



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - SEDE
COORDENAÇÃO DE PROCEDIMENTOS REGULATÓRIOS

SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2062

PARECER n. 00165/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.060032/2017-46

INTERESSADOS: ANATEL, GERÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO

ASSUNTO: Reavaliação da regulamentação visando diminuir barreiras regulatórias à expansão das aplicações de internet das coisas e comunicações máquina-a-máquina.

EMENTA: **1.** Reavaliação da regulamentação visando diminuir barreiras regulatórias à expansão das aplicações de internet das coisas e comunicações máquina-a-máquina. **2.** Competência da Anatel para regulamentação da matéria em questão. **3.** Pela necessidade de submissão da proposta em tela ao procedimento de consulta pública, arrolado pelo art. 59 do Regimento Interno da Agência. **4.** Consulta Interna e Análise de Impacto Regulatório. Disposições regimentais atendidas. **5.** Mérito.Considerações da Procuradoria.

1. RELATÓRIO.

1. Cuida-se do projeto de reavaliação da regulamentação visando diminuir barreiras regulatórias à expansão das aplicações de internet das coisas e comunicações máquina-a-máquina, previsto no item nº 35 da Agenda Regulatória para o biênio 2017-2018, aprovada por meio da Portaria nº 1, de 2 de janeiro de 2018.

2. A proposta foi apresentada pelo corpo técnico da Agência por meio do Informe nº 146/2018/SEI/PRRE/SPR (SEI nº 3538705), que foi acompanhado dos seguintes anexos: a) Anexo I - Relatório de Análise de Impacto Regulatório (SEI nº 3549612); b) Anexo II - Minuta de Consulta Pública (SEI nº 3550191); c) Anexo III - Minuta de Resolução a ser editada (SEI nº 3549922); d) Anexo IV - Planilha com contribuições à Tomada de Subsídios Pública (SEI nº 3544647); e) Anexo V - Extrato de contribuições à Consulta Interna (SEI nº 3549565).

3. Após, os autos foram encaminhados a esta Procuradoria Federal Especializada para a emissão de parecer jurídico, propondo-se o posterior encaminhamento da proposta ao Conselho Diretor, para deliberação acerca da proposta e sua submissão ao procedimento de Consulta Pública.

4. Este é, em breves linhas, o relatório. Passa-se à manifestação.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1 Da competência da Anatel.

5. A Constituição Federal (art. 21, XI, CF) e a LGT atribuíram à Anatel a qualidade de órgão regulador das telecomunicações, a quem conferiu competência para adotar as medidas necessárias para implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações (art. 19, I, LGT).

6. Nessa esteira, o artigo 1º da LGT estabelece que compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações. Tal organização "*inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências*" (é o que estabelece o parágrafo único do dispositivo).

7. Ademais, nos termos da LGT, compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações, e especialmente:

Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente:

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações;

(...)

X - expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado;

(...)

8. Portanto, não há dúvidas de que compete à Agência a regulamentação da matéria em questão.

2.2 Da necessidade de submissão da proposta à Consulta Pública.

9. Por força do que dispõe o art. 42 da LGT, as minutas de atos normativos de competência da

Anatel devem ser submetidas à consulta pública. Vejamos:

Art. 42. As minutas de atos normativos serão submetidas à consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público na Biblioteca.

10. A consulta pública, segundo o art. 59 do Regimento Interno da Agência (Resolução nº 612/2013), tem por finalidade submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante, a críticas e sugestões do público em geral, representando, dessa forma, mecanismo institucional importante de transparência e de legitimação das deliberações.

11. O fato de os administrados estarem submetidos às normas da Anatel não lhes retira o direito de serem ouvidos, participar, negociar e fazer prevalecer seus interesses. É preciso que essa colaboração ocorra, entretanto, de forma institucionalizada e previamente estipulada, com o fito de garantir a transparência desse processo de abertura à sociedade, momento adequado para que os diversos atores econômicos e o Poder Público possam contrapor interesses, objetivos e políticas entre si.

12. Por meio da consulta pública, de outro lado, procura-se minorar os riscos de captura do agente regulador pelos agentes econômicos exploradores da atividade regulada, fato que ocorre, grosso modo, quando estes conseguem impor sua vontade e imprimir seus interesses, mesmo quando incompatíveis com o interesse público ou com os direitos dos usuários, nas decisões do ente regulador.

13. Sem dúvida, a falta de transparência e a institucionalização do segredo como prática decisória são elementos que comprometem a independência do agente regulador, trazendo consigo um déficit democrático inconciliável com os princípios que regem a atividade política no Estado de Direito.

14. Segundo Márcio Iorio Aranha^[1], não foi sem propósito que os mecanismos da consulta e da audiência públicas foram introduzidos na atual legislação e regulamentação setorial. Trata-se de um passo de reorientação da função das agências para a sua vocação inicial de espaços públicos e, portanto, mediadores do diálogo para preservação da virtude política dos interessados em verem suas vozes traduzidas em ação.

15. A consulta pública, então, serve como fórum apropriado ao recolhimento e à ponderação sobre as diversas possíveis manifestações formuladas por indivíduos e grupos sociais interessados no tema específico. Na interpretação de Floriano de Azevedo Marques Neto^[2] os entes públicos incumbidos de exercer a regulação estatal sobre um determinado setor da economia devem ser concebidos com ampla transparência e permeabilidade, sem descuidar de certa neutralidade. A permeabilidade se revela no diálogo permanente, transparente e aberto do regulador com os agentes sujeitos à regulação.

16. Ao tratar do assunto, a Exposição de Motivos nº 231/MC-EM-LGT, de 10.12.1996, afirmou que a consulta pública é instrumento capaz de "*dificultar comportamentos oportunistas e inibir ações indesejáveis por parte de operadoras e grupos de interesses*", realçando a característica de transparência e permeabilidade institucionalizada imprimida à Anatel.

17. No mesmo sentido, Alexandre Santos de Aragão^[3] explica que os espaços públicos de discussão foram criados como mecanismos de legitimação do processo decisório, no intento de reduzir o déficit democrático da regulação administrativa. Vê-se, pois, que o viés democrático é impingido às instituições públicas na medida em que nelas se abrem espaços destinados à manifestação do indivíduo, no exercício do direito de sua cidadania.

18. É de se concluir, portanto, pela real necessidade de submissão da proposta em tela ao procedimento de consulta pública, arrolado pelo art. 59 do Regimento Interno da Agência, *in verbis*:

Art. 59. A Consulta Pública tem por finalidade submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante, a críticas e sugestões do público em geral.

§ 1º A Consulta Pública pode ser realizada pelo Conselho Diretor ou pelos Superintendentes, nas matérias de suas competências.

§ 2º A Consulta Pública será formalizada por publicação no Diário Oficial da União, com prazo não inferior a 10 (dez) dias, devendo as críticas e as sugestões serem apresentadas conforme dispuser o respectivo instrumento deliberativo.

§ 3º A divulgação da Consulta Pública será feita também na página da Agência na Internet, na mesma data de sua publicação no Diário Oficial da União, acompanhada, dentre outros elementos pertinentes, dos seguintes documentos relativos à matéria nela tratada:

I - informes e demais manifestações das áreas técnicas da Agência;

II - manifestações da Procuradoria, quando houver;

III - análises e votos dos Conselheiros;

IV - gravação ou transcrição dos debates ocorridos nas Sessões ou Reuniões em que a matéria foi apreciada;

V - texto resumido que explique de forma clara e suficiente o objeto da consulta.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas e devidamente justificadas deverão ser consolidadas em documento próprio a ser enviado à autoridade competente, anexado aos autos do processo administrativo da Consulta Pública, contendo as razões para sua adoção ou rejeição, e permanecerá à disposição do público na Biblioteca e na página da Agência na Internet.

§ 5º Os pedidos de prorrogação de prazo de Consulta Pública serão decididos pelo Superintendente nas matérias de sua competência e, aqueles relativos a matérias sob a competência do Conselho Diretor, distribuídos ao Conselheiro Relator do processo submetido à Consulta Pública, exceto quando a ausência deste prejudicar a análise tempestiva do pedido, caso em que deverá ser realizado sorteio da matéria, nos termos do art. 9º deste Regimento.

§ 6º Na fixação dos prazos para a apresentação de críticas e sugestões às Consultas Públicas, a Agência deverá considerar, entre outros, a complexidade, a relevância e o interesse público da matéria em análise.

19. É importante consignar, ainda, que o art. 59, §3º do Regimento Interno da Agência dispõe

expressamente acerca da necessidade de divulgação da Consulta Pública também na página da Agência na Internet e menciona, inclusive, a lista de documentos a serem divulgados, dentre outros elementos pertinentes.

20. Desta feita, é necessário que se proceda à publicação, no sítio eletrônico da Agência na Internet, de toda a documentação pertinente ao regulamento em tela, nos termos do parágrafo terceiro supracitado, em consonância com a noção de transparência e publicidade que deve pautar a atuação da Agência, e que se refletirá em uma participação mais ampla e consciente da sociedade e dos agentes regulados.

2.3 Da Consulta Interna e da Tomada de Subsídios Pública.

21.

22. O Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, estabelece, em seu art. 60, §1º, que *"a Consulta Interna será realizada previamente ao encaminhamento da proposta de Consulta Pública ao Conselho Diretor, com prazo fixado pela autoridade competente, devendo ser juntada aos autos do processo a que se refere"*.

23. Nesse ponto, a área técnica, no item 3.7 do Informe nº 146/2018/SEI/PRRE/SPR, consignou que a proposta foi disponibilizada na Consulta Interna nº 815, realizada entre 22 e 99 de novembro de 2018, não tendo havido contribuições a ela, conforme "Extrato de contribuições" (SEI nº 354565), anexo ao Informe.

24. Portanto, devidamente atendidas as disposições regimentais atinentes à Consulta Interna.

25. Registre-se, ainda, que, consoante consignado pela área técnica no Informe nº 146/2018/SEI/PRRE/SPR, foi realizada uma Tomada de Subsídios Pública, aberta para receber contribuições da sociedade entre os dias 11 de setembro e 12 de outubro de 2018, sendo que as contribuições recebidas também foram anexadas ao aludido Informe (SEI nº 3544647).

2.4 Da Análise de Impacto Regulatório.

26. No que se refere à Análise de Impacto Regulatório (AIR), o Regimento Interno da Anatel, em seu art. 62, parágrafo único, estabelece:

Art. 62. Os atos de caráter normativo da Agência serão expedidos por meio de Resoluções, de competência exclusiva do Conselho Diretor, observado o disposto nos arts. 59 e 60, relativos aos procedimentos de Consultas Pública e Interna, respectivamente.

Parágrafo único. Os atos de caráter normativo a que se refere o **caput**, salvo em situações expressamente justificadas, deverão ser precedidos de Análise de Impacto Regulatório.

No ponto, verifica-se que foi realizada Análise de Impacto Regulatório (SEI 3549612), a qual foi anexada ao Informe nº 146/2018/SEI/PRRE/SPR. Desta forma, observa-se que restou cumprida a disposição constante no parágrafo único do art. 62 do Regimento Interno da Anatel.

2.5 Da análise da proposta contida no bojo dos autos.

27. O presente opinativo, para fins de sistematização, tratará dos mesmos temas abordados na Análise de Impacto Regulatório e no Informe nº 146/2018/SEI/PRRE/SPR.

E1: OUTORGA.

E1. T1: Modelos de Outorga.

