de telecomunicações. Se, por um lado, as regras vigentes demonstram-se pouco efetivas, há, por outro lado, um ambiente de negócios com assimetria de informações entre os agentes e nos quais há limitadas capacidades de fiscalização, responsabilização e mesmo de mediação de conflitos, os quais podem ser deflagrados pela ocupação irregular dos espaços, pela exigência de retirada de equipamentos e cabos obsoletos ou por possíveis práticas exclusionárias anticompetitivas.

52. No que tange à assimetria de informações, detectou-se ainda um problema que envolve o próprio desconhecimento da sociedade quanto à responsabilidade quanto aos efeitos da ocupação irregular destes espaços:

Por diversas vezes, a responsabilidade tem recaído fortemente nas distribuidoras de energia elétrica, que acabam por ocupar um papel central na fiscalização e manutenção das redes de distribuição. Os usuários, por desconhecimento ou por falta de opções mais eficazes, também costumam acionar as distribuidoras em qualquer situação relacionada ao cabeamento de telecomunicações, imputando às detentoras um custo adicional de atendimento e coordenação que, a priori, não seria de sua competência. Neste contexto, cabe às Agências Reguladoras Setoriais disseminar a informação sobre o compartilhamento de infraestrutura no sentido de esclarecer quanto à divisão de responsabilidades entre os ocupantes e os detentores de infraestrutura, de forma que as ações e os esforços envidados por todos os interessados caminhem na mesma direção, e possibilitando melhores resultados na busca de solução dos problemas relacionados ao compartilhamento de infraestrutura. [\[22\]](#)

53. Por fim, as Agências concluem com um problema basilar e que perpassa os anteriormente mencionados: a precificação do apoio nos postes de distribuição de energia elétrica não maximiza os benefícios para a sociedade e a eficiência alocativa, frente ao poder de mercado dos agentes envolvidos na negociação de um número limitado de pontos de fixação das distribuidoras de energia elétrica.

54. Tal problema é assim corretamente descrito na AIR:

Tendo em vista a existência de diversos contratos legados, de diferentes portes, o que se verifica atualmente é a cobrança de valores diferenciados pela ocupação de um mesmo poste. Diversas distribuidoras adotam, ainda, um critério de redução do valor por escala de pontos ocupados: o prestador de maior porte tende a pagar, por um contrato contemporâneo, um valor inferior ao valor pago por um prestador de menor porte. É evidente que a competição não é justa nesse tipo de arranjo que, por sua vez, pode gerar ineficiência, pois tende a imputar um custo superior aos potenciais concorrentes, enquanto as empresas estabelecidas e, muitas vezes, dominantes, aproveitam de uma vantagem competitiva para provimento de seu serviço.

Nesse contexto, a ação regulatória deve buscar precificação do apoio nos postes de distribuição de energia elétrica que possibilite a maximização dos benefícios para a sociedade. A princípio, tal situação poderia ser atingida a partir da livre negociação entre as partes, porém a existência de diferenças entre o poder de mercado das empresas envolvidas, da limitação do número de apoios para fixação nos postes, de redes legadas e obsoletas ocupando a infraestrutura e de diferentes níveis de concentração de mercado fazem com que seja necessária a atuação dos reguladores na busca de se restabelecer condições mais próximas a de um mercado equilibrado.

Por fim, constata-se que grandes grupos prestadores de serviços de telecomunicações tendem a garantir melhores condições contratuais em relação a provedores de menor porte. Ainda, as visitas técnicas revelaram a existência de um legado de contratos antigos que, porventura, impedem o reajuste do preço no sentido de sua adequação às condições atuais de saturação.^[23]

55. Conclui-se, portanto, que os problemas vigentes pelo modelo regulatório atual foram corretamente dimensionados, considerando as múltiplas dimensões em que se inserem, permitindo assim a proposição de alternativas mais efetivas à sua resolução.

3.3 ATORES AFETADOS

56. Parte fundamental para a compreensão do contexto regulatório, consiste na identificação dos agentes econômicos, usuários dos serviços prestados e demais afetados. Trata-se de compreender como diferentes atores percebem o problema identificado e a intensidade de seus efeitos. Nesse sentido, a realização de pesquisas e consultas para o levantamento de informações junto aos diferentes segmentos envolvidos permite engajar o público externo desde o momento inicial da elaboração ou revisão normativa.

57. Pela proposta trazida à CP, serão afetados os seguintes grupos:

- Consumidores de energia elétrica;
- Usuários dos serviços de telecomunicações;
- Distribuidoras de energia elétrica;
- Operadores de Telecomunicações de pequeno e médio porte;
- Operadores de Telecomunicações de grande porte;
- Poder Público;
- Anatel e ANEEL.

58. Os documentos trazidos pela Anatel e Aneel permitem compreender, pelo próprio escopo e capilaridade do tema, como cada grupo é afetado pelos problemas regulatórios existentes.

3.4 OBJETIVOS

59. Como reforça o Guia de AIR da SEAE, “a correta definição dos objetivos, de forma detalhada, contendo indicadores robustos e que possam ser passíveis de quantificação, é fundamental para que seja exequível estabelecer parâmetros de comparação entre possíveis alternativas para a solução do problema regulatório.”^[24]

60. Na AIR, as Agências bem explicitam os objetivos que almejam com a alteração normativa. O objetivo mais geral do ponto de vista econômico, pode assim ser sintetizado:

A adequação dos incentivos econômicos para a comercialização eficiente da infraestrutura passiva em postes. Decorrente disso, busca-se a regularização da ocupação, melhoria da gestão da infraestrutura e melhor governança e manutenção da rede.

61. Isto posto, a iniciativa regulatória traz, então, os seguintes objetivos específicos:

- i. Aumentar a segurança no uso dos ativos de distribuição de energia e de telecomunicações;
- ii. Disciplinar o uso da rede pelas prestadoras de serviços de telecomunicações;
- iii. Regularizar o passivo da ocupação dos postes em tempo razoável, conforme regulamentação técnica;
- iv. Permitir medidas efetivas para gerenciamento do uso dos postes;
- v. Coibir a ocupação dos postes sem respaldo contratual;
- vi. Estabelecer medidas efetivas para o estímulo à ocupação regular dos ativos com o respeito às regras;
- vii. Viabilizar a expansão saudável e não predatória das redes de telecomunicações.
- viii. Reduzir a desigualdade entre os prestadores de serviços de telecomunicações em relação à contratação de espaços em infraestruturas compartilháveis, por meio de normativos que estabeleçam meios de promoção da isonomia e tratamento não discriminatório nas contratações da infraestrutura;
- ix. Estabelecimento de incentivos dirigidos à regularização da ocupação, por meio da promoção da fiscalização mais efetiva e eficiente, incentivos econômicos aderentes à solução dos problemas e medidas de responsabilização adequadas;
- x. Efetivação de medidas que busquem atenuar a assimetria de informações;
- xi. Disseminar informações referentes ao compartilhamento de infraestrutura entre os grupos de interessados, possibilitando um engajamento maior dos atores no sentido de buscar melhores soluções para os impactados pelas externalidades advindas da ocupação das redes de distribuição de energia elétrica pelas empresas prestadoras de serviços de telecomunicações.

