

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

REGULAMENTO DE OBRIGAÇÕES DE UNIVERSALIZAÇÃO - ROU

FEVEREIRO/2019

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

REGULAMENTO DE OBRIGAÇÕES DE UNIVERSALIZAÇÃO

ELABORADO POR:

Allan Robson Cruz - SCP

Cristina Charles Marlow - SOR

Eduardo Marques da Costa Jacomassi - SPR

Humberto Olavio Foiorio Calza - SCP

Joselito Antônio Gomes dos Santos - SPR

Marcel Fleury Pinto- SOR

Newton Medina Celi Júnior - SCO

Patrícia Rodrigues Ferreira - SPR

Sérgio Bastos Blanco – SCO

Sidney Azeredo Nince - SCO

Nota Importante:

Esse Relatório de Análise de Impacto Regulatório é um instrumento de análise técnica, cujas informações e conclusões são fundamentadas nas análises promovidas pelo grupo de trabalho responsável pelo tema e assim não reflete necessariamente a posição final e oficial da Agência, que somente se firma pela deliberação do Conselho Diretor da Anatel.

PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NA ANATEL

A criação de um marco regulatório claro e bem concebido é fundamental para estimular a confiança de investidores e consumidores, bem como para o bom andamento do setor, além de permitir a criação de um ambiente que concilie a saúde econômico-financeira das empresas com as exigências e as expectativas da sociedade.

Dentro desta perspectiva, a Anatel vem, desde sua criação, trabalhando para aperfeiçoar seu processo regulatório e de tomada de decisão. Uma forma de ratificar esse posicionamento foi o estabelecimento, no seu novo regimento interno (Resolução nº 612, de 29/4/13), por meio do art. 62, da obrigação de os atos de caráter normativo da Agência, em regra, serem precedidos de Análise de Impacto Regulatório – AIR.

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**.*

A incorporação de AIR no processo de regulamentação ocorre concomitantemente à adoção de outras boas práticas, como o planejamento estratégico e a adoção de uma agenda regulatória. É nesse sentido de incorporação de boas práticas regulatórias que a AIR está inserida, num processo contínuo de busca de melhoria e de excelência regulatória.

De modo a resolver os problemas mais comuns da regulação no Brasil, dentre os quais podemos citar o excesso de regras, a falta de clareza, a complexidade da linguagem e falta de atualização das normas, a busca por ferramentas mais eficazes para a melhoria da qualidade regulatória trouxe para o país a aplicação da metodologia conhecida como Análise de Impacto Regulatório (AIR).

Em relação às boas práticas da AIR, de acordo com a bibliografia, podemos citar os seguintes itens que devem ser observados na implantação da ferramenta na Anatel:

- Preparar a AIR **antes** de tomar a decisão;
- Redigir a AIR de forma clara, didática, técnica e exhaustiva;
- Utilizar a AIR como um instrumento de subsídio à decisão, não a substituindo;
- Fazer uso do maior número possível de dados;
- Integrar mecanismos de participação social; e
- Comunicar os resultados da AIR.

A AIR é, portanto, um instrumento de análise técnica, cujo estilo e conclusões são fundamentadas no debate e análises promovidas pelo grupo de trabalho responsável pelo tema, e não reflete necessariamente a posição final e oficial da Anatel, que somente se firma pela deliberação de seu Conselho Diretor.

ÍNDICE

PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NA ANATEL	3
TEMA 01: SIMPLIFICAR AS OBRIGAÇÕES GERAIS DE UNIVERSALIZAÇÃO	7
SUBTEMA 1 – Metas de acesso individual	9
SUBTEMA 2 – Metas de acesso coletivo	15
SUBTEMA 3 - Backhaul	22
SUBTEMA 4 – Prospecção, Planejamento e Prestação de informações	28
SUBTEMA 5 – Divulgação das Metas de Universalização	33
SUBTEMA 6 – Disposições Finais	39
TEMA 02: REGULAMENTAÇÃO DAS METAS DE ACESSO FIXO SEM FIO PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO	45

Introdução Geral

A Lei Geral de Telecomunicações (LGT), em seu art. 79, determina que o serviço prestado em regime público, atualmente apenas o Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, está sujeito às obrigações de universalização e de continuidade. Entende-se por universalização o direito de acesso de toda pessoa ou instituição, independentemente de sua localização e condição socioeconômica, ao serviço de telefonia fixa, individual ou coletivo.

Em seu art. 80, a LGT estabelece que as obrigações de universalização sejam objeto de metas periódicas, conforme plano específico elaborado pela Anatel e aprovado pelo Poder Executivo, materializadas no Plano Geral de Metas para a Universalização – PGMU.

Até o momento, foram editados quatro Planos Gerais de Metas de Universalização, quais sejam:

- Decreto nº 2.592, de 15 de maio de maio de 1998 – PGMU I;
- Decreto nº 4.769, de 27 de junho de 2003 – PGMU II;
- Decreto nº 7.512, de 30 de junho de 2003 – PGMU III;
- Decreto nº 9.619, de 20 de dezembro de 2018 – PGMU IV.

A presente Análise de Impacto Regulatório (AIR) tem o objetivo de analisar as metas do Decreto nº 9.619/2018, para regulamentar novos condicionamentos e simplificar aqueles já existentes, se for o caso, por meio do Regulamento de Obrigações de Universalização – ROU, a ser submetido à deliberação do Conselho Diretor. Tal regulamentação pela Anatel é imposta pelo artigo 30, Parágrafo único do Decreto retromencionado:

Art. 30. Enquanto não for publicada a regulamentação deste Plano, aplicam-se, no que couber, as disposições do regulamento do Decreto nº 7.512, de 2011.