28. No tocante aos modelos de outorga, o corpo técnico consignou que não foram mapeados quaisquer problemas, *"na medida em que todos os modelos de negócio de IoT encontram suporte em alguma das outorgas de serviços de telecomunicações existentes, sejam de interesse coletivo ou restrito"*. Dessa forma, considerando a inexistência de problemas a serem reavaliados quanto ao ponto, não foram apresentadas quaisquer propostas neste aspecto.

E1.T2. Transparência com o regulado.

29. Quanto a este subtema, verificou-se que há incerteza quanto à outorga necessária para cada modelo de negócio envolvendo IoT, sendo necessário aumentar a transparência dos regramentos vigentes, para que as possibilidades contempladas na regulamentação fiquem claras a qualquer interessado.

30. A manutenção da situação vigente, em que as dúvidas acerca da outorga adequada são solucionadas mediante consulta do interessado à Agência foi considerada pouco eficiente, não colaborando para a solução efetiva do problema encontrado.

31. Assim, a alternativa regulatória considerada mais adequada conjuga duas das alternativas consideradas no Relatório de AIR, quais sejam: aprimorar as informações disponíveis na página da Anatel na Internet acerca dos serviços de telecomunicações existentes (alternativa B) e publicar cartilha orientativa, explicando as principais possibilidades regulatórias para viabilizar aplicações IoT/M2M (alternativa C).

32. A operacionalização destas alternativas se dará mediante a elaboração de uma cartilha explicativa acerca do tema "modelos de outorga para IoT", indicando a outorga mais adequada para cada modelo e detalhando os procedimentos para a sua obtenção. Essa cartilha seria disponibilizada na página da Anatel na internet, criando-se um *hotsite* específico sobre IoT que contemplaria todas as informações importantes para os agentes que atuem com IoT.

33. De fato, a disponibilização das informações pertinentes aos agentes regulados de forma

prévia, independentemente de consulta específica e individual à Anatel, além de conferir maior transparência ao procedimento de outorga, simplifica-o e desonera a Agência de avaliar caso a caso cada solicitação apresentada. A proposta, assim, promove a eficiência quanto ao ponto, sendo positiva.

E2: REGRAS DE PRESTAÇÃO.

E2.T1: Exploração de Serviço Móvel Pessoal (SMP) por meio de Rede Virtual para suporte e aplicações IoT.

34. No ponto, constatou-se baixa flexibilidade e restrições regulatórias nos dois tipos de exploração de Serviço Móvel Pessoal (SMP) por meio de Rede Virtual para suporte a aplicações IoT. O objetivo, quanto a este subtema, é facilitar o desenvolvimento de aplicações IoT/M2M que necessitem de conectividade por meio do SMP, retirando barreiras e tornando o modelo de SMP-RRV mais flexível e adaptável aos diversos modelos de negócios.

35. As seguintes opções para tratar o problema em tela foram apontadas na AIR:

a) Alternativa A – Manter o cenário atual;

b) Alternativa B – Flexibilizar o SMP-RV, na modalidade de Autorizado, quando envolver a oferta de IoT (remetendo as obrigações a disposições contratuais entre as partes - por exemplo, obrigações de qualidade ou consumeristas);

c) Alternativa C – Flexibilizar o SMP-RV, na modalidade de Autorizado independentemente de sua utilização ou não para a oferta de IoT;

d) Alternativa D – Flexibilizar o SMP-RV, na modalidade de Credenciado, quando envolver a oferta de IoT (possibilidade de o Credenciado estar vinculado a mais de uma prestadora origem);

e) Alternativa E – Flexibilizar o SMP-RV, na modalidade de Credenciado independentemente de sua utilização ou não para a oferta de IoT;

36. A alternativa E foi apontada na AIR como a mais adequada, pelos seguintes fundamentos:

SUBTEMA 2.1-SEÇÃO 3

CONCLUSÃO

Qual a conclusão da análise realizada para o tema?

SUBTEMA 2.1 - SEÇÃO 3

CONCLUSÃO

Qual a conclusão da análise realizada para o tema?

Conforme exposto na Seção 2, a alternativa A propõe manter o status atual, o que implica na permanência do problema que se busca endereçar neste tema, motivo pelo qual a escolha desta alternativa não é adequada. Sua escolha somente aconteceria se os custos das demais alternativas superassem seus respectivos benefícios, o que não é o caso.

Já no que tange à alternativa B e à alternativa C, ambas buscam simplificar as obrigações regulamentares, em especial aquelas consumeristas ou de qualidade, atreladas à prestação do SMP por meio de rede virtual, na modalidade de Autorização. Como diferença temos que a alternativa B propõe revisar estas obrigações somente no caso onde o SMP é utilizado para sustentar a oferta de aplicações IoT, sendo que a alternativa C retira as obrigações de usuário e qualidade independentemente de o SMP servir ou não para sustentar aplicações IoT.

Em ambas alternativas entende-se, em uma primeira análise, positiva a retirada de tais obrigações, que foram modeladas pensando na relação entre o provedor de conexão e o consumidor final pessoa física (como, por exemplo, o direto à portabilidade numérica) e não no relacionamento entre o provedor de conectividade e provedor de aplicação IoT (relação entre empresas essencialmente).

Contudo, entende-se também que a análise quanto a esta revisão não deve ser restrita somente aos Autorizados de rede virtual, mas também deve se aplicar às prestadoras de SMP ditas tradicionais, que prestam o serviço por meio de suas próprias Autorizações de uso de radiofrequências, sendo esta questão inclusive objeto de análise detalhada no subtema 2.3, motivo pelo qual se opina por não adotar estas duas alternativas aqui neste subtema, mas resguardando a análise pormenorizada para o subtema seguinte.

Adicionalmente, a retirada de tais obrigações, independentemente do uso do SMP para aplicações IoT (conforme proposto na alternativa C) não parece ser adequada de ser realizar no bojo deste AIR, tendo em vista as análises específicas sobre estes dois temas em curso na Anatel (projetos de revisão do modelo de qualidade e da regulamentação afeta ao direitos dos consumidores de serviços de telecomunicações, ambos constantes da Agenda Regulatória da Anatel).

Com relação às alternativas D e E, ambas se propõem excluir a restrição disposta no artigo 7º, parágrafo único do Regulamento aprovado por meio da Resolução nº 550/2010, o qual define que o “Credenciado não pode deter Contrato para Representação com mais de uma Prestadora Origem numa determinada Área de Registro”.

Tal adequação é positiva e permite que o Credenciado de rede virtual entregue a maior e melhor conectividade possível para o provedor de aplicação IoT. A principal diferença entre as duas últimas alternativas é que a alternativa D retira tal restrição apenas para o cenário onde o SMP é utilizado com o suporte a aplicações IoT e a alternativa E retira a restrição independente desta condição.

Conforme exposto, ambas alternativas endereçam o problema deste subtema: contudo, a alternativa E é operacionalmente mais simples de ser implementada, possuindo uma melhor relação entre custos e benefícios e sendo, assim, a mais adequada.

Desta forma, e com base no exposto supra, a alternativa selecionada é a **alternativa E.**

Esta alteração, em conjunto com a redução de algumas obrigações regulamentares e com a possibilidade de utilizar apenas numeração IP para as aplicações IoT baseadas em conectividade de dados (questões que serão tratadas em outros temas nestes relatório de AIR), auxiliará no atendimento de modelos de negócios baseados em provedores de conectividade global.

37. A alternativa será implementada por meio da alteração do parágrafo único do artigo 7º do regulamento sobre Exploração do Serviço Móvel Pessoal - SMP por meio de Rede Virtual (RRV-SMP), aprovado por meio da Resolução nº 550/2010, *verbis*:

Art. 1º. O parágrafo único do artigo 7º do Regulamento sobre Exploração de Serviço Móvel Pessoal - SMP por meio de Rede Virtual (RRV-SMP), aprovado pela Resolução nº 550, de 22 de novembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º

.....

Parágrafo único. O Credenciado pode deter Contrato para Representação com mais de uma Prestadora Origem numa determinada Área de Registro.”

38. Verifica-se, assim, que, no âmbito da reavaliação específica da exploração de Serviço Móvel Pessoal (SMP) por meio de Rede Virtual para suporte e aplicações IoT, optou-se por excluir a restrição disposta no artigo 7º, parágrafo único do RRV-SMP, de modo a permitir que o Credenciado de rede virtual entregue a maior e melhor conectividade possível para o provedor de aplicação IoT. No ponto, insta consignar que se trata de questão de mérito administrativo, de qualquer sorte, entende-se que a proposta está devidamente fundamentada, não se vislumbrando qualquer óbice a ela.

E2. T2: Direitos do consumidor e obrigações de qualidade aplicáveis ao ecossistema IoT.

39. No tocante às normas relativas à qualidade e aos direitos dos consumidores, o corpo técnico observou que determinadas obrigações do SMP e do SCM não foram modeladas ou não se mostram adequadas para o cenário de IoT/M2M. Assim, buscaram-se alternativas para conciliar o desenvolvimento de aplicações IoT/M2M com o resguardo dos direitos do consumidor e respeito às obrigações de qualidade.

40. As alternativas consideradas foram as seguintes:

a) Alternativa A - manter o cenário atual;

b) Alternativa B - inserir regras específicas e diferenciadas para tais serviços quando explorados em aplicações IoT/M2M nas atuais revisões do modelo de qualidade (RGQ) e da regulamentação consumerista (o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações - RGC);

c) Alternativa C - excluir as obrigações relativas à qualidade e aos direitos do consumidor no SMP e SCM quando a sua exploração envolver aplicações IoT (tais obrigações seriam reguladas contratualmente);

d) Alternativa D - criar regras específicas e diferenciadas para tais serviços quando explorados em aplicações IoT/M2M em normativo próprio.

41. A opção regulatória considerada mais adequada para a hipótese foi a de excluir a incidência das normas de qualidade e relativas ao direito do consumidor sobre as relações estabelecidas entre prestadoras de serviços de telecomunicações e provedores de aplicações IoT/M2M, ressaltando-se os princípios gerais e obrigações decorrentes da regulamentação específica dos serviços envolvidos na contratação, quando aplicáveis. Assim discorreu o corpo técnico na Conclusão do Subtema 2.2 - Seção 3 do Relatório de Análise de Impacto Regulatório:

Analisando-se cada uma das alternativas propostas considerou-se que a melhor delas, frente à relação entre os custos e benefícios mapeados, é a alternativa C, que corresponde à exclusão de incidência de normas (regulamentação consumerista ou de qualidade) quando se tratar da relação estabelecida entre a prestadora de serviço de telecomunicações e o provedor de funcionalidade IoT/M2M. Neste cenário, não haveria parâmetros de qualidade para tais relações na regulamentação da Agência e as regras consumeristas ficariam restritas à legislação aplicável e aos princípios gerais previstos na regulamentação da Agência.

Tal opção se lastreia na impossibilidade de se determinar, atualmente, parâmetros de qualidade da prestação necessários e adequados a cada possível aplicação IoT/M2M. Para as regras consumeristas, por se tratar de relação entre empresas (no caso, o prestador do serviço de telecomunicações e o provedor da aplicação IoT/M2M), entende-se que a legislação aplicável, os princípios regulamentares gerais e os termos contratuais seriam suficientes e adequados para tratar tal aspecto.