62. De acordo com o Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (“Guia AIR”),

Para atingir os objetivos estabelecidos pelas políticas públicas, o governo utiliza um conjunto de instrumentos regulatórios. Um marco regulatório concebido com clareza, com foco no desenvolvimento setorial, conciliando interesses das empresas e dos cidadãos é fundamental para atração de investimentos. A intervenção governamental promovida pela ação regulatória sobre o ambiente de mercado não deve gerar consequências indesejáveis e resultados negativos para os cidadãos, para além do que seja estritamente necessário para que atinja seus objetivos. Para tanto, é fundamental que se garanta a qualidade dessas medidas regulatórias. A boa regulação é aquela que é a mínima possível, eficiente, transparente, promotora da competitividade e isenta de conflitos de interesses. As boas práticas regulatórias devem defender o interesse dos cidadãos e melhorar a prática setorial. Para que se atinjam esses objetivos, os custos da implantação de medidas regulatórias não podem exceder seus benefícios. [25] [grifo nosso]

63. Observadas as alterações almejadas com a alteração normativa proposta, entende-se que os objetivos estão coerentemente alinhados aos problemas detectados, havendo diagnósticos e estratégias para sua consecução, indicadores e metas a serem adotados, os quais permitirão melhor compreender seus impactos junto aos diversos atores afetados e monitorar sua efetividade.

3.5 ALTERNATIVAS

64. A AIR deve cotejar as alternativas capazes de promover a solução do problema, considerando-se, quando plausível, a própria possibilidade de não regular ou de lançar mão de recursos não normativos. Ao mesmo tempo, a análise deve comparar exclusivamente alternativas viáveis e não complementares entre si. Como prevê o Guia de AIR da SEAE, intervenções regulatórias excessivamente prescritivas, que criem barreiras ou custos desnecessários aos regulados dispostos a cooperar, podem gerar uma cultura de desincentivo e resistência à conformidade.

65. Anatel e Aneel ponderaram diferentes alternativas regulatórias visando atingir os objetivos propostos, considerando para a escolha de cada uma delas variáveis fundamentais, como o impacto que cada uma traria aos entes afetados, a capacidade de fiscalização e *enforcement* das Agências, a efetividade para minorar os problemas detectados, a experiência internacional na temática, a capacidade de monitoramento e os custos regulatórios envolvidos.

66. Foram então definidas cinco alternativas de ação que estão refletidas na Minuta de Regulamento trazida à CP, as quais são explicadas a seguir:

3.5.1 Prever, na regulamentação, Plano de Regularização elaborado pelas exploradoras dos espaços compartilhados nos postes, segundo critérios próprios, a partir de diretrizes trazidas na regulamentação.

67. Para sua aplicação, assim explicam as Agências:

Esta alternativa determina em regulamento a obrigação de as exploradoras dos espaços compartilhados nos postes de energia elétrica de elaborarem e apresentarem Plano de Regularização da ocupação dos pontos de compartilhamento, seguindo critérios por elas estabelecidos, mas considerando diretrizes trazidas na regulamentação. Segundo essa alternativa, as exploradoras dos espaços compartilhados nos postes de energia elétrica seriam responsáveis pela enunciação de critérios próprios e elaboração de Plano de Regularização da ocupação, sendo que tal proposição deverá considerar algumas premissas trazidas na regulamentação. [...] Adotou-se, então, um percentual do total de postes a ser regularizado, o qual reflete naturalmente as diferentes dimensões das distribuidoras. O estabelecimento do valor foi bastante desafiador, pois, por premissa, deveria (i) ser uniforme entre as distribuidoras, (ii) ser capaz de causar transformação, e (iii) não onerar os prestadores de telecomunicações desproporcionalmente. [...] A partir disso, verificou-se que um percentual de 3% (três por cento) ao ano em relação à base total de postes de cada distribuidora seria capaz de atender a todas essas premissas, pois permitiria a adequação à realidade de cada distribuidora sem onerar desproporcionalmente os operadores atuando naquela região. [26]

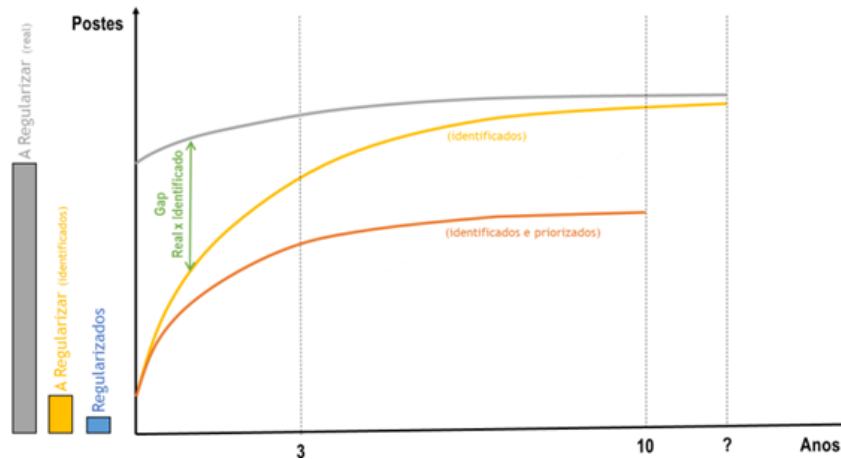
68. Portanto, o Regulamento proposto delega a um tipo de agente econômico denominado “Exploradora de Infraestrutura” a elaboração de um Plano de Regularização de Postes Prioritários (“PRPP”), indicando um rol destes elementos a serem regularizados em sua área de atuação. O PRPP deve abranger os postes elétricos a serem definidos na regulamentação, até a finalização de levantamento em campo, considerando-se todos os postes na área de atuação de cada Exploradora de Infraestrutura e podendo ainda contemplar outras localidades, mediante autorização das Agências. Após a finalização do levantamento, caberá à própria Exploradora de Infraestrutura definir os postes a serem passíveis de regularização.