Parágrafo único. A regulamentação deste Plano deverá ser editada pela Anatel, no prazo de doze meses, contado da data de publicação deste Decreto.

Ressalta-se que, na elaboração do ROU, devem ser observados não só as metas estabelecidas no PGMU IV, mas também as diretrizes constantes da Portaria nº 927, de 5 de novembro de 2015, que aprova o processo de regulamentação no âmbito da Agência:

Art. 2º O processo de regulamentação é norteado pelas seguintes diretrizes:

- I - compatibilidade com o Plano Estratégico da Agência;*
- II - simplificação e celeridade administrativas;*
- III - redução de custos para provimento dos serviços;*
- IV - melhoria da qualidade regulatória;*
- V - consolidação e simplificação do arcabouço normativo;*
- VI - planejamento e transparência da atuação do regulador;*
- VII - aprimoramento do ambiente de negócios;*
- VIII - fortalecimento da participação social; e,*
- IX - observação da perspectiva do usuário nas decisões da Anatel.*

Das diretrizes acima, merecem destaque neste presente AIR a *consolidação e simplificação do arcabouço normativo, redução de custos para provimento dos serviços e observação da perspectiva do usuário nas decisões da Anatel*. Nesse sentido, será preciso analisar se é possível a simplificação de

obrigações constantes do atual ROU – Resolução nº 598, de 23 de outubro de 2012 –, obrigações essas que podem ser entendidas como desnecessárias no atual cenário de telecomunicações, seja porque a universalização já foi implementada, seja porque o impacto na perspectiva do usuário é ínfima.

Importante observar da planilha abaixo que o interesse do usuário pelo STFC tem decaído nos últimos 4 anos, e esse é um dos motivos pelo qual a edição do ROU é um grande desafio:

ano	2015	2016	2017	2018
Número de acessos	43.467.236	43.175.310	40.531.796	39.310.443

O decréscimo nos acessos do STFC decorre principalmente do fato de que as telecomunicações deixaram de se limitar à comunicação de voz. A evolução da tecnologia analógica para a digital, principalmente com a expansão massiva da Internet, tem facilitado a conversão da voz, dados e vídeos para o formato digital. Cada vez mais, os serviços estão sendo prestados de forma convergente, tornando mandatória a busca pela convergência das plataformas e tecnologias. Permitir a entrega de múltiplos serviços e reduzir custos também passa a ser foco das ações da Anatel.

A última década foi caracterizada pelo aumento expressivo da penetração dos serviços de telecomunicações no Brasil. O número de acessos ao final do primeiro semestre de 2018 era de 322 milhões quando comparado com 167 milhões em dezembro de 2007. Esse crescimento deve-se, principalmente, pela expansão do serviço de telefonia móvel, que sozinho, contabilizou 235 milhões de acessos em junho de 2018. O mercado de banda larga fixa representa 9% do total dos acessos do país e tem apresentado taxa de crescimento anual de, aproximadamente, 8% nos últimos cinco anos.

Nesse contexto, o presente AIR busca auxiliar os tomadores de decisão na escolha da melhor alternativa regulatória possível para os problemas ou situações a partir de dados qualitativos e quantitativos, capazes de identificar impactos regulatórios que demandam o aprofundamento da análise, eventuais ajustes ou medidas mitigadoras com o intuito de contribuir para a efetividade da atuação regulatória e viabilização do alcance dos objetivos pretendidos.

Cabe mencionar, por fim, os temas analisados neste AIR:

- *Tema 01 – SIMPLIFICAR AS OBRIGAÇÕES GERAIS DE UNIVERSALIZAÇÃO*
- *Tema 02 – REGULAMENTAR AS METAS DE SISTEMA DE ACESSO FIXO SEM FIO PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO*

TEMA 01: SIMPLIFICAR AS OBRIGAÇÕES GERAIS DE UNIVERSALIZAÇÃO

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do Tema

Sabe-se que a regulamentação não deve ser utilizada de modo arbitrário e desproporcional, pois pode gerar efeitos nocivos substanciais aos mercados e à sociedade como um todo, tais como: aumento do preço dos produtos ou serviços, queda de investimentos, barreiras à entrada, barreiras à inovação, altos custos de conformidade ao setor regulado, aumento dos riscos e distorções de mercado. Além disso, a regulação também impõe custos de fiscalização e monitoramento ao regulador e aos demais agentes. Assim, uma regulação só deve ser adotada quando sua existência é devidamente justificada.

A clareza e simplicidade da regulamentação conduzem à melhor definição de conceitos, reduz ambiguidades e desincentiva interpretação oportunista de regras, além de facilitar a tomada de decisão. Nesse sentido, no âmbito do tema acima proposto, o presente AIR busca verificar a necessidade de simplificação de algumas obrigações de universalização, constantes do Regulamento de Obrigações de Universalização – ROU (aprovado pela Resolução nº 598, de 23 de outubro de 2012), à luz do PGMU IV (aprovado pelo Decreto nº 9.619, de 20 de dezembro de 2018) e do contexto atual de telecomunicações.

Como já anteriormente destacado, a Portaria nº 927, de 5 de novembro de 2015 trouxe como uma das diretrizes do processo de regulamentação a consolidação e simplificação do arcabouço normativo. Isto significa um arcabouço regulatório mais claro, conciso e eficiente, que regule o necessário para a prestação do serviço de telecomunicações. Nesse sentido, uma das alternativas a serem tomadas no âmbito deste Tema 01 – Simplificação das obrigações gerais de universalização – é homônima ao tema.