A esse respeito, considera-se que os próprios provedores de funcionalidades IoT/M2M estarão mais aptos do que o órgão regulador para definir os parâmetros necessários para a adequada operação das funcionalidade que pretendem ofertar, que podem ser previstos em acordos de níveis de serviços (*Service Level Agreement -SLA*), considerando-se a dinamicidade das mudanças de cenários.

Outrossim, como se pode observar, trata-se de questão que demanda pequena alteração regulamentar, limitando-se a inclusão nos regulamentos atuais de dispositivo que expressamente exclua sua incidência quando se tratar de contratação de serviço para prestação de funcionalidade IoT/M2M.

Além disso, cumpre ressaltar que a Anatel poderá regular as relações entre as prestadoras de serviços de telecomunicações e os provedores de serviços IoT/M2M se, futuramente, forem identificadas falhas de mercado relevantes, que justifiquem intervenção. A opção no presente caso resume-se tão somente a não estabelecer

regras a priori em tais casos, resguardando-se a competência de a Agência atuar em caso concreto ou normativamente no futuro, caso haja necessidade.

42. A alternativa em questão refletiu-se na minuta de resolução a ser editada, que propõe a alteração do Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia (RGQ-SCM), aprovado pela Resolução nº 574, de 28 de outubro de 2011, do Regulamento de Gestão da Qualidade da Prestação do Serviço Móvel Pessoal (RGQ-SMP), aprovado pela Resolução nº 575, de 28 de outubro de 2011, do Regulamento de Gestão de Qualidade da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado (RGQ-STFC), aprovado pela Resolução nº 605, de 26 de dezembro de 2012 e do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC), aprovado pela Resolução nº 632, de 7 de março de 2014. Assim dispõe a minuta de resolução:

Art. 5º. O artigo 1º do Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia (RGQ-SCM), aprovado pela Resolução nº 574, de 28 de outubro de 2011, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

“Art. 1º

§ 5º As obrigações previstas neste Regulamento não se aplicam a acessos destinados exclusivamente à conexão de dispositivos de Internet das Coisas - IoT.

§ 6º Para fins do que dispõe o §5º, são considerados dispositivos de Internet das Coisas - IoT aqueles que permitem exclusivamente a oferta de serviços de valor adicionado baseados em suas capacidades de sensoriamento, coleta, armazenamento, processamento de dados e/ou auxílio à tomada de decisão.”

Art. 6º. O artigo 1º do Regulamento de Gestão da Qualidade da Prestação do Serviço Móvel Pessoal (RGQ-SMP), aprovado pela Resolução nº 575, de 28 de outubro de 2011, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 1º

§ 6º As obrigações previstas neste Regulamento não se aplicam a acessos destinados exclusivamente à conexão de dispositivos de Internet das Coisas - IoT.

§ 7º Para fins do que dispõe o §6º, são considerados dispositivos de Internet das Coisas - IoT aqueles que permitem exclusivamente a oferta de serviços de valor adicionado baseados em suas capacidades de sensoriamento, coleta, armazenamento, processamento de dados e/ou auxílio à tomada de decisão.”

Art. 7º. O artigo 1º do Regulamento de Gestão de Qualidade da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado (RGQ-STFC), aprovado pela Resolução nº 605, de 26 de dezembro de 2012, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 1º

§ 9º As obrigações previstas neste Regulamento não se aplicam a acessos destinados exclusivamente à conexão de dispositivos de Internet das Coisas - IoT.

§ 10º Para fins do que dispõe o §9º, são considerados dispositivos de Internet das Coisas - IoT aqueles que permitem exclusivamente a oferta de serviços de valor adicionado baseados em suas capacidades de sensoriamento, coleta, armazenamento, processamento de dados e/ou auxílio à tomada de decisão.”

Art. 8º. O artigo 1º do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC), aprovado pela Resolução nº 632, de 7 de março de 2014, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 1º.....

§ 3º As obrigações previstas nos Títulos III, IV e V deste Regulamento não se aplicam a acessos destinados exclusivamente à conexão de dispositivos de Internet das Coisas - IoT.

§ 4º Para fins do que do que dispõe o §3º, são considerados dispositivos de Internet das Coisas - IoT aqueles que permitem exclusivamente a oferta de serviços de valor adicionado baseados em suas capacidades de sensoriamento, coleta, armazenamento, processamento de dados e/ou auxílio à tomada de decisão.”

43. De início, é importante salientar que, no âmbito do Processo Administrativo nº 53500.006207/2015-16, que contempla a reavaliação do modelo de gestão da qualidade de serviços de telecomunicações, é prevista a revogação do RGQ-SCM, do RGQ-SMP e do RGQ-STFC quando da entrada em vigor do primeiro Despacho de Valores de Referência previsto no Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações - RQUAL, proposto naqueles autos.

44. Dessa forma, considerando que se encontra em curso na Agência uma proposta de revogação integral de tais regulamentos já com Consulta Pública realizada, esta Procuradoria recomenda que se avalie a pertinência de promover-se a alteração apontada na proposta apresentada nos presentes autos.

45. Ademais, é oportuno salientar que, na Consulta Pública nº 29/2017, promovida naqueles autos, sugeriu-se flexibilizar os mecanismos de gestão da qualidade para novas aplicações de telecomunicações tais como a Internet das Coisas (IoT), tendo o corpo técnico registrado, no Informe nº 103/2018/SEI/PRRE/SPR, o seguinte:

3.30.2.6. Adicionalmente, salienta-se que exceções quanto ao cálculo dos indicadores de qualidade, tanto em relação às tecnologias empregadas (DTH, e IoT, por exemplo) quanto à validade estatística dos resultados obtidos quando há um número reduzido de acessos, serão objeto de ampla discussão no Grupo Técnico de Qualidade (GTQUAL) quando da elaboração da versão final do Manual Operacional do RQUAL. Assim, não há a necessidade de se estabelecer essas exceções de antemão no Regulamento. Inclusive observando essa diretriz, algumas restrições foram retiradas para que sejam objeto de avaliação do Manual Operacional.

46. Verifica-se, assim, que, no âmbito da reavaliação específica da gestão da qualidade dos serviços de telecomunicações, optou-se por não flexibilizar, de antemão, as normas de qualidade no tocante ao IoT. Dessa forma, recomenda-se que o corpo técnico avalie a possibilidade de que o tema seja tratado no âmbito do processo administrativo que versa a respeito da reavaliação do modelo de gestão de qualidade.

E2. T3: Oferta de Serviços IoT baseada em fornecedores de conectividade globais.

47. No ponto, constatou-se que a necessidade de ofertar serviços com fornecedores globais de conectividade não está plenamente atendida na regulamentação atual (ilegalidade do *roaming* internacional permanente). O objetivo, quanto a este subtema, é facilitar que arranjos que envolvam prestadoras de conectividade global possam ser utilizados no Brasil, respeitada a legislação atual quanto à prestação de serviços de telecomunicações no país e à necessidade de outorga pela Anatel.

48. As seguintes opções para tratar o problema em tela foram apontadas na AIR:

a) Alternativa A – Manter o cenário atual;

b) Alternativa B – Permitir a oferta de serviços com conectividade global sem a exigência de uma outorga específica (alteração legal).

49. Especificamente em relação às alternativas A e B, a área técnica consignou o seguinte:

Alternativa A

Manter o cenário atual

Neste cenário, propõe-se manter a situação atual quanto à necessidade de outorga para prestação do serviço de telecomunicações, não sendo dispensada tal outorga prévia pela Agência nos termos do artigo 131 da LGT.

Ainda, é importante lembrar que existem arranjos sendo adotados por meio da obtenção de autorização ou credenciamento de rede virtual, que hoje possui alguns pontos que poderiam ser melhorados para fomentar a crescimento do IoT no Brasil, aspectos que já foram tratados em tema anterior neste relatório de AIR (como , por exemplo, a vinculação do Credenciado a múltiplas Prestadoras Origem e a redução de obrigações consumeristas e de qualidade no modelo de Autorizado de rede virtual).

Ademais, no que tange aos recursos de numeração, nos casos onde o dispositivo IoT utiliza somente conexão de dados, o IMSI/MSISDN é utilizado somente para autenticar o terminal na rede, atuando desta forma como um recurso interno da rede, que poderia ter qualquer configuração, inclusive um recurso de numeração estrangeiro, sendo que flexibilizar este cenário poderia fomentar alguns modelos de negócio. Entretanto, tal análise também consta de outro tema no presente relatório de AIR.

Esta alternativa tem como principal vantagem a desnecessidade de promover alterações regulamentares no sentido de dispensar a outorga.

Com o pontos negativos, temos os impactos na oferta de novos modelos de negócio que se beneficiariam de possíveis alterações legais em favor da prática do *roaming* em caráter permanente.

Alternativa B

Permitir a oferta de serviços com conectividade global sem a exigência de uma outorga específica (alteração legal)

Neste cenário, se propõe permitir a oferta de serviços com conectividade global sem a exigência de uma outorga específica. Quanto a esta opção, lembramos que a necessidade de outorga está estabelecida na LGT, podendo a Anatel definir os casos que independem desta outorga.

Em termos legais, não há dúvidas que a conectividade em território nacional, mesmo que por meio de prestadores globais, constitui serviço de telecomunicações nos termos da LGT, devendo ser prestado sob a égide da legislação e regulamentação aplicáveis. Assim, o que se discute na presente alternativa é a viabilidade ou não de se dispensar a outorga de serviço de telecomunicações neste cenário específico.

A LGT prevê que, em seu artigo 131, que “a exploração de serviço no regime privado dependerá de prévia autorização da Agência” e que “a Agência definirá os casos que independem de autorização”.

Recentemente, inclusive, a Anatel editou a Resolução nº 680/2017 , dispensando a outorga para prestadores de SCM com até 5 mil assinantes e também para prestadores de SLP, ambos nos casos em que as redes são construídas utilizando-se tão somente meios confinados ou radiofrequências de radiação restrita.

O uso de radiofrequências licenciadas, entretanto, de acordo com o artigo 163 da LGT, requer prévia autorização de uso pela Agência, autorização esta que deve estar vinculada à respectiva outorga para prestação de algum serviço de telecomunicações para o qual estas radiofrequências estejam destinadas.

Este último caso - utilizando-se de radiofrequências licenciadas - é onde se enquadra a oferta de conectividade por prestadores globais viabilizada tecnicamente pelo *roaming* internacional permanente.

Assim, para ser possível a dispensa de outorga neste caso, faz-se necessária alteração do marco legal supracitado. Os custos de uma alteração legal deste tipo são sabidamente altos. Por outro lado, os benefícios não são maiores que os das demais alternativas, principalmente daquele de viabilizar esta operação com uma exploração do SMP por meio de rede virtual, especialmente se consideradas a redução da carga regulatória e demais restrições discutidas em outros temas deste relatório de AIR.

50. A alternativa A foi apontada na AIR como a mais adequada, pelos seguintes fundamentos:

SUBTEMA 2.3 - SEÇÃO 3

CONCLUSÃO

Qual a conclusão da análise realizada para o tema?

Conforme exposto na Seção 2, a alternativa A busca manter a situação atual. Se considerada isoladamente, tal alternativa não enfrentaria o problema, o que justificaria sua não escolha.