69. O PRPP envolverá, portanto, um esforço inicial mais aprofundado, exigindo-se a prévia identificação e análise da situação, *in loco*, de cada poste, em um modelo de censo.

70. Após isso, as Exploradoras de Infraestrutura deverão publicar as áreas a serem regularizadas anualmente e, como trazido na AIR, prevê-se a realização de 3 etapas de atividades pelas empresas das duas indústrias. Inicialmente, após o levantamento da situação real, em campo, as Exploradoras de Infraestrutura devem publicar os postes a serem regularizados. Na sequência, as prestadoras de serviços de telecomunicações devem executar a regularização das redes com base nos padrões técnicos e regulatórios definidos pelas distribuidoras. Por fim, as Exploradoras de Infraestrutura devem vistoriar as áreas regularizadas para certificar se todos os postes prioritários foram realmente regularizados, podendo retirar as redes de telecomunicações que continuarem em situação irregular.

71. Este será um processo contínuo, de forma que enquanto as prestadoras de serviços de telecomunicações estiverem executando a regularização, as Exploradoras de Infraestrutura realizam o censo em áreas novas ou vistoriam áreas já regularizadas, resultando na estimativa temporal ilustrada na Figura 5:

Figura 5 – Estimativa de evolução dos postes regularizados pelo PRPP



Fonte: ANATEL e ANEEL. Análise de Impacto Regulatório: Revisão da Regulamentação de Compartilhamento de Infraestruturas entre os setores de Energia Elétrica e de Telecomunicações. Março/2020. (SEI 22433252).

3.5.2 Prever na regulamentação dispositivos orientados a meios de promoção da isonomia e tratamento não discriminatório nas contratações da infraestrutura, aos aspectos mínimos a serem observados para a avaliação da regularidade da ocupação, ao combate à ocupação clandestina, à regularização contratual, à cobrança pela ocupação real, ao reforço da responsabilização por ocupações irregulares e à transparência.

72. Segundo a AIR, esta alternativa prevê, para o novo Regulamento, a adoção de um modelo de Oferta de Referência, o qual visa minimizar as desigualdades existentes no relacionamento entre os agentes econômicos, viabilizando a contratação da infraestrutura sob condições técnicas e comerciais “*isonômicas não abusivas e permitindo, em última instância, maior diversidade dos serviços de telecomunicações prestados aos usuários, com qualidade e preço adequados. Outro benefício da proposta é permitir a remuneração adequada pela utilização de infraestruturas das distribuidoras, mitigando custos e contribuindo para a modicidade tarifária no setor elétrico.*”^[27]

73. Complementarmente, informa:

Atualmente, as distribuidoras de energia elétrica devem solicitar às Agências a homologação de cada contrato de compartilhamento, acompanhando o processo específico de cada um até o final, uma vez que a homologação é condição para a eficácia do respectivo contrato de compartilhamento. Com a adoção da Oferta de Referência, vislumbra-se a simplificação do procedimento de homologação de contratos de compartilhamento, tornando-o mais célere, isonômico e transparente. [...] Adicionalmente, propõe-se a inclusão de dispositivos que tratam da identificação dos pontos de fixação ocupados, inclusive com comandos relacionados à remoção dos ativos não identificados.^[28]

3.5.3 Permitir a exploração de infraestruturas compartilháveis por ente terceiro.

74. Em termos práticos, esta alternativa propõe a possibilidade de que novos agentes econômicos (a Exploradora de Infraestrutura) sejam responsáveis pela administração das infraestruturas a serem utilizadas pelas empresas de telecomunicações, ou seja, permite que empresas estabeleçam contratos com distribuidoras de energia (proprietária dos postes) para dedicarem-se exclusivamente à gestão e fiscalização da oferta dos espaços utilizados para o ambiente telecom.

75. Como sustentam as Agências, “*neste novo cenário, há potenciais ganhos tanto para a distribuidora de energia elétrica, que poderá concentrar seus esforços de gestão em seu negócio principal, quanto para a entidade terceira que passaria a administrar as infraestruturas, que, com os ganhos de especialização neste mercado, poderia tornar a gestão dos recursos mais eficiente, tornando este modelo de negócios atrativo.*”^[29]

76. Propõe assim um modelo mais flexível de exploração das infraestruturas compartilháveis, ao possibilitar que a gestão destes ativos seja executada por um ente terceiro, sendo que este será também responsável por atender à regulamentação setorial aplicável, além de observar as condições contratuais estabelecidas com a distribuidora.

77. Como sustentado pelas áreas técnicas que elaboraram a AIR, a proposta de possibilitar esta gestão a um terceiro é uma sinalização quanto à possibilidade de desverticalização do mercado, permitindo que eventuais interessados possam explorar este nicho de gestão do compartilhamento de infraestruturas com as empresas de telecomunicações.

3.5.4 Atuar de maneira sinérgica com outras esferas do poder público quanto às possibilidades regulatórias disponíveis para regularização da ocupação dos postes de distribuição de energia, por meio de documentos e foros de discussão entre as entidades governamentais, incluindo-se a criação de mecanismos de participação social nas discussões acerca da questão do compartilhamento, com vistas à formulação de políticas públicas dedicadas ao tema.

78. Por esta proposta, também não normativa, busca-se criar mecanismos para envolver outros agentes públicos nas discussões sobre o tema, visando executar ações coordenadas para tornar mais eficiente o uso de infraestruturas que dão suporte às redes de telecomunicações, uma vez que diversas destas ações fogem do escopo de atuação das Agências reguladoras.

79. Visa-se, portanto, ampliar canais de diálogo com entidades como o Ministério Público, Procons, prefeituras, entes de defesa de direitos dos consumidores e demais agentes interessados nas relações econômicas oriundas do compartilhamento de postes.

3.5.5 Homologar condições de conhecimento público para contratação, sendo essas aplicáveis a todos os contratos, com preço definido em Ato da ANEEL.

80. Como sustentado na AIR,

esta alternativa propõe a regulação do preço do ponto de fixação refletindo custos inerentes à manutenção, custos de capital e de regularização do ativo e aspectos relacionados à dinâmica do compartilhamento, como a saturação, a demanda e a competição. Desta forma, espera-se certa flexibilidade nas condições para se estabelecer estes preços, que devem ser homologados pelo órgão regulador. [...] A fim de materializar a alternativa escolhida, propõe-se a previsão em Resolução Conjunta do estabelecimento, por Ato da ANEEL, do preço do ponto de fixação. O preço deve estabelecido para cada distribuidora de energia elétrica na ocasião de seu habitual processo de revisão tarifária. Desta forma, pretende-se estabelecer diretrizes mais gerais na Resolução Conjunta, havendo maior flexibilidade para atuação no acompanhamento deste mercado por meio de Ato da ANEEL.[\[30\]](#)

81. Com esta proposta de preços a modelos de custos os entes reguladores visam, portanto, reduzir possíveis barreiras à entrada de PPP nos postes, ocasionadas, por exemplo, pela prática de discriminação de preços (descontos a empresas que contratam acesso a grandes volumes de postes, não replicáveis a empresas que contratam esta infraestrutura apenas localmente).