A segunda alternativa para o Tema 01 é Manter o nível de intervenção regulatória. Ao optar por esse caminho, a agência continuará a se basear num modelo que enfatiza a prescrição, monitoramento e punição dos desvios observados. Se por um lado, esse tipo de modelo é capaz de fortalecer o poder sancionador e arrecadatório do Estado, por outro, é contrário ao modelo de “regulação responsiva”. Esse tipo de regulação é capaz de abarcar diferentes comportamentos de modo dinâmico, aplicando a abordagem mais restritiva e punitiva sobre aqueles atores que realmente se recusam a cooperar ou se ajustar ao comportamento desejado.

A dosimetria deve ser analisada e ponderada caso a caso, dependendo do setor, do histórico de seus atores e riscos envolvidos. O desafio é conseguir identificar e implementar alternativas que consigam punir os atores transgressores e ao mesmo tempo estimular aqueles que desejam cooperar e até mesmo ultrapassar os padrões mínimos desejados. Ações excessivamente prescritivas que criem barreiras ou custos desnecessários aos regulados cooperativos podem gerar uma cultura de desincentivo e resistência à conformidade.

Oportuno mencionar trecho do AIR do Projeto Estratégico “Evolução do Modelo de Acompanhamento, Fiscalização e Controle” (SEI nº 0641245):

"(...) historicamente, as atividades de acompanhamento, inspeção e controle, baseadas nas obrigações impostas nos Regulamentos, possuem um foco reativo (após as infrações já terem sido cometidas). Ocorre que, analisando o histórico de descumprimentos, observa-se que para muitos casos o sancionamento não alterou o comportamento dos regulados. Há uma grande dificuldade na avaliação de desempenho das empresas, visto que o esforço da Agência é direcionado para analisar obrigação a obrigação, com o foco na conformidade com as regras e pouco direcionado aos resultados a serem alcançados."

Segundo o modelo proposto, o **macroprocesso Fiscalização Regulatória** abrange dois processos: **Acompanhamento**, agora sob o enfoque mais amplo, compreendendo as atividades de fiscalização, bem como de prevenção de condutas em desacordo com a legislação e regulamentação; e **Controle**, com seu escopo ampliado. O processo de controle resume-se à implementação de diferentes ações de controle adotando conceitos de regulação responsiva, a partir da avaliação de riscos e comportamento do regulado.

Em relação à "**Efetividade das atividades de Fiscalização Regulatória**", foi levantada a dificuldade de acompanhamento, inspeção e controle do cumprimento do arcabouço legal e regulatório, em razão de seu volume, detalhamento e complexidade. Como bem descrito na AIR supramencionada, "*o objetivo desta ação é tornar a Fiscalização Regulatória da Agência mais efetiva e com menor custo regulatório, priorizando ações que tragam maior benefício para os consumidores, para os entes regulados e para a sociedade em geral*".

Entende-se que a simplificação regulatória é essencial para o sucesso da regulação responsiva, pois a Anatel se utilizaria de estímulos outros, de caráter não normativo/sancionatório para induzir o comportamento dos regulados. A regulamentação ficaria, deste modo, afeta às obrigações que mais impactam o usuário, em sentido amplo (a depender do serviço de maior interesse pelo usuário) e restrito (detalhamento das obrigações pertinentes ao serviço a ser regulamentado).

Por outro lado, pode haver normas que ainda demandam uma intervenção regulatória maior. São, em geral, matérias mais complexas que precisam ser detalhadas em regulamentação para facilitar o acompanhamento pela Anatel ou o cumprimento pelas concessionárias. Assim, pretende-se analisar, no âmbito de cada assunto abordado no ROU atual, o nível de intervenção regulatória que se faz necessária no momento atual de desenvolvimento das telecomunicações.

Diante do exposto, esta temática está dividida nos seguintes subtemas, seguindo a estruturação do ROU:

- Subtema 1 - Metas de acesso individual
- Subtema 2 - Metas de acesso coletivo
- Subtema 3 – Backhaul
- Subtema 4 - Prospecção, Planejamento e Prestação de informações
- Subtema 5 - Divulgação das metas de universalização
- Subtema 6 – Disposições finais

SUBTEMA 1 – Metas de acesso individual

O art. 4º do PGMU IV determina o seguinte:

Art. 4º. Nas localidades com mais de trezentos habitantes, as concessionárias são obrigadas a implantar o STFC com acessos individuais nas classes residencial, não residencial e tronco, no prazo de até cento e vinte dias, contados da solicitação, nos termos estabelecidos em regulamento.

§ 1º As solicitações de instalação de acessos individuais das classes residencial, não residencial e tronco, nas localidades com STFC com acessos individuais devem ser atendidas no prazo máximo de sete dias, contado da data de solicitação em noventa por cento dos casos, e, em nenhuma hipótese a instalação de acessos individuais poderá ocorrer em prazo superior a vinte e cinco dias.

§ 2º Nas localidades com STFC com acessos individuais, aplica-se excepcionalmente o prazo estabelecido no caput quando comprovada a necessidade de expansão de cobertura de rede, nos termos estabelecidos em regulamento.

(grifo nosso)

Conforme exposto acima, o PGMU IV determina, expressamente, que seja regulamentado o atendimento a localidades. Assim, cabe neste subtema avaliar o grau de intervenção a ser dado para a presente obrigação, considerando a atual conjuntura.

Qual o problema a ser solucionado?

Adequação da regulamentação de universalização atual ao PGMU IV e ao cenário de telecomunicações atual, no qual o interesse dos usuários pelo STFC decresce.

Caso a Anatel não adeque sua regulamentação, há o risco de serem mantidas normas incompatíveis com o arcabouço regulatório e legal atual.