Entretanto, há que se lembrar que os demais temas deste AIR buscam discutir melhorias no ambiente regulatório que cerca a oferta de aplicações IoT de maneira ampla, e não somente para prestadores globais de conectividade que o fazem tecnicamente por meio de roaming internacional. Entre tais discussões estão revisão da regulamentação sobre prestação de SMP por meio de rede virtual no subtema 2.1, das obrigações consumeristas e de qualidade no subtema 2.2 e sobre a numeração de serviço para IoT no tema 4. Tais ajustes atuam também para corrigir o problema apontado no presente subtema, motivo pelo qual poder-se-ia justificar a escolha pela alternativa A.

Já a alternativa B depende de alteração legal, conforme disposto acima, o que sabidamente envolve maiores custos administrativos e de negociação. Por outro lado, seus benefícios são praticamente os mesmos daqueles obtidos com as melhorias sugeridas em outros temas no ambiente regulatório para suporte a aplicações.

Frente a isso, considerando a relação entre custos e benefícios, somada às melhorias trazidas em outros temas no ambiente regulatório dos serviços de telecomunicações que suportam aplicações IoT, sugere-se a escolha da alternativa A.

51. No que se refere ao artigo 131 da LGT e a possibilidade de dispensa formal de outorga para a prestação de serviços de telecomunicações prevista em seus parágrafos segundo e terceiro, esta Procuradoria, por meio do Parecer nº 00668/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU, exarado nos autos do processo nº 53500.014706/2016-50, que trata do Projeto Estratégico de Reavaliação do Modelo de Outorga e Licenciamento de Estações, manifestou-se nos seguintes termos:

Da Proposta de Dispensa de Autorização para Redes de Suporte/Meios Confinados

49. Merece destaque, desde logo, a proposta de dispensa de outorga para a exploração de serviços de telecomunicações nos casos em que as redes de suporte utilizarem exclusivamente meios confinados e/ou equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita para as prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo com até 5.000 (cinco mil) acessos em serviço e para prestadoras de serviços de interesse restrito de forma geral.

50. Ao apresentar a proposta, prevista na minuta de RGO, o corpo técnico menciona que o tema em questão seguiria a tendência estabelecida na proposta do novo Regulamento sobre Equipamentos de Radiação Restrita - RERR e que, em qualquer caso, a prestadora que fizer uso da dispensa deverá comunicar previamente à Agência o início de suas atividades em sistema eletrônico próprio, bem como atualizar seus dados cadastrais anualmente, até o dia 31 de janeiro. Destacou-se, ainda, que a dispensa não eximiria a prestadora da obrigatoriedade de atendimento das condições, requisitos e deveres estabelecidos na legislação e na regulamentação.

51. Quanto ao ponto, é importante observar o teor do art. 131 da LGT, in verbis:

LGT

Art. 131. A exploração de serviço no regime privado dependerá de prévia autorização da Agência, que acarretará direito de uso das radiofrequências necessárias.

§ 1º Autorização de serviço de telecomunicações é o ato administrativo vinculado que faculta a exploração, no regime privado, de modalidade de serviço de telecomunicações, quando preenchidas as condições objetivas e subjetivas necessárias.

§ 2º **A Agência definirá os casos que independem de autorização.**

§ 3º A prestadora de serviço que independa de autorização comunicará previamente à Agência o início de suas atividades, salvo nos casos previstos nas normas correspondentes.

§ 4º A eficácia da autorização dependerá da publicação de extrato no Diário Oficial da União.

52. Como pode ser observado, a possibilidade de dispensa de outorga formal para a prestação de serviços de telecomunicações é prevista nos parágrafos segundo e terceiro do art. 131 da LGT, que delega à Agência a definição dos casos que independem de autorização. Desse modo, pode a Agência prever hipóteses de serviços cuja exploração independam de autorização com o respaldo da LGT.

53. Ocorre que a LGT, norma infraconstitucional que regulamentou o art. 21, XI, da Constituição Federal, expressamente previu a possibilidade de serem estipuladas pela Agência Reguladora hipóteses em que a exploração do serviço independa de autorização. E no exercício desta prerrogativa, atribuída pela lei que regula o setor de telecomunicações, é lícita a previsão de que independe de autorização a prestação de determinados serviços em situações expressamente definidas pelo órgão regulador.

54. Oportuno observar que a dispensa de autorização para a prestação de determinado

serviço não afasta a competência regulatória e, inclusive, de fiscalização por parte da Agência. Na realidade, a dispensa de autorização somente afasta a necessidade de instauração de um procedimento prévio que culminará na concessão da outorga formal para a prestação de determinado serviço. Em nenhuma hipótese pode-se ter como afastada a competência da Anatel para fiscalizar e exigir o cumprimento das obrigações setoriais.

55. De fato, a dispensa de autorização não afasta a condição das beneficiadas pela norma de exploradoras de serviços de telecomunicações. E como prestadoras de tais serviços, estão inegavelmente submetidas à lei e à regulamentação da Agência.

56. A dispensa de autorização para a prestação de determinado serviço constitui medida de simplificação administrativa, não impedindo, de forma alguma, a atuação da Agência em casos de desconformidade com a lei ou com a regulamentação.

57. A própria LGT estabelece que, em regra, a prestadora de serviço que independa de autorização deverá comunicar previamente o início de suas atividades à Agência (art. 131, §3º) e, ainda, que a prestadora de serviço em regime privado não detém direito adquirido à permanência das condições vigentes quando da expedição da autorização ou do início das atividades, "*devendo observar os novos condicionamentos impostos por lei e pela regulamentação*" (art. 130).

58. Pode-se concluir da norma em questão que, mesmo nos casos que independem de autorização, havendo apenas o início das atividades comunicado ao Poder Público, devem ser observados os novos condicionamentos que venham a ser estabelecidos pela lei e pela regulamentação. E, portanto, fica claro que, mesmo aquelas prestadoras que independem de autorização, devem observar as normas estabelecidas pela Agência, estando sujeitas, inclusive, ao seu poder fiscalizatório e punitivo.

59. Considerando a necessidade de fiscalização da operação das exploradoras de serviços de telecomunicações, a norma proposta prevê, não apenas a prévia comunicação à Agência quanto ao início das atividades, mas também a atualização anual dos dados cadastrais da prestadora em sistema eletrônico próprio da Anatel.

60. A dispensa de autorização proposta pelo corpo técnico abrange um determinado universo de prestadores de serviços de telecomunicações, tratando-se de decisão político-regulatória da Agência, deve, portanto, ser precedida de estudo de impactos regulatórios que avaliem as opções regulatórias e suas consequências no âmbito do setor de telecomunicações.

61. É relevante que sejam consignadas as eventuais contrapartidas para a Agência no caso de dispensa de autorização para a exploração de serviços de telecomunicações quando as redes de suporte utilizarem exclusivamente meios confinados e/ou equipamentos de radiação restrita. De fato, é imperioso que, antes de realizar-se a dispensa de outorga para a prestação de determinados serviços, sejam analisados os efeitos desta decisão sobre a arrecadação de receitas da Agência.

62. Não cabe, aqui, invocar os estudos realizados no âmbito da proposta de Resolução que trata do novo RERR, eis que a proposta adotada no RGO possui uma amplitude maior do que aquela tratada no processo administrativo nº 53500.020152/2012-04. De fato, naqueles autos, a dispensa de autorização quando as redes de suporte utilizarem exclusivamente meios confinados e/ou equipamentos de radiação restrita é foi analisada apenas quanto ao SCM e ao SLP. De qualquer forma, vale a alusão ao Parecer nº 00584/2016/PFEANATEL/PGF/AGU, exarado no processo administrativo nº 53500.020152/2012-04, que entendeu ser possível, nos termos do art. 131, §2º, da LGT, a dispensa de autorização para exploração especificamente de SCM e SLP nas hipóteses ali apontadas.

63. No caso em análise, no entanto, não há restrições quanto ao serviço prestado, o que confere uma maior amplitude à proposta, com impactos que devem necessariamente ser considerados pela Agência.

64. Quanto ao critério de limitação da dispensa de autorização, no caso de serviços de interesse coletivo, às prestadoras com até 5.000 (cinco mil) acessos em serviço, adotando-se critério mais conservador do que aquele previsto no RGC, que define prestadora de pequeno porte, para fins do SCM, como aquela que possui até 50.000 (cinquenta mil) acessos em serviço, tem-se que se trata de opção regulatória da Agência, não sendo vislumbrados óbices quanto ao ponto.

52. Nesse sentido, inclusive, consoante consignado na AIR, a Anatel editou a Resolução nº 680/2017, dispensando a outorga para prestadores de SCM com até 5 mil assinantes e também para prestadores de SLP, ambos nos casos em que as redes são construídas utilizando-se tão somente meios confinados ou radiofrequências de radiação restrita.

53. Não obstante, também consoante consignado pela área técnica, o uso de radiofrequências licenciadas, de acordo com o artigo 163 da LGT, requer prévia autorização de uso pela Agência, autorização esta que deve estar vinculada à respectiva outorga para prestação de algum serviço de telecomunicações para o qual estas radiofrequências estejam destinadas, *verbis*:

Art. 163. O uso de radiofrequência, tendo ou não caráter de exclusividade, dependerá de prévia outorga da Agência, mediante autorização, nos termos da regulamentação.

§ 1º Autorização de uso de radiofrequência é o ato administrativo vinculado, associado à concessão, permissão ou autorização para prestação de serviço de telecomunicações, que atribui a interessado, por prazo determinado, o direito de uso de radiofrequência, nas condições legais e regulamentares.

§ 2º Independem de outorga:

I - o uso de radiofrequência por meio de equipamentos de radiação restrita definidos pela Agência;

II - o uso, pelas Forças Armadas, de radiofrequências nas faixas destinadas a fins exclusivamente militares.

§ 3º A eficácia da autorização de uso de radiofrequência dependerá de publicação de extrato no Diário Oficial da União.

54. Entende-se, assim, que a manutenção do cenário atualmente vigente foi devidamente motivada pelo corpo técnico da Agência, que indicou, inclusive, a adoção de outras alternativas no âmbito da AIR para a melhoria do problema identificado neste subtema, não havendo, portanto, alteração a ser analisada nesse ponto.

E2. T4: Oferta de Serviços IoT por prestadoras de telecomunicações regionais fora de sua área de prestação.

55. No tocante a este subtema, observou-se a necessidade de ofertar-se serviços de IoT suportados por prestadoras de telecomunicações regionais fora de sua área de prestação de modo definitivo. Isso porque, diferentemente do que ocorre com as outorgas de SCM e SLP, no contexto do SMP, a regulamentação restringe geograficamente a prestação do serviço, o que poderia colocar as operadoras regionais em posição de desvantagem competitiva em face de operadoras de atuação nacional.

56. Ocorre que a prestação do SMP depende da disponibilidade de espectro para operacionalização do serviço e, com isso, uma operadora de SMP de alcance regional poderia ser impedida de dar suporte a aplicações IoT que requeressem mobilidade de seus terminais em caráter permanente (e que, portanto, não seria resolvida com a alternativa do *roaming*).

57. Assim, buscou-se garantir que serviços IoT suportados por prestadoras de telecomunicações regionais estejam disponíveis mesmo quando o usuário esteja fora da sua área de prestação original.

58. A alternativa regulatória considerada mais adequada para a hipótese foi a de alterar a redação dos arts. 11 e 16 do Regulamento sobre Exploração de Serviço Móvel Pessoal por meio de Rede Virtual - RRV-SMP, aprovado pela Resolução nº 550, de 22 de novembro de 2010, para facilitar o atendimento fora da área de prestação pela Credenciada de Rede Virtual.