82. Ao mesmo tempo, a AIR prevê a adoção de medidas assimétricas, mais adequadas às realidades de municípios com diagnóstico de pouca ou nenhuma competição: *“assim, seria possível minimizar as barreiras de entrada dos possíveis prestadores de serviços de telecomunicações em tais regiões, possibilitando maior ampliação e penetração de serviços nessas localidades. Ainda, vislumbra-se uma crescente regularização de contratos de empresas ocupantes irregulares, na medida em que se torna mais acessível o compartilhamento regular de tal ativo, sem que haja risco de interrupção em sua prestação.”*[\[31\]](#)

3.5.6 Conclusão

83. Analisadas as alternativas propostas para cada tema, esta SEAE entende que elas estão coerentes com os problemas detectados e com os objetivos a serem atingidos.

84. Observa-se também que algumas das alternativas propostas são de cunho não normativo, ou seja, envolvem somente estratégias para a transformação do *status quo*. Isso evidencia a busca por uma atuação mais efetiva e coordenada, cujos impactos sejam de fato percebidos pelos grupos afetados, de forma positiva. Necessário, todavia, que haja um acompanhamento acurado para a implementação de cada uma delas, inclusive para que os objetivos almejados não ensejem, por fim, outras externalidades negativas atualmente não previstas.

85. Neste sentido, a título de exemplo, é necessário um olhar atento quanto à aplicação prática do Modelos de Ofertas de Referência proposto *vis a vis* os incentivos econômicos de um possível agente econômico (ente terceiro) que venha a explorar a gestão das infraestruturas compartilháveis em postes. A depender da lógica de preços (e do seu monitoramento) a ser estabelecida para oferta dos pontos de acesso, podem ocorrer algumas externalidades, como:

- Não haver incentivos à entrada no mercado destes entes terceiros;
- Haver incentivos à entrada destes entes terceiros, mas estes adotarem práticas monopolistas de restrição de oferta, burlando as regras regulatórias.

86. Verifica-se, todavia, que as alternativas trazidas na AIR foram significativamente discutidas, permitindo aos reguladores estabelecerem estratégias para sua implantação e monitoramento para além da mera alteração normativa.

87. Na etapa de análise concorrencial esta SEAE trará algumas proposições, frente a todo material examinado, que possam mais contribuir à presente discussão.

3.6 EFEITOS SOBRE A SOCIEDADE, CUSTOS E BENEFÍCIOS

88. A distribuição dos custos e dos benefícios entre os diversos atores deve ser transparente, até mesmo em função de os custos da regulação, de um modo geral, não recaírem sobre o segmento social afetado. Nesse contexto, a regulação poderá carrear efeitos desproporcionais sobre grupos específicos.

89. A estimação dos custos e dos benefícios da ação governamental e das alternativas viáveis é também condição necessária para a aferição da eficiência da regulação proposta, calcada nos menores custos associados aos maiores benefícios. Nas hipóteses em que o custo da coleta de dados quantitativos for elevado ou quando não houver consenso em como valorar os benefícios, a sugestão é que o regulador proceda a uma avaliação qualitativa, a qual demonstre a possibilidade de os benefícios da proposta superarem os custos envolvidos.

90. A AIR trouxe uma ampla e importante discussão da extensão e magnitude dos problemas existentes, os quais vêm gerando uma ocupação ineficiente das infraestruturas de postes, favorecendo o seu uso irregular e inseguro, ensejando ainda incentivos geradores do efeito econômico do ‘peso morto’.

91. Está evidenciado, pelas argumentações das Agências, a busca de mais eficiência no uso destas infraestruturas por meio de uma estratégia mensurável e passível de acompanhamento e fiscalização. Se corretamente aplicada, ainda que ajustes naturalmente venham a ser necessários, a ação tem de fato potencial de gerar benefícios aos grupos afetados, direta e indiretamente.

92. Entende-se, por isso, que os seus efeitos líquidos, da forma como se apresenta, tendem a ser benéficos, reduzindo-se inclusive o ônus regulatório preexistente.

3.7 ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

93. A estratégia de implementação deve buscar simplicidade, clareza e imposição dos menores custos possíveis. Como parte fundamental do ciclo regulatório, deve indicar a forma como será feita a gestão de riscos, o monitoramento da ação escolhida, além da necessidade e periodicidade de revisão.

94. Na AIR, de forma geral, as Agências sustentaram algumas estratégias de implementação e monitoramento:

Cabe destacar que é necessário o monitoramento periódico do grau de ocupação nos postes, ainda que de forma estatística, de modo a verificar a efetividade da regularização. A Anatel irá assimilar tal acompanhamento a partir dos processos de trabalho da Superintendência de Competição – SCP e eventuais desvios de conduta nos processos de trabalho da Superintendência de Controle de Obrigações – SCO.

A ANEEL irá acompanhar os efeitos da alternativa escolhida por meio da Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição - SRD, que trata dos normativos aplicáveis ao setor de distribuição de energia elétrica, e por meio da Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública - SMA, que trata dos processos de mediação no setor elétrico. Essas duas áreas integram a comissão de resolução de conflitos.

[...]

Para que o acompanhamento pela ANEEL seja efetivo é necessário definir que os resultados do censo da situação atual dos postes sejam alimentados na BDGD[32]. Além disso, entende-se que também será importante criar indicadores sobre a regularidade da ocupação dos postes.

[...]

A divulgação de informações a respeito de direitos e deveres na temática de compartilhamento de infraestrutura será, em grande parte, realizada pelas Agências Reguladoras dos setores de telecomunicações e distribuição de energia elétrica, de sorte que o monitoramento da efetividade das ações será realizado pela sociedade e pelos órgãos do Poder Públicos diretamente envolvidos no tema.

[...]

O monitoramento da alternativa poderá ser realizado por meio do acompanhamento dos contratos de compartilhamento, no âmbito dos quais poderá ser verificado se os agentes estão respeitando os contornos regulatórios, assim como se está ocorrendo a replicabilidade dos preços em condições similares de contratação.[33]

95. Não há, todavia, uma estratégia clara de como se dará, na prática, a atuação coordenada entre a Anatel e Aneel visando garantir a efetividade do monitoramento e a solução de problemas de implementação.