Quais os objetivos da ação?

Adequar a meta de implantação de acesso individual do STFC à realidade da prestação do serviço de forma a torná-la efetiva do ponto de vista das necessidades reais da população e exequível, do ponto de vista das operadoras.

A intervenção regulatória é necessária, em decorrência de determinação estabelecida no art. 4º e 30 do PGMU IV.

Quais os grupos afetados?

- Concessionárias dos serviços de telecomunicações
- Assinantes e usuários do STFC
- Anatel

Quais as diretrizes, princípios e pressupostos norteadores da análise de impacto?

- Manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos
- Estabilidade Regulatória
- Melhoria dos critérios técnicos para a instalação de acessos individuais do STFC
- Uso otimizado dos recursos de universalização

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

- *Alternativa A – Simplificar as normas referentes ao atendimento das localidades com acesso individual;*
- *Alternativa B – Manter o nível atual de intervenção regulatória no atendimento das localidades com acesso individual (Status quo)*
- *Alternativa C – Ampliar o nível de intervenção regulatória no atendimento com acesso individual.*

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A - Simplificar as normas referentes ao atendimento das localidades com acesso individual

O Regulamento de Obrigações de Universalização - ROU atual dispõe de normas que detalham o presente tema como: cômputo dos prazos de atendimento, meios de comprovação de pendências de atendimento e de feriados, operacionalização das solicitações de instalação, formas de acompanhamento da solicitação.

Ocorre que algumas regras parecem ser dispensáveis, seja porque já constam em outros regulamentos e leis, seja porque a intervenção regulatória é desnecessária. Nesse último caso, entende-se que a norma posta não traz benefícios aos grupos afetados, mas acrescenta a estes custos desnecessários, como se verá nos quadros a seguir.

A título exemplificativo, podem ser citadas as seguintes normas que poderiam ser excluídas e/ou simplificadas:

Art. 6º Para efeitos do atendimento às solicitações computam-se os prazos, excluindo-se o dia da solicitação e incluindo-se o do vencimento.

(...)

§ 3º Se o vencimento cair em feriados declarados por lei ou aos domingos, considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte.

§ 4º Na avaliação do parágrafo anterior, caberá à Concessionária apresentar prova sobre os feriados estaduais e municipais, comprovando a vigência da lei que os declara.

(...)

§ 6º A concessionária, para fins de comprovação de pendência, cuja responsabilidade seja atribuível ao solicitante, deve buscar meios de prova capazes de demonstrar efetivamente a responsabilidade do solicitante na pendência, tais como, gravações telefônicas, ordens de serviço, declarações de próprio punho, entre outros.

(...)

§ 9º A solicitação realizada por meio de correspondência deve ser carimbada com a data do recebimento pela Concessionária.

(grifo nosso)

Nos casos do §4º e §6º do art. 6º, a exclusão se daria pela interpretação sistemática da Lei de Processo Administrativo (LPA) – Lei nº 9784/1999 e do Código de Defesa do Consumidor (CDC) – Lei 8078/1990:

LPA:

Art. 36. Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução.

CDC:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

(...)

VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;

Em relação às vantagens que a simplificação poderá trazer está a de facilitar o cumprimento da regulamentação pelas **concessionárias**, haja vista que as normas se tornam mais claras, objetivas e/ou em menor quantidade. Isto se dá porque regras mais complexas podem levar a interpretações diversas e até prejudicar o entendimento delas, dificultando a observância dos fins pretendidos pelo regulador.

Além disso, uma grande quantidade de normas não significa necessariamente maior qualidade na entrega do serviço de telecomunicações. Critérios, índices, prazos e outros requisitos só serão realmente necessários se impactarem positivamente no objetivo pretendido por determinado Regulamento. No caso em análise, é preciso verificar se a simplificação das normas facilita a universalização e a ampliação do acesso ou se, ao contrário, prejudica o cumprimento delas, gerando controles excessivos e custos burocráticos não revertidos para uma prestação de serviço eficiente.

Ressalta-se que os **assinantes e usuários do STFC** serão beneficiados caso a simplificação preserve o teor das normas que realmente impactam na perspectiva deles, já que estes representam a sociedade para a qual o serviço será entregue. Por isso, caso a alternativa A seja a escolhida, é primordial que essa diretriz seja seguida.

Importante ainda comentar que grande quantidade de regras prolixas pode dificultar o seu acompanhamento pela sociedade. Nesse sentido, textos herméticos e palavras excessivamente técnicas de difícil compreensão afastam o exercício pleno da democracia.

Para a **Anatel**, normas mais claras, objetivas e/ou em menor quantidade melhoram o desempenho da Agência, a qual poderá se debruçar mais detidamente sobre cada norma e seu respectivo cumprimento pelas concessionárias, bem como os resultados levados à sociedade.

Por fim, cita-se a Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), que em seu art. 2º estipula à Administração Pública a adequação entre meios e fins, eficiência e a adoção de formas simples :

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

(...)

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

(...)

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

(...)

Alternativa B - Manter o nível de intervenção regulatória atual referente ao atendimento das localidades com acesso individual

Manter a intervenção regulatória existente significaria atuar de uma forma mais restritiva e menos responsiva. Embora viável, há de se analisar a conveniência e oportunidade de se optar por essa alternativa.

Como já dito na Introdução deste AIR, ao optar por esse caminho, a agência continuará a se basear num modelo que enfatiza a prescrição, monitoramento e punição dos desvios observados. Se por um lado, esse tipo de modelo é capaz de fortalecer o poder sancionador e arrecadatório do Estado, por outro, é contrário ao modelo de “regulação responsiva”. Esse tipo de regulação é capaz de abarcar diferentes comportamentos de modo dinâmico, aplicando a abordagem mais restritiva e punitiva sobre aqueles atores que realmente se recusam a cooperar ou se ajustar ao comportamento desejado.