59. A alternativa em questão foi assim exposta na Análise de Impacto Regulatório:

Alternativa B

Alterar o RRV-SMP para facilitar o atendimento fora da área de prestação pela Credenciada de Rede Virtual

Trata-se de alternativa para realização de ajustes pontuais no RRV-SMP. Conforme exposto na alternativa A, a regulamentação vigente é suficiente para o acolhimento e o desenvolvimento básicos do potencial das aplicações IoT, sendo, todavia, necessário ações específicas para o fomento pleno da atividade.

Nesse sentido, algumas das medidas já propostas nos itens anteriores ao presente subtema mostram-se apropriadas. A flexibilização do modelo atual de operação do SMP por meio de redes virtuais garantiria o fomento adequando ao IoT na medida em que os atuais entraves identificados fossem endereçados: o carregamento de obrigações típicas da operação tradicional, porém de baixa relevância no contexto do IoT, para a Autorizada de Rede Virtual; o limite de associação a uma única operadora origem para a Credenciada. Todavia, identifica-se outras dificuldades não endereçadas nos outros subtemas deste AIR. O art. 11 do RRV-SMP estabelece que a Credenciada deve utilizar os recursos de numeração da Prestadora Origem. Este ponto tem um impacto significativo para o caso das operadoras regionais que optem pelo modelo de credenciado, uma vez que elas já detêm recurso de numeração nacional (devido a sua outorga regional), mas necessariamente deveriam alocar um recurso da Prestadora Origem (em adição ao seu recurso de numeração proveniente da outorga) nos casos onde a oferta da aplicação IoT ocorrer fora de sua área de prestação regional.

Ainda, o art. 16 do mesmo regulamento estabelece a obrigatoriedade da Credenciada utilizar os acordos de roaming da Prestadora Origem. Acredita-se que tal regra poderia ser flexibilizada para que a Credenciada decidisse, ao seu critério, a utilização dos acordos de roaming vigentes da Prestadora Origem, ou a pactuação de um novo acordo, específico para a atuação da Credenciada.

Desta forma, propõe-se a realização de ajustes no RRV-SMP para que estas obrigações sejam convertidas em opções, ficando a critério da prestadora regional que optar por operar mediante uma Credenciada.

60. O problema encontrado refere-se à dificuldade de prestadoras regionais em expandir sua operação para tornar-se adequada ao suporte de modelos de negócios de IoT baseados em mobilidade do terminal.

61. O modelo de Credenciado de Rede Virtual, usualmente adotado para o suporte a aplicações IoT, impõe a utilização dos recursos de numeração da Prestadora Origem, o que, consoante exposto pelo corpo técnico da Agência, possui um impacto significativo para as prestadoras regionais, uma vez que elas já detêm recurso de numeração nacional, mas, necessariamente deveriam alocar também um recurso da Prestadora Origem nos casos onde a oferta da aplicação IoT ocorrer fora da área de prestação regional (art. 11 do RRV-SMP).

62. A proposta, no caso, permitiria à credenciada utilizar recursos de numeração próprios, mediante a alteração da redação do art. 11 do RRV-SMP, nos termos do art. 2º da minuta de resolução a ser editada:

Art. 2º. O artigo 11 do Regulamento sobre Exploração de Serviço Móvel Pessoal - SMP por meio de Rede Virtual (RRV-SMP), aprovado pela Resolução nº 550, de 22 de novembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11. Quando necessário o uso de Recursos de Numeração na Representação para

Prestação do SMP, estes deverão ser alocados conforme a regulamentação da Agência, podendo o Credenciado utilizar os recursos atribuídos à Prestadora Origem.”

63. Dessa forma, a norma possibilitaria a utilização de Recursos de Numeração alocados nos termos da regulamentação pertinente ao próprio Credenciado, além de permitir a utilização dos recursos atribuídos à Prestadora Origem quando se entender pertinente.

64. No ponto, apenas para deixar mais clara a possibilidade de o Credenciado utilizar recursos de numeração próprios, sugere-se um ajuste na redação do dispositivo, conforme abaixo. Ademais, considerando que permanece a possibilidade do Credenciado utilizar-se dos recursos atribuídos à Prestadora Origem, deve permanecer a previsão contida no parágrafo único do art. 11. Assim, sugere-se avaliar um ajuste redacional na norma a ser editada, para que o art. 11 passe a dispor assim:

Proposta da PFE

Art. 2º. O artigo 11 do Regulamento sobre Exploração de Serviço Móvel Pessoal – SMP por meio de Rede Virtual (RRV-SMP), aprovado pela Resolução nº 550, de 22 de novembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11. Quando necessário o uso de Recursos de Numeração na Representação para Prestação do SMP, estes deverão ser alocados conforme a regulamentação da Agência, podendo o Credenciado utilizar os recursos atribuídos à Prestadora Origem ou a ele próprio por meio de suas outorgas.

Parágrafo único. No caso de utilização dos recursos atribuídos à Prestadora origem, esta deverá buscar o uso eficiente dos Recursos de Numeração, mantendo base de dados sobre todas as informações de seus Credenciados, para atender às solicitações da Anatel”.

65. O Credenciado deve, ainda, utilizar os acordos de *roaming* da Prestadora Origem, de acordo com o art. 16 do RRV-SMP. A proposta, nesse ponto, objetiva flexibilizar esta regra para que a credenciada decida pela utilização dos acordos de *roaming* vigentes da Prestadora Origem, ou a pactuação de um novo acordo. O art. 3º da minuta de resolução proposta apresenta a seguinte redação:

Art. 3º. O artigo 16 do Regulamento sobre Exploração de Serviço Móvel Pessoal – SMP por meio de Rede Virtual (RRV-SMP), aprovado pela Resolução nº 550, de 22 de novembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 16. O Credenciado pode, a seu critério, utilizar os acordos de atendimento a Usuários Visitantes da Prestadora Origem, assim como os acordos de uso de radiofrequências desta com as demais Autorizadas do SMP.”

66. Muito embora não se vislumbre óbice quanto à utilização de acordos próprios de *roaming*, observa-se que o art. 16 do RRV-SMP também faz referência aos acordos de uso de radiofrequências firmados pela Prestadora Origem com as demais Autorizadas do SMP, regra que também está sendo flexibilizada com a adoção da redação proposta pelo corpo técnico da Agência. No entanto, a AIR refere-se à flexibilização da regra quanto aos acordos de *roaming*, sem analisar aspectos referentes aos acordos de uso de radiofrequência. Dessa forma, é importante que sejam declinados os eventuais fundamentos para a flexibilização também desta regra, até mesmo para fins de subsídio adequado à decisão a ser proferida pelo Conselho Diretor.

67. Ademais, esta Procuradoria recomenda que se deixe a norma mais clara no sentido de permitir à Credenciada firmar os seus próprios acordos de *roaming*, além de poder utilizar os acordos da Prestadora Origem. A redação do art. 16 do RRV-SMP poderia ficar assim:

Proposta da PFE

“Art. 16 O Credenciado pode, a seu critério, utilizar os acordos de atendimento a Usuários Visitantes da Prestadora Origem, assim como os acordos de uso de radiofrequências desta com as demais Autorizadas do SMP, ou firmar os seus próprios acordos.”

E3: TRIBUTAÇÃO E LICENCIAMENTO.

E3.T1: Taxas de Fiscalização (licenciamento e funcionamento)

68. Constatou-se que a incidência das taxas de licenciamento das estações (Taxa de Fiscalização de Instalação – TFI e Taxa de Fiscalização de Funcionamento – TFF) pode inviabilizar modelos de negócio de Internet das Coisas (IoT/M2M), visto que as características das aplicações que utilizarão estes tipos de dispositivos podem resultar em uma receita muito baixa por dispositivo. O objetivo, quanto a este subtema, seria viabilizar modelos de negócio em que a questão tributária seja um empecilho para o desenvolvimento de IoT, diminuindo a assimetria tributária associada ao provimento de conectividade por meio dos diferentes serviços de telecomunicações.

69. Não obstante, observou-se que o problema a ser atacado, assim como as alternativas vislumbradas, estão endereçadas no Projeto Estratégico de Reavaliação de Modelo de Outorga e Licenciamento de Estações (Processo nº 53500.014706/2016-50).

70. Dessa forma, considerando que o problema a ser sanado e as alternativas regulatórias pertinentes já se encontram sob reavaliação no âmbito de projeto estratégico diverso, não há proposta a ser analisada quanto ao ponto.

E3.T2: Volume de dispositivos a serem licenciados.

71. Constatou-se que, com o amadurecimento e o desenvolvimento das tecnologias e modelos de negócio da Internet das Coisas (IoT/M2M), a tendência é de um aumento considerável de dispositivos, o que poderia impactar no processo de licenciamento de estações. O objetivo, quanto a este subtema, seria analisar a melhor maneira de viabilizar a expansão dos modelos de negócio IoT/M2M, sem sobrecarregar o processo de licenciamento de estações.

72. Não obstante, observou-se que o problema a ser atacado e as alternativas possíveis estavam sendo avaliadas no Projeto Estratégico de Reavaliação de Modelo de Outorga e Licenciamento de Estações (Processo nº 53500.014706/2016-50).

73. Dessa forma, considerando que o problema a ser sanado e as alternativas regulatórias pertinentes já se encontram sob reavaliação no âmbito de projeto estratégico diverso, não há proposta a ser analisada quanto ao ponto.

E3.T3: Tributação nos serviços de Telecomunicações e Serviços de Valor Adicionado (SVA).

74. O problema suscitado nesse ponto diz respeito às incertezas jurídicas referentes à tributação de serviços e aplicações de IoT.

75. Mais especificamente, a área técnica aponta as dificuldades decorrentes da correta identificação, para fins tributários, do que corresponde, de um lado, a Serviço de Valor Adicionado (SVA) e, de outro, a serviço de telecomunicações nas aplicações de IoT.

76. A questão é relevante, pois, em comparação com o SVA, a carga tributária incidente sobre os serviços de telecomunicações é mais elevada - dada a incidência de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e de outros tributos setoriais, como Cide-Fust e Cide-Funttel.

77. Diante disso, foram avaliadas as seguintes opções regulatórias para o tratamento do tema, conforme detalhado na Avaliação de Impacto Regulatório (SEI 3549612):

Alternativa A - Manter o cenário atual;

Alternativa B - Determinar parâmetros objetivos para delimitar a parcela de cada serviço (telecomunicações e SVA);

Alternativa C - Propor alteração da Lei Complementar nº 87/1996 para excluir os serviços IoT/M2M da incidência de ICMS; e

Alternativa D - Sensibilizar as Unidades da Federação, por meio do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), sobre a importância de se reduzir substancialmente a alíquota do ICMS sobre os serviços de telecomunicações, em especial nos cenários que envolver aplicações IoT/M2M.

78. Após a análise detida de cada uma das alternativas, a área técnica sugeriu a manutenção do cenário atual, nos termos da alternativa A.

79. As demais opções foram descartadas tendo em vista as dificuldades de implementação, seja em razão da complexidade da definição de critérios objetivos para delimitar os dois tipos de serviço na composição do produto final de IoT (alternativa B), seja em razão da necessidade de alterações normativas visando à concessão de benefícios fiscais em um momento de restrições orçamentárias (caso das alternativas C e D).

80. De fato, a manutenção do atual cenário se demonstra a opção mais prudente, não apenas em razão das dificuldades de implementação mencionadas, mas, também, como forma de evitar efeitos indesejados sobre a inovação e o amadurecimento dos modelos de negócio de serviços associados a IoT.