96. Seria importante, neste sentido, que a AIR melhor contextualizasse como se dará o desdobramento destas estratégias à luz da atuação da Comissão de Resolução de Conflitos definida pela Resolução Conjunta nº Aneel/Anatel/ANP nº 2/2001. Esta Comissão mediará conflitos entre os agentes econômicos justamente em questões envolvendo as Ofertas de Referência e o Plano de Regularização de Postes Prioritários (“PRPP”) e, pela sensibilidade dos temas, entende-se como fundamental que tal Comissão também esteja engajada nas fases de implementação das novas ações regulatórias.

97. Da mesma forma, embora apenas tangenciado na AIR e não explicitado na Consulta Pública, **entende-se importante a constituição de um Comitê interagências, o qual assimile as ações aqui propostas e monitore sua implementação, efetuando ainda a coordenação entre as diversas esferas que passam o tema.**

98. Esta SEAE entende que a melhor definição dos indicadores e da estratégia de ação e de seu acompanhamento, bem como a atuação das esferas acima mencionadas, são necessários para a efetividade da regulação proposta.

4 ANÁLISE CONCORRENCIAL

99. Visando a avaliar os possíveis impactos concorrenciais das normas propostas, esta SEAE, em regra, aplica metodologia desenvolvida pela OCDE[34], a qual indica a necessidade de uma avaliação aprofundada de uma proposta que possa gerar quatro possíveis efeitos:

1. Limitar o número ou a variedade de empresas, se a política proposta:

- A1 – Concede direitos exclusivos a uma única empresa de bens ou serviços;
- A2 – Estabelece um regime de licenciamento ou autorização como requisito de atividade;
- A3 – Limita a capacidade de certas empresas de prestarem um bem ou serviço;
- A4 - Aumenta significativamente os custos de entrada ou de saída do mercado;
- A5 – Cria uma barreira geográfica que impeça as empresas de oferecer bens, serviços, trabalho ou capital.

2. Limitar a capacidade das empresas competirem entre si, caso a proposta:

- B1 – Limite a capacidade das empresas de definirem os 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.

3. Diminuir o incentivo das empresas a competir, caso a proposta:

- C1 - Estabeleça um regime de auto-regulação ou de co-regulação;
- 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.

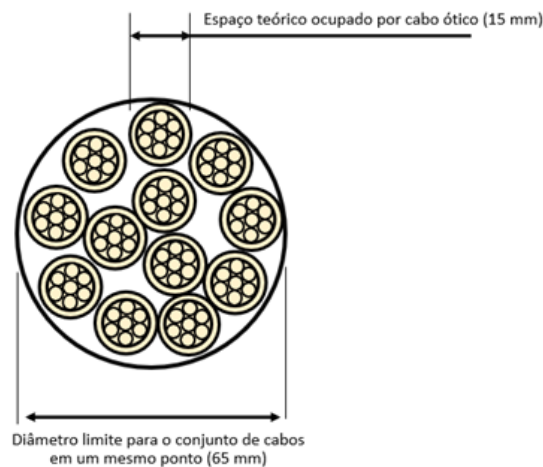
4. Limitar a escolha do consumidor e a informação disponível, caso a proposta:

- D1 - Limite a capacidade dos consumidores 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.