Reiterando o que foi apresentado na análise da Alternativa A, em relação às **concessionárias**, manter o nível de intervenção regulatória pode dificultar o cumprimento das normas, haja vista que estas serão mais complexas e/ou em maior quantidade. Para os **assinantes e usuários do STFC**, não são observados, *a priori*, benefícios.

Em relação à Anatel, poderá haver maior lentidão no acompanhamento do cumprimento das normas pelas concessionárias.

Alternativa C - Ampliar o nível de intervenção regulatória no atendimento das localidades com acesso individual

Somado às razões apresentadas nas análises das Alternativas A e B, ampliar o nível de intervenção regulatória seria impor, de forma geral, mais obrigações às concessionárias para fins de controle, monitoramento e sancionamento. Embora possível, há de se analisar a conveniência de impor mais obrigações num contexto em que se busca a regulação responsiva.

Em relação às **concessionárias**, ampliar o nível de intervenção regulatória pode dificultar o cumprimento das normas, haja vista que estas serão mais complexas e/ou em maior quantidade, além de aumentar seus custos. Para os **assinantes e usuários do STFC**, não são observadas, *a priori*, benefícios nem alterações nos custos.

Em relação à Anatel, poderá haver maior lentidão no acompanhamento do cumprimento das normas pelas concessionárias, e maior custo para acompanhamento das obrigações que podem ser acrescentadas e/ou agravadas.

Resumo da Análise das Alternativas

Alternativa	Vantagens			Desvantagens		
	Prestadoras	Usuários	Anatel	Prestadoras	Usuários	Anatel
A	Pode facilitar o cumprimento das normas, haja vista que estas se tornam mais claras e/ou em menor quantidade.	Os assuntos que realmente impactam na perspectiva do usuário serão regulamentados e acompanhados pela Anatel.	Melhoria no desempenho do acompanhamento da Agência. Os custos do acompanhamento das obrigações podem diminuir, pois a Anatel acompanhará menos obrigações, que serão aquelas que realmente impactam na perspectiva do usuário.	Não observadas.	Não observadas.	Não observadas.
B	Não observadas no momento atual.	Não observadas no momento atual.	Não observadas no momento atual.	Significativos custos para cumprimento das obrigações.	Regras complexas e/ou em grande quantidade podem dificultar o acompanhamento/controle pela sociedade.	- acompanhamento e controle das obrigações podem demandar significativo tempo de análise pela Anatel; - os custos de regulação podem ser altos.
C	Não observadas.	Não observadas.	Não observadas.	Os custos de cumprimento das obrigações podem aumentar, pois mais obrigações serão exigidas das prestadoras.	Regras complexas e/ou em grande quantidade podem dificultar o acompanhamento/controle pela sociedade.	acompanhamento e controle das obrigações podem demandar mais tempo de análise pela Anatel; - os custos de regulação podem aumentar, pois a Anatel acompanhará obrigações mais complexas e/ou em maior quantidade.

SUBTEMA 2 – Metas de acesso coletivo

O PGMU IV estabelece o seguinte:

Art. 9º Do total de TUP instalados em cada localidade, no mínimo dez por cento devem estar em locais acessíveis ao público vinte e quatro horas por dia.

Art. 10. Nas localidades com mais de trezentos habitantes, as concessionárias do STFC na modalidade local devem, mediante solicitação, ativar e manter TUP para atender os estabelecimentos de ensino regular, estabelecimentos de saúde, estabelecimentos de segurança pública, bibliotecas e museus públicos, órgãos do Poder Judiciário, órgãos do Poder Executivo e Legislativo, órgãos do Ministério Público e órgãos de defesa do consumidor, terminais rodoviários, aeródromos e áreas comerciais de significativa circulação de pessoas, observados os critérios estabelecidos em regulamento, no prazo máximo de sete dias, contado da data de solicitação.

Art. 11. Nas localidades com mais de cem habitantes, as concessionárias do STFC na modalidade local devem, mediante solicitação, ativar e manter TUP adaptados para as pessoas com deficiência de locomoção, auditiva e de fala, no prazo de sete dias, contado da data de solicitação, observados os critérios estabelecidos em regulamento, inclusive quanto à sua localização e sua destinação.

Parágrafo único. A responsabilidade pelo cumprimento do disposto no caput para localidade situada à distância geodésica superior a trinta quilômetros de outra com mais de trezentos habitantes será das concessionárias do serviço nas modalidades longa distância nacional e internacional.

Art. 12. Todos os TUP devem estar adaptados às pessoas com deficiência visual, nos termos estabelecidos em regulamento.

Art. 13. Nas localidades com mais de cem habitantes, as concessionárias do STFC devem ativar, mediante solicitação, e manter um TUP em local acessível ao público vinte e quatro horas por dia, no prazo estabelecido no caput do art. 4º.

§ 1º Deverá ser mantido o TUP já instalado nas localidades com até trezentos habitantes.

§ 2º A responsabilidade pelo cumprimento do disposto no caput para localidade situada à distância geodésica igual ou inferior a trinta quilômetros de outra com mais de trezentos habitantes é das concessionárias do serviço na modalidade local.

§ 3º A responsabilidade pelo cumprimento do disposto no caput para localidade situada à distância geodésica superior a trinta quilômetros de outra localidade com mais de trezentos habitantes é da concessionária do serviço nas modalidades longa distância nacional e internacional.