81. Tal opção, ademais, não impede que a Anatel possa, a partir do acompanhamento da evolução do setor, implementar medidas regulatórias que forneçam segurança jurídica para as empresas e, ao mesmo tempo, constituam parâmetros a serem observados pela Administração Tributária ou, até mesmo, pelo Judiciário.

82. A esse respeito, vale lembrar o caso dos serviços de provimento de conexão à internet, os quais, segundo a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça (Súmula 334), constituem serviços de valor adicionado e, por isso, não se submetem à incidência de ICMS.

83. Não obstante, decisões judiciais recentes do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceram que a oferta de "banda larga" possui natureza de serviço de telecomunicações, mais especificamente, de SCM, nos termos da regulamentação da Anatel. Confira-se, a título de exemplo, a ementa dos seguintes acórdãos:

APelação. Ação declaratória de inexistência de relação jurídico-tributária. ICMS. Alegada prestação exclusiva de serviços de provedor de 'internet'. Pretensão reconhecimento da inexistência de relação jurídico-tributária que obrigue ao recolhimento do gravame estadual. Sentença de primeiro grau que julgou improcedente a ação.

1. ICMS. Hipótese de incidência. Artigo 155, II, do Diploma Maior. A Carta Magna de 1988, ao traçar a regra matriz de incidência do ICMS, elencou como uma das hipóteses de incidência do indigitado gravame, cuja competência de instituição coube aos Estados e ao Distrito Federal, a prestação de serviços de telecomunicação. Serviço de provedor de 'internet' que, nos termos da Lei Geral de Telecomunicações LGT (Lei nº 9.472/97), é considerado mero serviço de valor adicionado SVA -, ou seja, não se caracteriza como serviço de telecomunicação, não se sujeitando, assim, à incidência do ICMS. Entendimento consolidado no verbete da súmula nº 334, do Colendo Superior Tribunal de Justiça.

2. Hipótese em que, no entanto, a prova dos autos faz emergir que a empresa autora mais do que prestar mero serviço de provedor de internet, é delegatária de serviço público, na medida em que autorizada pela ANATEL a prestar serviço de comunicação multimídia SCM - , serviço este regulamentado pela Resolução nº 272/2001 da ANATEL, sendo certo que tal serviço ostenta a natureza de serviço de telecomunicação, submetendo-se, logo, à incidência da exação estadual.

3. Sentença mantida. Recurso da autora não provido. (TJ-SP, Apelação nº 0022164.68.2013.8.26.0562, 9ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Oswaldo Luiz Paulu, 16/08/2017).

APelação. SERVIÇO DE COMUNICAÇÃO, INTERNET E BANDA LARGA. ÔNUS DA PROVA DA EMPRESA QUE REQUEREU A ANULAÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO. NÃO COMPROVAÇÃO DE

QUE NÃO É SERVIÇO DE BANDA LARGA. As provas produzidas nos autos, analisadas juntamente com o laudo pericial, não conseguem eliminar a hipótese trazida pela Fazenda Pública do Estado de São Paulo que a empresa autora é prestadora de serviços de banda larga. Com a regra do ônus da prova incidente sobre a autora, não é possível anular o crédito tributário.

LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA VIABILIZAR A ATIVIDADE FIM DA PARTE AUTORA. NÃO INCIDÊNCIA DE ICMS. Questão pacificada no Superior Tribunal de Justiça.

LEI 13.918/2009. JUROS QUE EXCEDEM A TAXA SELIC. INCONSTITUCIONALIDADE. Questão pacificada pelo Órgão Especial. Recurso que deve ser parcialmente procedente para manter o crédito tributário em relação a atividade fim, mas anular a

CDA viciada pela incidência de ICMS sobre as locações e pela aplicação da Lei 13.918/2009. RECURSO PROVIDO EM PARTE. (TJ-SP, Apelação nº 0030537-63.2013.8.26.0053, 12ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Souza Nery, 13/12/2017).

84. Os julgados em questão demonstram de que maneira a evolução da regulamentação da Agência – em especial, mediante a instituição do SCM como serviço que permite o provimento de conexão à internet – pode constituir parâmetro apto a auxiliar a Administração Tributária e o Poder Judiciário na definição de conflitos envolvendo a tributação de prestadoras de serviços de telecomunicações.

85. Em suma, tal como na hipótese do SCM, entende-se que, em relação aos serviços de IoT, eventual ajuste na regulamentação deve ser efetuado de forma cautelosa, a partir do acompanhamento da evolução tecnológica e da definição de novos modelos de negócio no setor, concordando-se com a área técnica quanto à recomendação de adoção da alternativa A.

E3.T4: Oferta de Serviços de IoT por concessionárias de telecomunicações.

86. No ponto, constatou-se o seguinte problema: impedimento de concessionárias ofertarem IoT (SVA), gerando ineficiências tributárias (artigo 86 da LGT), decorrentes da necessidade de múltiplos CNPJs em um mesmo grupo econômico. O objetivo, quanto a este subtema, é Garantir que todas as prestadoras de telecomunicações (concessionárias e autorizadas) possam ofertar serviços IoT/M2M de forma isonômica.

As seguintes opções para tratar o problema em tela foram apontadas na AIR:

a) Alternativa A – Manter o cenário atual;

b) Alternativa B – Propor alterações legais para permitir a oferta de SVA (inclusive IoT/M2M) por concessionária;

c) Alternativa C – Propor alterações legais para permitir a oferta de SVA específica para IoT/M2M por concessionárias.

87. A alternativa A foi apontada na AIR como a mais adequada, pelos seguintes fundamentos:

SUBTEMA 3.4 - SEÇÃO 3

CONCLUSÃO

Qual a conclusão da análise realizada para o tema?

Diante das alternativas apresentadas na Seção 2, verificou-se que a solução do problema apresentado passa, necessariamente por alteração da LGT, especificamente na alteração de seu art. 86. Tendo em vista que o PLC nº 79/2016 propõe a adaptação das outorgas de concessão em outorgas de autorização e que este projeto encontra-se em fase avançada no congresso, conclui-se que a alternativa A é a mais adequada.

Há que se destacar, ainda, que a alteração do artigo 86 da LGT está sendo aventada no âmbito da elaboração do Plano Nacional de IoT, coordenado pelo Ministério de Ciências, Tecnologia, Inovação e Comunicações – MCTIC. Neste sentido, não se afasta as alternativas B e C neste relatório de AIR em virtude do mérito, que parece interessante em uma análise preliminar, mas tão somente pela análise de custos e benefícios acima, uma vez que já existe outra tramitação de alteração legal em andamento, mais adiantada, que também tem o viés de resolver o problema apontado.

88. Verifica-se, assim, que não foi proposta alteração do cenário atualmente vigente, considerando que o PLC nº 79/2016, que propõe a adaptação das outorgas de concessão em outorgas de autorização, encontra-se em fase avançada no Congresso e também tem o viés de resolver o problema apontado, não havendo, portanto, alteração a ser analisada nesse ponto.

E4: NUMERAÇÃO

89. No ponto, registrou-se possível escassez de numeração tradicional para atender a demanda de dispositivos IoT. Assim, neste subtema, o objetivo seria mitigar os riscos de escassez de recursos de numeração em razão do crescimento exponencial de acessos com o desenvolvimento do ecossistema IoT/M2M, gerindo tais recursos de numeração de maneira eficiente.

90. No entanto, observou-se que o problema identificado e as alternativas aventadas para sua solução estão sendo endereçados no item 12.3 da Agenda Regulatória 2017-2018, referente à revisão da regulamentação sobre numeração de serviços de telecomunicações (Processo nº 53500.059950/2017-22).

91. Desse modo, considerando que a questão a ser reavaliada encontra-se abrangida por outro processo administrativo, em que estão sendo consideradas as alternativas regulatórias pertinentes, não há proposta a ser analisada quanto ao ponto.

E5: AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE

E5.T1: Demanda de avaliação da conformidade de produtos IoT.

92. No tocante à avaliação de conformidade de dispositivos IoT/M2M, foi considerado o risco de que o volume massivo de solicitações para homologações de produtos gerar um gargalo na autorização de uso e comercialização de produtos IoT/M2M.

93. Considerou-se a possibilidade de não realização da avaliação de conformidade de dispositivos IoT/M2M (alternativa A), bem como a alteração da avaliação da conformidade de dispositivos IoT/M2M para Declaração de Conformidade (alternativa B). No entanto, optou-se pela manutenção do processo atualmente vigente (alternativa C), que permite *“assegurar a avaliação do funcionamento adequado dos produtos utilizados em IoT/M2M, com relação às normas e aos regulamentos publicados ou adotados no país. Visa garantir a segurança do usuário e do ambiente a sua volta, resguardando-o quanto a determinados aspectos”*.

94. Destacou-se que a preocupação com o aumento repentino da demanda e dos custos envolvidos não se alteraria com relação ao atual cenário aplicado aos demais tipos de produtos passíveis de certificação pela Agência.

95. A manutenção do processo de avaliação da conformidade atualmente vigente foi, assim, devidamente motivada pelo corpo técnico da Agência, não sendo vislumbrados óbices quanto ao ponto.

E5.T2: Segurança cibernética em dispositivos IoT.

96. No ponto, registrou-se que um desafio a ser enfrentado é o de sanar as vulnerabilidades de segurança em produtos para telecomunicações, mais especificamente em dispositivos IoT/M2M, conectados à internet, o que propicia, dentre outros, a proliferação de ataques cibernéticos. Assim, neste subtema, o objetivo seria o de proporcionar ao consumidor um ambiente com maior segurança cibernética, mitigando a probabilidade de ocorrência de ataques cibernéticos que explorem vulnerabilidades existentes em dispositivos IoT.

97. No entanto, observou-se que o problema identificado e as alternativas aventadas para sua solução estão sendo endereçados no projeto estratégico de revisão da regulamentação sobre segurança de redes de telecomunicações, previsto no item 58 da Agenda Regulatória 2017-2018, objeto do Processo administrativo nº 53500.078752/2017-68.

98. Desse modo, considerando que a questão a ser reavaliada encontra-se abrangida por outro processo administrativo, em que estão sendo consideradas as alternativas regulatórias pertinentes, não há proposta a ser analisada quanto ao ponto.

E6: ESPECTRO

99. No tocante ao espectro, o corpo técnico, no Informe nº 146/2018/SEI/PRRE/SPR, consignou que não foram mapeados quaisquer problemas. Vejamos:

Em que pese a notória necessidade de disponibilização de espectro para o desenvolvimento de aplicações e novas soluções tecnológicas “sem-fio”, não se trata de questão específica do universo IoT e sim afeta a natureza dos serviços destinadas a porções específicas do espectro. Ainda, conforme já exposto, os estudos conduzidos na UIT concluíram pela não necessidade de espectro específico para aplicações IoT. Portanto, não foram mapeados problemas com relação a este tema, na medida em que a área de gestão do espectro da Agência trabalha continuamente na identificação de espectro para múltiplos serviços e aplicações, sejam eles destinados ou não especificamente a IoT/M2M, de maneira alinhada às discussões internacionais. Ressalta-se que as práticas recomendadas para gestão do espectro não consideram a destinação específica de faixas de frequência para aplicações IoT/M2M.

100. Dessa forma, considerando a inexistência de problemas a serem reavaliados quanto ao ponto, não foram apresentadas quaisquer propostas neste aspecto.