100. No entender desta SEAE a proposta trazida CP almeja, em fato, corrigir falhas de mercado que vêm favorecendo a ocorrência dos efeitos indicados na metodologia da OCDE.
101. Há, atualmente, por exemplo, a ocorrência da prática de discriminação de preços (por volume) das distribuidoras às empresas de telecomunicações. Àquelas empresas que contratam grandes quantidades de postes são dados descontos, ao passo que às empresas menores, como as PPP, são ofertados maiores preços. Ambas são concorrentes no mercado à jusante, normalmente de SCM, mas as empresas que obtêm estes descontos incorrem em menores custos de transação. Para conseguirem concorrer, as PPP tendem a comprimir suas margens, com reflexos negativos à sua capacidade de investimento e diferenciação por qualidade.
102. Assim, o modelo de precificação atualmente existente fomenta falhas de mercado, dentre as quais destacam-se:
- Redução dos incentivos à inovação, uma vez que a menor capacidade de diferenciação de empresas menores, com margem comprimida, pode ensejar acomodação de *players* maiores;
 - Aumento de condutas do tipo *free rider*, como efeito colateral da discriminação de preços: o alto custo do acesso ao poste torna-se uma barreira à entrada (efeito A3 e A4) e algumas empresas instalam seus cabos clandestinamente, ensejando práticas de concorrência desleal;
 - Multiplicação do efeito ‘tragédia dos comuns’: a ampliação do uso desordenado e as instalações clandestinas amplificam os problemas - como interferências, rompimento de cabos, acidentes com trabalhadores e transeuntes - a todos os *players* que utilizam a infraestrutura. Como resultado, elevam-se os custos de todos os participantes, aumentando a ineficiência alocativa sistêmica;
103. Destaca-se, ainda, que a prática de discriminação de preços pode ser benéfica, ao aumentar a economia de escala de um produtor, podendo ser transferida ao consumidor na forma de preços menores.
104. Por outro lado, em mercados dependentes de uma *essential facility* monopolizada, este modelo de discriminação pode representar uma significativa barreira à entrada de empresas menores (efeito A1), ensejando as falhas acima identificadas. Além disso, a discriminação de preços nestes mercados de insumos monopolizados tende a minar, ao consumidor, os efeitos da economia de escala obtidos pelo produtor: por haver menor concorrência à jusante (efeito A5), o produtor não repassa os descontos que obteve no acesso à *essential facility*, reduzindo a possibilidade de geração de excedente do consumidor.
105. Isso posto, entende-se que a alteração normativa, bem como as ações de implementação e acompanhamento propostas, são oportunas, porque enfrentam este modelo ineficiente de mercado.
106. Há, contudo, e como já mencionado, que se observar os novos incentivos econômicos que podem ocorrer com as alterações almejadas. Embora, por exemplo, se proponha um modelo de preços baseados em custos, visando reduzir efeitos deletérios da discriminação de preços, é necessário que as Agências avaliem a capacidade de *enforcement* para, de fato, identificarem e coibirem, *ex ante*, a adoção de tais práticas para fins anticompetitivos, inclusive aquelas que explicitamente burlam a regulação, mas cuja solução tem longo escopo temporal. Tal desafio é amplificado ainda por múltiplos fatores concorrentes, como o novo Modelo de Ofertas de Referência proposto, o incentivo ao surgimento de agentes econômicos dedicados a explorar a gestão das infraestruturas em postes, o aumento do interesse do uso da infraestrutura para instalação de novos elementos tecnológicos e o próprio relacionamento entre empresas concorrentes em mercados relacionados.
107. A este respeito, necessário um estudo mais detalhado quanto aos modelos de negócios a serem explorados pelo possível ‘ente terceiro’, dedicado à gestão das infraestruturas em postes. Tal empresa atuaria, em tese, como um agente co-regulador (efeito C1), uma vez que garantiria a adequação das empresas de telecomunicações aos pressupostos vigentes. Entende-se que aperfeiçoar esta gestão por meio de um agente especializado tem o condão, de fato, de estimular o surgimento de novos negócios e facilitar a transição para um modelo mais inovador para o setor, notadamente em um momento de virada tecnológica.
108. A título de contextualização, assim explicam a Anatel e Aneel:
- Com essa orientação de adensamento de rede e o emprego de frequências substancialmente mais elevadas, projeta-se para o 5G a adoção ampliada de soluções de raio cobertura mais reduzido, do tipo small cells ou hot spots WiFi, algumas de alcance limitado a dezenas de metros. Também por essa vertente o poste se revela fundamental, sendo provavelmente a principal infraestrutura candidata à sustentação aérea dos elementos irradiantes dessas small cells 5G, nas atuais faixas de ocupação ou em novos espaços compartilháveis. A mesma rede de postes deve ainda servir de suporte ao cabeamento de fibra óptica de conexão e transporte de tráfego (backhaul) das small cells 5G. ^[35]
109. Consoante a isto, a partir da possível vigência da nova Regulamentação proposta, estes novos modelos de negócios, embora mais dinâmicos, demandarão um debate constante e um esforço analítico visando não só evitar condutas anticompetitivas, mas também de estimular a elevação constante dos patamares de competitividade.
110. Conjecturando-se possíveis condutas, é necessária, por exemplo, atenção aos possíveis conflitos de interesses a que possa estar sujeito este ente terceiro: (i) de um lado, a busca em amplificar os ganhos com aluguel de acessos à infraestrutura e, de outro, o cumprimento das normas técnicas e de segurança que limitam a oferta destes espaços ou; (ii) de um lado, a limitada capacidade dos pontos de acesso que oferta nos postes e, de outro lado, o interesse de um grande *player* em comprar mais espaços, por maiores valores, em detrimento de empresas menores.
111. Por outro lado, deve-se ter atenção ao que prevê o artigo 20 da Minuta de Regulamento trazido à CP:
- Art. 20 A Exploradora de Infraestrutura deve cobrar das prestadoras de serviços de telecomunicações por equipamentos, caixas de emenda, reservas técnicas e outros itens fixados em Espaços em Infraestrutura, com preços livremente negociados entre as partes, conforme previsto na Oferta de Referência de Espaço em Infraestrutura. [grifo nosso]
112. Neste ínterim é importante também um acompanhamento minucioso quanto aos mecanismos de cobrança a serem adotados para o aluguel de espaços a estes equipamentos, visando também evitar condutas discriminatórias que, inclusive, podem ser complementares à própria discriminação de preços pelo direito de instalação do cabo.
113. Por fim, deve-se considerar também que empresas que já operam em mercados relacionados podem optar por verticalizarem-se e operarem, igualmente, como gestoras de acesso à infraestrutura em postes, em determinadas localidades de maior interesse econômico, visando então ter maior controle desta gestão porque já tem, nestes postes, instalados os seus cabos e equipamentos. Tal verticalização pode ser benéfica, à medida que ensaja economias de escala e mesmo acelerar o ritmo de inovações mas, ao mesmo tempo, pode, como já explicado, ensejar condutas exclusionárias de *players* que concorrem à jusante.

114. Estes são, enfim, alguns pontos analíticos que merecem destaque e maior aprofundamento das Agências, visando justamente aprimorar a melhoria regulatória que é trazida à CP.
115. É necessário reforçar, todavia, que a proposta em pauta parece, a esta SEAE, contemplar a evolução tecnológica pela qual passa todo o mercado de telecomunicações, estando alinhada a um modelo regulatório menos oneroso, mais dinâmico e flexível.
116. Em paralelo a esta constatação, observa-se que a própria evolução tecnológica tende a mitigar alguns problemas de limitação de espaços para cabeamento, tal como existe atualmente.
117. Consoante a isto, cita-se a Norma ABNT/NBR nº 15.214:
- 5.1 Os cabos e cordoalha das redes de telecomunicações devem ser instalados na faixa de ocupação de 500 mm reservada a essas ocupações, conforme disposto nas figuras A.2 e A.3, respeitando-se a quantidade e posições dos pontos de fixação disponibilizados. Esta faixa pode ser alterada de acordo com o padrão construtivo da detentora, respeitadas as condições mínimas de segurança, técnicas e operacionais da rede de distribuição.
[...]
- 5.9 O diâmetro do conjunto cordoalha/cabos espinados da rede de telecomunicações, por ponto de fixação, não pode ser superior a 65 mm.[\[36\]](#)
118. Grosso modo, como previsto no seu subitem 5.9, um mesmo ponto de fixação comporta um quantitativo de cabos que esteja circunscrito a um diâmetro de 65 mm. Com o advento da fibra ótica, mais leve que os cabos de par metálico, é possível ampliar a quantidade destes elementos compartilhados sob um mesmo ponto de fixação, aumentando, por conseguinte, a quantidade de cabos possíveis na faixa teórica 500mm definida no subitem 5.1 da Norma ABNT/NBR 15.214. A figura 6 ilustra um modelo de cabos de fibra ótica possíveis por ponto de fixação:

Figura 6 – Inserção de 12 cabos de fibra ótica em uma seção de 65 mm de diâmetro



Elaboração própria SEAE-ME

119. Analisadas as questões anteriores e considerando-se a busca pela melhoria regulatória, sob o comando da Instrução Normativa SEAE nº 111/2020, detecta-se que a ação proposta na CP tem o condão de aperfeiçoar o ambiente competitivo, com potencial para corrigir distorções e falhas de mercado presentes no *status quo*.
120. Destaca-se também, no melhor entendimento desta SEAE, que as alterações propostas convergem, já em médio prazo, a uma redução sistêmica nos custos de transação para se operar em mercados de telecomunicações, além de reduzir o seu ônus regulatório – mantendo-se o *enforcement* direcionado aos pontos mais críticos, relacionados à mediação de incentivos econômicos díspares. Espera-se, assim, uma distribuição mais racional, organizada e eficiente destes mesmos custos entre as empresas concorrentes no nível *downstream*.