Art. 14. As concessionárias do STFC devem assegurar que sejam atendidos com TUP, instalado em local acessível ao público vinte e quatro horas por dia, mediante solicitação, os seguintes locais situados em área rural, até as quantidades constantes dos [Anexos II e III](#), na forma estabelecida em [regulamentação da Anatel](#):

I - escolas públicas;

II - estabelecimentos de saúde;

III - comunidades remanescentes de quilombos ou quilombolas, devidamente certificadas pelo Incra;

IV - populações tradicionais e extrativistas fixadas nas unidades de conservação de uso sustentável geridas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;

V - assentamentos de trabalhadores rurais;

VI - aldeias indígenas;

VII - organizações militares das Forças Armadas;

VIII - postos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal do Ministério da Segurança Pública;

IX - aeródromos públicos;

X - postos revendedores de combustíveis automotivos;

XI - cooperativas e associações, nos termos do disposto na [Lei nº 10.406](#), de 10 de janeiro de 2012 - Código Civil;

XII - postos de fiscalização da Receita Federal e Estadual; e

XIII - estabelecimentos de segurança pública.

(...)

§ 2º A responsabilidade pelo cumprimento do disposto no caput para local situado à distância geodésica superior a trinta quilômetros de uma com mais de trezentos habitantes é da concessionária do serviço nas modalidades longa distância nacional e internacional, nos termos estabelecidos em regulamento.

(...)

Art. 16. Os casos de sobreposição de instalação de TUP terão seus atendimentos definidos em regulamentação específica.

(grifos nossos)

Conforme exposto acima, o PGMU IV determina, expressamente, que sejam regulamentados alguns pontos referentes ao atendimento com acesso coletivo. Assim, cabe neste subtema avaliar o grau de intervenção a ser dado para a presente obrigação, considerando a atual conjuntura de desenvolvimento do setor de telecomunicações.

Qual o problema a ser solucionado?

Adequação da regulamentação de universalização atual ao PGMU IV e ao cenário de telecomunicações atual, no qual o interesse dos usuários pelo STFC decresce.

Caso a Anatel não adeque sua regulamentação, há o risco de serem mantidas normas incompatíveis com o arcabouço regulatório e legal atual.

Quais os objetivos da ação?

Adequar a meta de implantação de acesso coletivo do STFC à realidade da prestação do serviço de forma a torná-la efetiva do ponto de vista das necessidades reais da população e exequível, do ponto de vista das operadoras.

A intervenção regulatória é necessária, em decorrência de determinação estabelecida nos art. 14, 16 e 30 do PGMU IV.

Quais os grupos afetados?

- Concessionárias dos serviços de telecomunicações
- Assinantes e usuários do STFC
- Anatel

Quais as diretrizes, princípios e pressupostos norteadores da análise de impacto?

- Manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos
- Estabilidade Regulatória
- Melhoria dos critérios técnicos para a instalação de acessos coletivos
- Uso otimizado dos recursos de universalização

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

- Alternativa A – Simplificar as normas referentes ao atendimento das localidades com acesso coletivo;
- Alternativa B – Manter o atual nível de intervenção regulatória no atendimento das localidades com acesso coletivo;
- Alternativa C – Ampliar o nível de intervenção regulatória no atendimento das localidades com acesso coletivo.

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A - Simplificar as normas referentes ao atendimento das localidades com acesso coletivo

O Regulamento de Obrigações de Universalização - ROU atual dispõe de normas que detalham o presente tema como: Meta de Densidade, Meta de Distância, Meta de Acessos Coletivos com TUP adaptado, Responsabilidade pelo Atendimento, Metas de Acesso Coletivo em Locais situados em Área Rural, sobreposição, Atendimento pela Concessionária modalidade Local, Atendimento pela Concessionária modalidade Longa Distância Nacional e Internacional, Metas de PSM na Área Rural.

Ocorre que algumas regras parecem ser dispensáveis, seja porque já constam em outros regulamentos (como as regras referentes à acessibilidade, que constam na Resolução da Anatel nº 667, de 31 de maio de 2016), seja porque foram excluídas do PGMU IV (como Metas de Densidade, de Distância e de instalação de Posto de Serviço Multifacilidade), ou ainda porque a intervenção regulatória é dispensável. Nesse último caso, entende-se que a norma posta não traz benefícios aos grupos afetados, mas acrescenta a estes custos desnecessários, como se verá nos quadros a seguir.

A título exemplificativo, pode ser citada a seguinte norma que poderia ser excluída e/ou simplificada:

Art. 16. Os locais atendidos pela Concessionária na modalidade Longa Distância Nacional e Internacional que passarem a estar no raio de trinta quilômetros de uma localidade com acessos individuais, deverão ser atendidos pela Concessionária na modalidade Local.

(...)

§ 2º Somente após a instalação do TUP pela Concessionária na modalidade Local, poderá a Concessionária na modalidade Longa Distância Nacional e Internacional solicitar autorização junto à Anatel para retirada do seu TUP.

(grifo nosso)

No caso supramencionado, parece ser desnecessária a solicitação de autorização junto à Anatel para retirada de TUP pela concessionária LDN nos casos em que ela não é obrigada a mantê-lo.

Em relação às vantagens que a simplificação poderá trazer está a de facilitar o cumprimento da regulamentação pelas **concessionárias**, haja vista que as normas se tornam mais claras, objetivas e/ou em menor quantidade. Isto se dá porque regras mais complexas podem levar a interpretações diversas e até prejudicar o entendimento delas, dificultando a observância dos fins pretendidos pelo regulador.