E7: INFRAESTRUTURA E INSUMOS

E7.T1: Infraestrutura de banda larga para suportar serviços IoT.

101. Neste subtema, o objetivo seria o de avaliar as ações necessárias para garantir que a infraestrutura de banda larga de qualidade que permitisse a oferta de aplicações IoT/M2M chegasse às localidades com preço justo. Não obstante, constatou-se que os problemas a serem atacados, bem como as alternativas para o atingimento destes objetivos estariam endereçadas no Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações – PERT, objeto do Processo Administrativo nº 53500.026707/2016-47.

102. No Relatório de Análise de Impacto Regulatório, foram apresentadas os fundamentos pelos quais o corpo técnico propôs que o tema fosse endereçado no âmbito do PERT, e não nestes autos:

A Anatel está em fase final de elaboração do Plano Estrutural das Redes de Telecomunicações –PERT, contendo o diagnóstico do atendimento com banda larga no país, a fim de possibilitar a identificação da infraestrutura capaz de atender às demandas em cada região, para permitir a adoção de ações efetivas, de qualidade, de ampliação do acesso, de disponibilização de espectro, de estímulo à competição, dentre outras. Além de servir de base para orientar a elaboração da regulamentação do setor, especialmente a voltada para a promoção da expansão da infraestrutura e do acesso aos serviços de telecomunicações, o diagnóstico servirá, principalmente, aos órgãos da administração responsáveis pela elaboração de políticas pública de fomento à expansão

das redes. Como fonte de financiamento para tal expansão são possíveis recursos de diversas origens que incluem, por exemplo, a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta, com compromissos adicionais de expansão de redes, e a adaptação das atuais concessões do STFC nos moldes previstos no PLC nº 79/2016. Além disso, a Anatel também possui à disposição outro instrumento que pode impulsionar a construção de redes de telecomunicações que é a possibilidade de incluir compromissos de abrangência em futuros editais de licitação de faixas de radiofrequência. Assim como realizado no passado, com sucesso, parte da valoração das faixas pode ser convertido em obrigações de atendimento em áreas onde naturalmente as forças de mercado não atenderão, ou demorarão tempo mais do que razoável para o atendimento comercial. Tal possibilidade foi ampliada para as renovações de autorizações de uso de espectro, nos moldes do novo Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequências, aprovado em 20 de julho de 2018 por meio da Resolução nº 695. Tendo isto em vista e com fins de se evitar duplicidades de propostas, zelando pela eficiência processual, propõe-se que a análise das alternativas e da conclusão para o problema descrito neste subtema continue sendo endereçado no projeto referente à elaboração do Plano Estrutural de Redes de , que já se encontra em curso na Anatel (Processo nº 53500.026707/2016-47), com proposta submetida à Consulta Pública em 2018.

103. No ponto, esta Procuradoria apenas destaca que o PERT apresenta um diagnóstico do atendimento de banda larga no Brasil, apresentando propostas de projetos para o alcance dos objetivos de ampliação da banda larga e apontando as fontes de financiamento que poderiam ser utilizadas. De toda forma, considerando que o corpo técnico assegurou que as alternativas regulatórias referentes à necessidade de infraestrutura de banda larga para suportar a oferta de aplicações IoT/M2M estariam abarcadas pelo PERT, não se vislumbram óbices jurídicos a que o tema não seja tratado no âmbito deste projeto estratégico.

E7.T2: Acordos de *roaming* nacionais.

104. No ponto, registrou-se dificuldade na negociação de acordos de *roaming* nacionais em condições que permitam justa competição por prestadores de abrangência regional. O objetivo, quanto a este subtema, dar transparência e maior efetividade nas negociações de acordo de *roaming* nacional, permitindo condições que permitam justa competição pelos prestadores de abrangência regional.

105. Não obstante, observou-se que o problema a ser atacado, assim como as alternativas aventadas já foram endereçados na revisão do Plano Geral de Metas de Competição - PGMC, recentemente concluída por meio da edição da Resolução nº 695, de 20 de julho de 2018.

106. Dessa forma, considerando que o problema a ser sanado e as alternativas regulatórias pertinentes já foram endereçadas no PGMC, não há proposta a ser analisada quanto ao ponto.

E7.T3: Compartilhamento de infraestrutura

107. No ponto, constatou-se dificuldade de acesso a infraestruturas passivas para ampliação das redes de telecomunicações (disponibilidade e preços). Assim, neste subtema, o objetivo seria facilitar a ampliação de redes de telecomunicações de acesso promovendo o compartilhamento de infraestrutura dentro do setor de telecomunicações ou com o setor de energia elétrica, especialmente da rede de distribuição deste serviço.

108. No entanto, verificou-se que, para o presente tema, existem dois projetos na Agência que permeiam o tema, a saber, os itens nº 2 e 61 da Agenda Regulatória para o biênio de 2017 e 2018. Quanto ao primeiro item, em outubro de 2017, foi publicada a Resolução nº 683, que aprovou o Regulamento de Compartilhamento de Infraestrutura de Suporte à Prestação de Serviço de Telecomunicações.

109. Em relação ao segundo item, trata-se do projeto de reavaliação da regulamentação sobre compartilhamento de postes entre distribuidoras de energia elétrica e prestadoras de serviços de telecomunicações, o qual se encontra na etapa de elaboração de Análise de Impacto Regulatório.

110. Desse modo, considerando que ambos os projetos endereçam a questão do compartilhamento de infraestrutura e buscam atacar o problema identificado, não há proposta a ser analisada quanto ao ponto.

3. CONCLUSÃO.

111. Por todo o exposto, esta Procuradoria Federal Especializada, órgão de execução da Procuradoria Geral Federal, vinculada à Advocacia Geral da União - AGU, opina:

Aspectos formais.

- a) Pela competência da Agência para regulamentação da matéria em questão;
- b) Pela necessidade de submissão da proposta em tela ao procedimento de consulta pública, arrolado pelo art. 59 do Regimento Interno da Agência;
- c) É importante consignar, ainda, que o art. 59, §3º do Regimento Interno da Agência dispõe expressamente acerca da necessidade de divulgação da Consulta Pública também na página da Agência na Internet e menciona, inclusive, a lista de documentos a serem divulgados, dentre outros elementos pertinentes. Desta feita, é necessário que se proceda à publicação, no sítio eletrônico da Agência na Internet, de toda a documentação pertinente ao regulamento em tela, nos termos do parágrafo terceiro supracitado, em consonância com a noção de transparência e publicidade que deve pautar a atuação da

Agência, e que se refletirá em uma participação mais ampla e consciente da sociedade e dos agentes regulados;

d) No que se refere à Consulta Interna, a área técnica, no item 3.7 do Informe nº 146/2018/SEI/PRRE/SPR, consignou que a proposta foi disponibilizada na Consulta Interna nº 815, realizada entre 22 e 99 de novembro de 2018, não tendo havido contribuições a ela, conforme "Extrato de contribuições" (SEI nº 354565), anexo ao Informe. Portanto, devidamente atendidas as disposições regimentais atinentes à Consulta Interna;

e) Registre-se, ainda, que, consoante consignado pela área técnica no Informe nº 146/2018/SEI/PRRE/SPR, foi realizada uma Tomada de Subsídios Pública, aberta para receber contribuições da sociedade entre os dias 11 de setembro e 12 de outubro de 2018, sendo que as contribuições recebidas também foram anexadas ao aludido Informe (SEI nº 3544647);

f) No que se refere à Análise de Impacto Regulatório (AIR), verifica-se que ela foi realizada (SEI nº 3549612). Desta forma, observa-se que restou cumprida a disposição constante no parágrafo único do art. 62 do Regimento Interno da Anatel;

Da análise da proposta contida no bojo dos autos.

E1: OUTORGA.

E1. T1: Modelos de Outorga.

g) No tocante aos modelos de outorga, o corpo técnico consignou que não foram mapeados quaisquer problemas, "*na medida em que todos os modelos de negócio de IoT encontram suporte em alguma das outorgas de serviços de telecomunicações existentes, sejam de interesse coletivo ou restrito*". Dessa forma, considerando a inexistência de problemas a serem reavaliados quanto ao ponto, não foram apresentadas quaisquer propostas neste aspecto;

E1.T2. Transparência com o regulado.

h) No ponto, alternativa regulatória considerada mais adequada conjuga duas das alternativas consideradas no Relatório de AIR, quais sejam: aprimorar as informações disponíveis na página da Anatel na Internet acerca dos serviços de telecomunicações existentes (alternativa B) e publicar cartilha orientativa, explicando as principais possibilidades regulatórias para viabilizar aplicações IoT/M2M (alternativa C). A operacionalização da proposta se dará mediante a elaboração de uma cartilha explicativa acerca do tema, que seria disponibilizada na página da Anatel na internet, criando-se um *hotsite* específico sobre IoT que contemplaria todas as informações importantes para os agentes que atuam com IoT;

i) A disponibilização das informações pertinentes aos agentes regulados de forma prévia, independentemente de consulta específica e individual à Anatel, além de conferir maior transparência ao procedimento de outorga, simplifica-o e desonera a Agência de avaliar caso a caso cada solicitação apresentada. A proposta, assim, promove a eficiência quanto ao ponto, sendo positiva;

E2: REGRAS DE PRESTAÇÃO.

E2.T1: Exploração de Serviço Móvel Pessoal (SMP) por meio de Rede Virtual para suporte e aplicações IoT.

j) No âmbito da reavaliação específica da exploração de Serviço Móvel Pessoal (SMP) por meio de Rede Virtual para suporte e aplicações IoT, optou-se por excluir a restrição disposta no artigo 7º, parágrafo único do RRV-SMP, de modo a permitir que o Credenciado de rede virtual entregue a maior e melhor conectividade possível para o provedor de aplicação IoT. No ponto, insta consignar que se trata de questão de mérito administrativo, de qualquer sorte, entende-se que a proposta está devidamente fundamentada, não se vislumbrando qualquer óbice a ela;

E2. T2: Direitos do consumidor e obrigações de qualidade aplicáveis ao ecossistema IoT.

k) A proposta objetiva excluir a incidência das normas de qualidade e relativas ao direito do consumidor sobre as relações estabelecidas entre prestadoras de serviços de telecomunicações e provedores de aplicações IoT/M2M, ressalvando-se os princípios gerais e obrigações decorrentes da regulamentação específica dos serviços envolvidos na contratação, quando aplicáveis;

l) A alternativa em questão refletiu-se na minuta de resolução a ser editada, que propõe a alteração do Regulamento de Gestão da Qualidade do Serviço de Comunicação Multimídia (RGQ-SCM), aprovado pela Resolução nº 574, de 28 de outubro de 2011, do Regulamento de Gestão da Qualidade da Prestação do Serviço Móvel Pessoal (RGQ-SMP), aprovado pela Resolução nº 575, de 28 de outubro de 2011, do Regulamento de Gestão de Qualidade da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado (RGQ-STFC), aprovado pela Resolução nº 605, de 26 de dezembro de 2012 e do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC), aprovado pela Resolução nº 632, de 7 de março de 2014;

m) É importante salientar que, no âmbito do Processo Administrativo nº 53500.006207/2015-16, que contempla a reavaliação do modelo de gestão da qualidade de serviços de telecomunicações, é prevista a revogação do RGQ-SCM, do RGQ-SMP e do RGQ-STFC. Dessa forma, considerando que se encontra em curso na Agência uma proposta de revogação integral de tais

regulamentos já com Consulta Pública realizada, esta Procuradoria recomenda que o corpo técnico avalie a possibilidade de que o tema seja tratado no âmbito do processo administrativo que versa a respeito da reavaliação do modelo de gestão de qualidade;