5 OUTRAS CONTRIBUIÇÕES À CONSULTA PÚBLICA

121. Dadas as considerações e contribuições anteriores, esta SEAE endereça, neste momento, outras contribuições mais específicas, inclusive quanto à redação da Minuta de Regulamento trazida à CP.
122. Como explicado, **recomenda-se que a implementação e o acompanhamento constantes das ações propostas sejam debatidas em um Comitê interagências, com funcionamento mais dinâmico, o qual atuaria de forma coordenada entre as diversas esferas e entidades que perpassam o tema.** Recomenda-se, inclusive, a participação nestas discussões do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“Cade”), visando aperfeiçoar os entendimentos quanto às práticas de preços discriminatórios e a possibilidade de condutas anticompetitivas.
123. Em relação à Minuta de Regulamento, recomendam-se as seguintes alterações:
- 1)** De acordo com o parágrafo 5º, artigo 6º, da Minuta de Regulamento, “a ordem de análise da solicitação de compartilhamento e de disponibilização de infraestrutura deve ser cronológica, priorizando-se o solicitante que tenha formalizado a solicitação antecipadamente, desde que tenha atendido a todos os requisitos de informações e documentos.” Ao mesmo tempo, o artigo 17, parágrafo 3º, da Minuta, prevê:

Art. 17 Quando identificar ocupação sem respaldo contratual, a Exploradora de Infraestrutura deve adotar as providências necessárias para a sua fiel caracterização e efetuar cobrança pelo período de ocupação não faturado.

[...]

§ 3º caso a ocupação sem respaldo contratual seja em poste que já tenha sido objeto do PRPP e esteja regular com as premissas do PRPP, a prestadora de serviços de telecomunicações deve providenciar a regularização do contrato de compartilhamento em até 30 (trinta) dias após a notificação da Exploradora de Infraestrutura, devendo a Exploradora de Infraestrutura retirar os ativos após esse prazo, podendo cobrar do responsável os custos da retirada dos ativos.

As previsões contidas no artigo 6º e no artigo 17 parecem colidir, suscitando, no nosso entender, dúvidas sobre como eventuais problemas serão enfrentados do ponto de vista prático.

Exemplifica-se: se uma empresa instala seus cabos sem respaldo contratual, mas dentro dos parâmetros técnicos exigidos, em uma área adensada e na qual há alta demanda por espaços em postes. Esta empresa será instada a se regularizar (parágrafo 3º, artigo 17), burlando assim a ordem cronológica exigida no parágrafo 5º do artigo 6º, ou deverá retirar sua infraestrutura em favor de outro agente que já tenha efetuado a solicitação previamente?

Recomenda-se que o texto da Regulamentação seja corrigido visando eliminar possíveis contradições neste sentido.

2) No artigo 19 da Minuta de Regulamento lê-se:

Art. 19 A ANEEL estabelecerá em ato próprio o preço pela utilização de Ponto de Fixação para o compartilhamento de postes entre distribuidoras de energia elétrica e prestadoras de serviços de telecomunicações.

[...]

§ 4º Até que seja publicado o ato mencionado no caput, fica estabelecido o valor de R\$ 4,77 (quatro reais e setenta e sete centavos) como preço de referência do Ponto de Fixação a ser utilizado nos processos de resolução de conflitos entre Exploradoras de Infraestrutura e prestadoras de serviços de telecomunicações, referenciado a outubro de 2021 e a ser atualizado por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, IPCA, ou do índice que venha a substituí-lo.

Já o seu artigo 22 destaca a cobrança pelo compartilhamento dos pontos de fixação:

Art. 22 As Exploradoras de Infraestrutura devem cobrar de cada prestadora de serviços de telecomunicações por todos os pontos de fixação utilizados.

Parágrafo único. Caso o ponto de fixação seja ocupado por equipamentos físicos de mais de uma prestadora de serviços de telecomunicações, a cobrança a que se refere o caput deve ser realizada em face de todas as prestadoras ocupantes, observado o disposto no Art. 19.

Ao se analisar estes comandos, não é possível compreender perfeitamente a lógica de precificação pelo uso compartilhado de um mesmo ponto de fixação. Em um caso hipotético, se um ponto de fixação (a preço de referência de R\$ 4,77) é compartilhado por quatro cabos óticos de empresas concorrentes, o custo unitário de instalação de cada cabo corresponderá ao valor de R\$ 4,77 dividido por quatro ou cada empresa pagará, unitariamente, R\$ 4,77?

Recomenda-se que o texto da Regulamentação seja corrigido visando eliminar possíveis incompreensões quanto a esta dinâmica de precificação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

124. Trazidas as contribuições, esta SEAE entende que a atualização regulatória proposta é oportuna, tendo sido objeto de uma extensa análise por parte da Anatel e da Aneel, além de incorporar a experiência prática que as duas Agências vêm acumulando ao longo do tempo. A temática exige um conhecimento de variáveis que, ao mais das vezes, é obtido com um contínuo trabalho de campo. Entende-se, portanto, dadas algumas ressalvas contidas neste parecer, que a proposta trazida está bem fundamentada, condizente com a realidade dinâmica em que o ambiente de telecomunicações está inserido.

125. Resta claro que a mera atualização normativa não será capaz de alterar, na prática, os incentivos econômicos preexistentes e que vêm gerando falhas de mercado. É necessária uma ação coordenada dos agentes responsáveis para calibrar a sua implementação e aperfeiçoar as propostas à medida que o próprio mercado se movimenta. Por isso, são oportunas as propostas de ações não normativas, trazidas na AIR, e que indicam a preocupação das Agências em tratar os problemas *in loco*, agregando inclusive a participação de outras entidades.

126. Por tal razão, a constituição de um Comitê interagências poderá tornar mais eficiente esta gestão, além de, por sua diversidade, ter maior capilaridade para ouvir a sociedade e melhor observar os novos desdobramentos dos mercados face, por exemplo, à evolução tecnológica em curso.

127. É sob este prisma que novas curvas de aprendizado se desenvolverão e tornarão mais eficientes o ambiente regulatório, de um lado, e a busca por inovações que alterem a lógica competitiva, de outro. Exemplo disso, aliás, pode ser observado em recente matéria do portal Telesintese, dedicado ao tema de telecomunicações:

A operadora de atacado móvel Winity vai colocar antenas em postos Ipiranga e ter cobertura móvel em cada unidade da rede no país. Ao todo, vai instalar equipamentos em 7.104 unidades da rede de combustíveis integrante do grupo Ultra. [...] Segundo a operadora, a parceria prevê cobertura dedicada em cada unidade Ipiranga. A Winity arrematou a frequência de 700 MHz no leilão 5G realizado pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) em novembro, por R\$ 1,45 bilhão – ágio de 805% sobre o preço inicial definido pela autarquia. A parceria com os postos Ipiranga também é estratégica para a Winity por levar sua rede a pontos bem localizados de grandes cidades e por facilitar o cumprimento das obrigações previstas no edital do leilão da Anatel.^[37]

128. Entende-se que uma atuação regulatória com uma estratégia de implementação bem definida, alinhada à evolução tecnológica e dos mercados, tem o condão de criar bases para o surgimento de novos negócios e consequente aumento de competitividade.