Além disso, uma grande quantidade de normas não significa necessariamente maior qualidade na entrega do serviço de telecomunicações. Critérios, índices, prazos e outros requisitos só serão realmente necessários se impactarem positivamente no objetivo pretendido por determinado Regulamento. No caso em análise, é preciso verificar se a simplificação das normas facilita a universalização e a ampliação do acesso ou se, ao contrário, prejudica o cumprimento delas, gerando controles excessivos e custos burocráticos não revertidos para uma prestação de serviço eficiente.

Ressalta-se que os **assinantes e usuários do STFC** serão beneficiados caso a simplificação preserve o teor das normas que realmente impactam na perspectiva deles, já que estes representam a sociedade para a qual o serviço será entregue. Por isso, caso a alternativa A seja a escolhida, é primordial que essa diretriz seja seguida.

Importante ainda comentar que grande quantidade de regras prolixas podem dificultar o seu acompanhamento pela sociedade. Nesse sentido, textos herméticos e palavras excessivamente técnicas afastam o exercício pleno da democracia.

Para a **Anatel**, normas mais claras, objetivas e/ou em menor quantidade melhoram o desempenho da Agência, a qual poderá se debruçar mais detidamente sobre cada norma e seu respectivo cumprimento pelas concessionárias, bem como os resultados levados à sociedade.

Por fim, cita-se a Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), que em seu art. 2º estipula à Administração Pública a adequação entre meios e fins, eficiência e a adoção de formas simples o seguinte:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

(...)

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

(...)

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

(...)

Alternativa B - Manter o nível de intervenção regulatória atual referente às metas de acesso coletivo

Manter a intervenção regulatória existente significaria atuar de uma forma mais restritiva e menos responsiva. Embora viável, há de se analisar a conveniência e oportunidade de se optar por essa alternativa.

Como já dito na Introdução deste AIR, ao optar por esse caminho, a agência continuará a se basear num modelo que enfatiza a prescrição, monitoramento e punição dos desvios observados. Se por um lado, esse tipo de modelo é capaz de fortalecer o poder sancionador e arrecadatório do Estado, por outro, é contrário ao modelo de “regulação responsiva”. Esse tipo de regulação é capaz de abarcar diferentes comportamentos de modo dinâmico, aplicando a abordagem mais restritiva e punitiva sobre aqueles atores que realmente se recusam a cooperar ou se ajustar ao comportamento desejado.

Reiterando o que foi apresentado na análise da Alternativa A, em relação às **concessionárias**, manter o nível de intervenção regulatória pode dificultar o cumprimento das normas, haja vista que estas serão mais complexas e/ou em maior quantidade. Para os **assinantes e usuários do STFC**, não são observadas, *a priori*, benefícios.

Em relação à Anatel, poderá haver maior lentidão no acompanhamento do cumprimento das normas pelas concessionárias.

Alternativa C - Ampliar o nível de intervenção regulatória no atendimento das localidades com acesso coletivo

Somado às razões apresentadas nas análises das Alternativas A e B, ampliar o nível de intervenção regulatória seria impor, de forma geral, mais obrigações às concessionárias para fins de controle, monitoramento e sancionamento. Embora possível, há de se analisar a conveniência de impor mais obrigações num contexto rio em que se busca a regulação responsiva.

Em relação às **concessionárias**, ampliar o nível de intervenção regulatória pode dificultar o cumprimento das normas, haja vista que estas serão mais complexas e/ou em maior quantidade, além de aumentar seus custos. Para os **assinantes e usuários do STFC**, não são observadas, *a priori*, benefícios nem alterações nos custos.

Em relação à Anatel, poderá haver maior lentidão no acompanhamento do cumprimento das normas pelas concessionárias, e maior custo para acompanhamento das obrigações que podem ser acrescentadas e/ou agravadas.

Alternativa	Vantagens			Desvantagens		
	Prestadoras	Usuários	Anatel	Prestadoras	Usuários	Anatel
A	Pode facilitar o cumprimento das normas, haja vista que estas se tornam mais claras e/ou em menor quantidade.	Os assuntos que realmente impactam na perspectiva do usuário serão regulamentados e acompanhados pela Anatel.	Melhoria no desempenho do acompanhamento da Agência. Os custos do acompanhamento das obrigações podem diminuir, pois a Anatel acompanhará menos obrigações, que serão aquelas que realmente impactam na perspectiva do usuário.	Não observadas.	Não observadas.	Não observadas.
B	Não observadas no momento atual.	Não observadas no momento atual.	Não observadas no momento atual	Significativos custos para cumprimento das obrigações.	Regras complexas e/ou em grande quantidade podem dificultar o acompanhamento/controle pela sociedade.	- lentidão no acompanhamento das obrigações; - os custos de regulação podem aumentar, pois a Anatel acompanhará obrigações mais complexas e/ou em maior quantidade.

C	Não observadas.	Não observadas.	Não observadas.	Os custos de cumprimento das obrigações podem aumentar, pois mais obrigações serão exigidas das prestadoras.	Regras complexas e/ou em grande quantidade podem dificultar o acompanhamento/controle pela sociedade.	<ul style="list-style-type: none"> - Maior lentidão no acompanhamento das obrigações; - os custos de regulação podem aumentar, pois a Anatel acompanhará obrigações mais complexas e/ou em maior quantidade.
---	-----------------	-----------------	-----------------	--	---	--

SUBTEMA 3 - Backhaul

Os artigos 17 e 18 do PGMU IV determinam o seguinte:

*Art. 17. Nas sedes de Município atendidas por força do disposto no [Decreto nº 6.424, de 4 de abril de 2008](#), a concessionária deverá manter instalada a capacidade de **backhaul** estabelecida até 31 de dezembro de 2010.*

*Art. 18. As concessionárias do STFC na modalidade local ficam obrigadas a disponibilizar o acesso à infraestrutura de **backhaul**, objeto das metas de universalização, nos termos de regulamentação específica, de maneira a atender, preferencialmente, a implementação de políticas públicas para as telecomunicações.*

Conforme exposto acima, o PGMU IV determina, expressamente, que seja regulamentado o acesso à infraestrutura de backhaul. Importa saber como será regulamentado, nos moldes da ROU atual, ou de forma mais simplificada.