E2. T3: Oferta de Serviços IoT baseada em fornecedores de conectividade globais.

n) No ponto, entende-se que a manutenção do cenário atualmente vigente foi devidamente motivada pelo corpo técnico da Agência, que indicou, inclusive, a adoção de outras alternativas no âmbito da AIR para a melhoria do problema identificado neste subtema, não havendo, portanto, alteração a ser analisada nesse ponto;

E2. T4: Oferta de Serviços IoT por prestadoras de telecomunicações regionais fora de sua área de prestação.

o) No ponto, a alternativa regulatória considerada mais adequada para a hipótese foi a de alterar a redação dos arts. 11 e 16 do Regulamento sobre Exploração de Serviço Móvel Pessoal por meio de Rede Virtual - RRV-SMP, aprovado pela Resolução nº 550, de 22 de novembro de 2010, para facilitar o atendimento fora da área de prestação pela Credenciada de Rede Virtual;

p) A proposta altera a redação prevista no art. 11 do RRV-SMP, permitindo à credenciada utilizar-se de recursos de numeração próprios. No ponto, apenas para deixar mais clara a possibilidade de o Credenciado utilizar recursos de numeração próprios, sugere-se um ajuste na redação do dispositivo, conforme abaixo. Ademais, considerando que permanece a possibilidade do Credenciado utilizar-se dos recursos atribuídos à Prestadora Origem, deve permanecer a previsão contida no parágrafo único do art. 11. Assim, sugere-se avaliar um ajuste redacional na norma a ser editada, para que o art. 11 passe a dispor assim:

Proposta da PFE

Art. 2º. O artigo 11 do Regulamento sobre Exploração de Serviço Móvel Pessoal - SMP por meio de Rede Virtual (RRV-SMP), aprovado pela Resolução nº 550, de 22 de novembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11. Quando necessário o uso de Recursos de Numeração na Representação para Prestação do SMP, estes deverão ser alocados conforme a regulamentação da Agência, podendo o Credenciado utilizar os recursos atribuídos à Prestadora Origem ou a ele próprio por meio de suas outorgas.

Parágrafo único. No caso de utilização dos recursos atribuídos à Prestadora origem, esta deverá buscar o uso eficiente dos Recursos de Numeração, mantendo base de dados sobre todas as informações de seus Credenciados, para atender às solicitações da Anatel”.

q) O Credenciado deve, ainda, utilizar os acordos de *roaming* da Prestadora Origem, de acordo com o art. 16 do RRV-SMP. A proposta, nesse ponto, objetiva flexibilizar esta regra para que a credenciada decidisse pela utilização dos acordos de *roaming* vigentes da Prestadora Origem, ou a pactuação de um novo acordo;

r) Muito embora não se vislumbre óbice quanto à utilização de acordos próprios de *roaming*, observa-se que o art. 16 do RRV-SMP também faz referência aos acordos de uso de radiofrequências firmados pela Prestadora Origem com as demais Autorizadas do SMP, regra que também está sendo flexibilizada com a adoção da redação proposta pelo corpo técnico da Agência. No entanto, a AIR refere-se à flexibilização da regra quanto aos acordos de *roaming*, sem analisar aspectos referentes aos acordos de uso de radiofrequência. Dessa forma, é importante que sejam declinados os eventuais fundamentos para a flexibilização também desta regra, até mesmo para fins de subsídio adequado à decisão a ser proferida pelo Conselho Diretor;

s) Ademais, esta Procuradoria recomenda que se deixe a norma mais clara no sentido de permitir à Credenciada firmar os seus próprios acordos de *roaming*, além de poder utilizar os acordos da Prestadora Origem. A redação do art. 16 do RRV-SMP poderia ficar assim:

Proposta da PFE

“Art. 16 O Credenciado pode, a seu critério, utilizar os acordos de atendimento a Usuários Visitantes da Prestadora Origem, assim como os acordos de uso de radiofrequências desta com as demais Autorizadas do SMP, ou firmar os seus próprios acordos”.

E3: TRIBUTAÇÃO E LICENCIAMENTO.

E3.T1: Taxas de Fiscalização (licenciamento e funcionamento)

t) No ponto, observou-se que o problema a ser atacado, assim como as alternativas vislumbradas, estão endereçadas no Projeto Estratégico de Reavaliação de Modelo de Outorga e Licenciamento de Estações (Processo nº 53500.014706/2016-50). Dessa forma, considerando que o problema a ser sanado e as alternativas regulatórias pertinentes já se encontram sob reavaliação no âmbito de projeto estratégico diverso, não há proposta a ser analisada quanto ao ponto;

E3.T2: Volume de dispositivos a serem licenciados.

u) Quanto a este subtema, observou-se que o problema a ser atacado e as alternativas possíveis já se encontram sob reavaliação no âmbito de projeto estratégico diverso, razão pela qual não há proposta a ser analisada quanto ao ponto;

E3.T3: Tributação nos serviços de Telecomunicações e Serviços de Valor

Adicionado (SVA).

v) Em relação à tributação dos serviços de IoT, em particular quanto à correta identificação, no produto final, da parcela correspondente a SVA e da parcela correspondente a serviços de telecomunicações, esta Procuradoria concorda com a recomendação da área técnica quanto à manutenção do cenário atual (alternativa A), ressaltando, ainda, que eventual ajuste na regulamentação deve ser efetuado de forma cautelosa, a partir do acompanhamento da evolução tecnológica e da definição de novos modelos de negócio no setor;

E3.T4: Oferta de Serviços de IoT por concessionárias de telecomunicações.

w) No ponto, verifica-se que não foi proposta alteração do cenário atualmente vigente, considerando que o PLC nº 79/2016, que propõe a adaptação das outorgas de concessão em outorgas de autorização, encontra-se em fase avançada no Congresso e também tem o viés de resolver o problema apontado, não havendo, portanto, alteração a ser analisada nesse ponto;

E4: NUMERAÇÃO

x) No ponto, observou-se que o problema identificado e as alternativas aventadas para sua solução estão sendo endereçados no item 12.3 da Agenda Regulatória 2017-2018, referente à revisão da regulamentação sobre numeração de serviços de telecomunicações (Processo nº 53500.059950/2017-22). Desse modo, considerando que a questão a ser reavaliada encontra-se abrangida por outro processo administrativo, em que estão sendo consideradas as alternativas regulatórias pertinentes, não há proposta a ser analisada quanto ao ponto;

E5: AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE

E5.T1: Demanda de avaliação da conformidade de produtos IoT.

y) No tocante à avaliação de conformidade de dispositivos IoT/M2M, foi considerado o risco de que o volume massivo de solicitações para homologações de produtos gerar um gargalo na autorização de uso e comercialização de produtos IoT/M2M. No entanto, optou-se pela manutenção do processo de avaliação da conformidade atualmente vigente. A manutenção do processo de avaliação da conformidade atualmente vigente foi, assim, devidamente motivada pelo corpo técnico da Agência, não havendo óbices quanto ao ponto;

E5.T2: Segurança cibernética em dispositivos IoT.

z) Neste ponto, constatou-se que o problema identificado e as alternativas aventadas para sua solução estão sendo endereçados no projeto estratégico de revisão da regulamentação sobre segurança de redes de telecomunicações, não sendo apresentada proposta;

E6: ESPECTRO

aa) No tocante ao espectro, considerando a inexistência de problemas a serem reavaliados quanto ao ponto, não foram apresentadas quaisquer propostas neste aspecto;

E7: INFRAESTRUTURA E INSUMOS

E7.T1: Infraestrutura de banda larga para suportar serviços IoT.

bb) No tocante a este ponto, o objetivo seria o de avaliar as ações necessárias para garantir que a infraestrutura de banda larga de qualidade que permitisse a oferta de aplicações IoT/M2M chegasse às localidades com preço justo. Não obstante, constatou-se que os problemas a serem atacados, bem como as alternativas para o atingimento destes objetivos estariam endereçadas no Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações - PERT, objeto do Processo Administrativo nº 53500.026707/2016-47;

Considerando que o corpo técnico assegurou que as alternativas regulatórias referentes à necessidade de infraestrutura de banda larga para suportar a oferta de aplicações IoT/M2M estariam abarcadas pelo PERT, não se vislumbram óbices jurídicos a que o tema não seja tratado no âmbito deste projeto estratégico;

E7.T2: Acordos de *roaming* nacionais.

cc) No ponto, observou-se que o problema a ser atacado, assim como as alternativas aventadas já foram endereçados na revisão do Plano Geral de Metas de Competição - PGMC, recentemente concluída por meio da edição da Resolução nº 695, de 20 de julho de 2018. Dessa forma, considerando que o problema a ser sanado e as alternativas regulatórias pertinentes já foram endereçadas no PGMC, não há proposta a ser analisada quanto ao ponto;

E7.T3: Compartilhamento de infraestrutura

dd) No ponto, verificou-se que, para o presente tema, existem dois projetos na Agência que permeiam o tema, a saber, os itens nº 2 e 61 da Agenda Regulatória para o biênio de 2017 e 2018. Desse modo, considerando que ambos os projetos endereçam a questão do compartilhamento de infraestrutura e buscam atacar o problema identificado, não há proposta a ser analisada quanto ao ponto.

À consideração superior.

Brasília, 20 de março de 2019.

IVAN MAGALHÃES FRANCISCO
Procurador Federal
Coordenador de Procedimentos Fiscais

LUCAS BORGES DE CARVALHO
Procurador Federal
Coordenador de Procedimentos Fiscais Adjunto

LUCIANA CHAVES FREIRE FÉLIX
Procuradora Federal
Coordenadora de Procedimentos Regulatórios Substituta

PATRICIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI
Procuradora Federal
Coordenadora de Procedimentos Regulatórios Adjunta

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500060032201746 e da chave de acesso fa9c5694

Notas

1. [^] ARANHA, Márcio Iório. *Políticas Públicas Comparadas de Telecomunicações (Brasil-EUA)*. Brasília: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas - CEPPAC, 2005, p. 199.
2. [^] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências Reguladoras: Instrumentos do Fortalecimento do Estado*.
3. [^] ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 104.

Documento assinado eletronicamente por LUCIANA CHAVES FREIRE FELIX, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 233080909 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCIANA CHAVES FREIRE FELIX. Data e Hora: 20-03-2019 15:25. Número de Série: 4597530634401145687. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por LUCAS BORGES DE CARVALHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 233080909 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCAS BORGES DE CARVALHO. Data e Hora: 20-03-2019 15:40. Número de Série: 13945125. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por PATRICIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 233080909 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI. Data e Hora: 21-03-2019 10:53. Número



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - SEDE
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2377

DESPACHO n. 00496/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.060032/2017-46

INTERESSADOS: ANATEL - PRRE - GERÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO

ASSUNTOS: PLANEJAMENTO E REGULAMENTAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES

1. Aprovo o **Parecer nº 165/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU**.
2. Restituam-se os autos à origem.

Brasília, 21 de março de 2019.

PAULO FIRMEZA SOARES
PROCURADOR-GERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500060032201746 e da chave de acesso fa9c5694

Documento assinado eletronicamente por PAULO FIRMEZA SOARES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 239679367 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FIRMEZA SOARES. Data e Hora: 21-03-2019 15:38. Número de Série: 1277741. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v4.