129. O avanço tecnológico dos mercados de telecomunicações demanda intervenções regulatórias efetivas, mas discretas, permitindo o alcance de objetivos importantes sem ampliar desnecessariamente o seu ônus regulatório. Por seu turno, a SEAE, dentro de suas prerrogativas, continuará acompanhando estes mercados e efetuando contribuições aos diversos agentes relacionados, reforçando assim seu papel em favor de ambientes de negócios mais competitivos.

130. **Esta SEAE conclui, portanto, que a revisão regulatória sobre compartilhamento de postes entre distribuidoras de energia elétrica e prestadoras de serviços de telecomunicações, da forma como trazida na presente CP, é oportuna, por seu impacto favorável ao ambiente competitivo, recomendando-se, todavia, que a Anatel e Aneel considerem as contribuições endereçadas neste parecer.**

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 Advocacia da Concorrência e Competitividade - Substituto

-
- [1] ANATEL. Resolução Interna nº 1, de 04 de dezembro de 2021 (Doc. SEI Anatel nº 6292384).
- [2] ANATEL. Portaria nº 1, de 2 de janeiro de 2018 (Doc. SEI Anatel nº 2274619).
- [3] ANATEL. Portaria nº 542, de 26 de março de 2019 (Doc. SEI Anatel nº 3964072). Posteriormente, ela foi atualizada para a Portaria nº 278, de 6 de março de 2020 (Doc. SEI Anatel nº 5306659).
- [4] ANATEL. Consulta Pública nº 28/2018 (Doc. SEI Anatel nº 3174427) e Anexo (Doc. SEI Anatel nº 3272353).
- [5] ANATEL. Relatório de Impacto Regulatório. (SEI)
- [6] ANATEL. Parecer nº 266/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU (Doc. SEI Anatel nº 5468380)
- [7] ANATEL. Informe nº 62/2020/PRRE/SPR (Doc. SEI Anatel nº 5482484)
- [8] ANEEL. Consulta Pública nº 73/2021.
- [9] Análise nº 96/2021/MM (SEI 22433484).
- [10] Consulta Pública Anatel-Aneel nº 17/2022 (SEI 22433098).
- [11] ANATEL. Audiência Pública Consulta Pública nº 17/2022. Youtube. In: https://youtu.be/gyo_T1o2Q0k - acesso em 4.4.22
- [12] ANATEL. Análise nº 96/2021/MM (SEI 22433484).
- [13] ANATEL e ANEEL. Análise de Impacto Regulatório: Revisão da Regulamentação de Compartilhamento de Infraestruturas entre os setores de Energia Elétrica e de Telecomunicações. Março/2020. (SEI 22433252).
- [14] Há, na Base de Dados Geográfica da Distribuição (BDGD) da ANEEL, o registro de aproximadamente 50 milhões de postes de distribuição de energia elétrica em todo o Brasil.
- [15] Ou seja, a distância do ponto mais baixo da curvatura de um cabo preso a dois postes em relação ao solo, em sua máxima dilatação. Sob regra padrão, esta dilatação usa como referência uma temperatura ambiente de 50°C.
- [16] ANATEL e ANEEL. Análise de Impacto Regulatório: Revisão da Regulamentação de Compartilhamento de Infraestruturas entre os setores de Energia Elétrica e de Telecomunicações. Março/2020. (SEI 22433252).
- [17] *Idem.*
- [18] *Ibidem.*
- [19] *Idem.*
- [20] GOVERNO FEDERAL. Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR. In: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view - acesso em 30.8.21
- [21] ANATEL e ANEEL. Análise de Impacto Regulatório: Revisão da Regulamentação de Compartilhamento de Infraestruturas entre os setores de Energia Elétrica e de Telecomunicações. Março/2020. (SEI 22433252).
- [22] *Idem.*
- [23] *Ibidem.*
- [24] SEAE. Guia AIR. In: https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/reg/guias-e-manuais/referencias-e-bibliografia-guia-air/guia-de-air_vfinal_150421.pdf - acesso 30.8.21
- [25] *Idem.*

[26] ANATEL e ANEEL. Análise de Impacto Regulatório: Revisão da Regulamentação de Compartilhamento de Infraestruturas entre os setores de Energia Elétrica e de Telecomunicações. Março/2020. (SEI 22433252).

[27] *Idem.*

[28] *Ibidem.*

[29] *Idem.*

[30] *Idem.*

[31] *Idem.*

[32] Trata da Base de Dados Geográfica da Distribuição ("BDGD")

[33] ANATEL e ANEEL. Análise de Impacto Regulatório: Revisão da Regulamentação de Compartilhamento de Infraestruturas entre os setores de Energia Elétrica e de Telecomunicações. Março/2020. (SEI 22433252).

[34] OCDE. Guia para avaliação de concorrência. Volume 1: princípios. In: <https://www.oecd.org/daf/competition/46969642.pdf> - acesso 9.9.21.

[35] ANATEL e ANEEL. Análise de Impacto Regulatório: Revisão da Regulamentação de Compartilhamento de Infraestruturas entre os setores de Energia Elétrica e de Telecomunicações. Março/2020. (SEI 22433252).

[36] ABNT/NBR 15.214/2005. In: https://www.seesp.org.br/site/images/documentos/InfraRede/ANEXO_2_ABNT_NBR_15214_2005_-_Compartilhamento_de_postes.pdf - acesso em 2.4.22 - A faixa de ocupação corresponde ao espaço reservado aos cabos e equipamentos de telecomunicações.

[37] TELESÍNTESE. *Winity terá cobertura em cada posto Ipiranga do país*. In: <https://www.telesintese.com.br/winity-tera-cobertura-em-cada-posto-ipuranga-do-pais/> - acesso em 8.4.22



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Messa Peixoto da Silva, Secretário(a) Adjunto(a)**, em 12/04/2022, às 18:33, 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 13/04/2022, às 15:38, 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 13/04/2022, às 16:29, 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 13/04/2022, às 17:34, 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 **23910139** e o código CRC **5DEF4F82**.