Qual o problema a ser solucionado?

Adequação da regulamentação de universalização atual ao PGMU IV e ao cenário de telecomunicações atual, no qual o interesse dos usuários pelo STFC decresce.

Caso a Anatel não adeque sua regulamentação, há o risco de serem mantidas normas incompatíveis com o PGMU IV e com o arcabouço regulatório e legal atual.

Quais os objetivos da ação?

Adequar o acesso à infraestrutura de backhaul à realidade da prestação do serviço de forma a torná-la efetiva do ponto de vista das necessidades reais da população e exequível, do ponto de vista das operadoras.

A intervenção regulatória é necessária, em decorrência de determinação estabelecida nos art. 18 e 30 do PGMU IV.

Quais os grupos afetados?

- Concessionárias dos serviços de telecomunicações
- Assinantes e usuários do STFC
- Anatel
- Interessados em acessar a infraestrutura de Backhaul das concessionárias

Quais as diretrizes, princípios e pressupostos norteadores da análise de impacto?

- Manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos
- Estabilidade Regulatória

- Melhoria dos critérios técnicos para disponibilização de acesso à infraestrutura de Backhaul
- Uso otimizado dos recursos de universalização

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

- *Alternativa A – Simplificar as normas referentes à disponibilização de acesso à infraestrutura de Backhaul;*
- *Alternativa B – Manter o nível de intervenção regulatória em relação à disponibilização de acesso à infraestrutura de Backhaul;*
- *Alternativa C _ Ampliar o nível de intervenção regulatória em relação às obrigações de Backhaul*

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A - Simplificar as normas referentes à disponibilização de acesso à infraestrutura de Backhaul

O Regulamento de Obrigações de Universalização - ROU atual dispõe de normas que detalham o presente tema como: Capacidades, Oferta por Backhaul, Prazo de atendimento e Saldo.

Ocorre que algumas regras parecem ser dispensáveis, seja porque já constam em outros atos normativos (Regulamento de EILD), seja porque a intervenção regulatória é dispensável. Nesse último caso, entende-se que a norma posta não traz benefícios aos grupos afetados, mas acrescenta custos desnecessários a estes, como se verá nos quadros a seguir.

A título exemplificativo, pode ser citada as seguintes norma que poderia ser excluída:

Art. 40. O saldo dos recursos decorrente da apuração das despesas e receitas resultantes da implementação do art. 13 do anexo ao [Decreto nº 4.769, de 27 de junho de 2003](#), calculado com base nas regras estabelecidas na [Resolução nº 539, de 23 de fevereiro de 2010](#), é utilizado na consecução das obrigações de universalização, conforme previsto no PGMU, aprovado pelo [Decreto nº 7.512, de 2011](#).

No caso supramencionado, salienta-se que o PGMU IV já estabelece, em seu art. 26 o seguinte:

Art. 26. O saldo a que se refere o [§ 2º do art. 13 do Anexo ao Decreto nº 4.769, de 27 de junho de 2003](#), será convertido em obrigações de universalização, nos termos do disposto no [art. 80 da Lei nº 9.472, de 1997](#).

Em relação às vantagens que a simplificação poderá trazer está a de facilitar o cumprimento da regulamentação pelas **concessionárias**, haja vista que as normas se tornam mais claras, objetivas e/ou em menor quantidade. Isto se dá porque regras mais complexas podem levar a interpretações diversas e até prejudicar o entendimento delas, dificultando a observância dos fins pretendidos pelo regulador.

Além disso, uma grande quantidade de normas não significa necessariamente maior qualidade na entrega do serviço de telecomunicações. Critérios, índices, prazos e outros requisitos só serão realmente necessários se impactarem positivamente no objetivo pretendido por determinado Regulamento. No caso em análise, é preciso verificar se a simplificação das normas facilita a universalização e a ampliação do acesso ou se, ao contrário, prejudica o cumprimento delas, gerando controles excessivos e custos burocráticos não revertidos para uma prestação de serviço eficiente.

Ressalta-se que os **assinantes e usuários do STFC** serão beneficiados caso a simplificação preserve o teor das normas que realmente impactam na perspectiva deles, já que estes representam a sociedade para a qual o serviço será entregue. Por isso, caso a alternativa A seja a escolhida, é primordial que essa diretriz seja seguida.

Importante ainda comentar que grande quantidade de regras prolixas podem dificultar o seu acompanhamento pela sociedade. Nesse sentido, textos herméticos e palavras excessivamente técnicas afastam o exercício pleno da democracia.

Para a **Anatel**, normas mais claras, objetivas e/ou em menor quantidade melhoram o desempenho da Agência, a qual poderá se debruçar mais detidamente sobre cada norma e seu respectivo cumprimento pelas concessionárias, bem como os resultados levados à sociedade.

Por fim, cita-se a Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), que em seu art. 2º estipula à Administração Pública a adequação entre meios e fins, eficiência e a adoção de formas simples o seguinte:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

(...)

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

(...)

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

(...)

Alternativa B - Manter o nível de intervenção regulatória atual referente às obrigações de Backhaul

Manter a intervenção regulatória existente significaria atuar de uma forma mais restritiva e menos responsiva. Embora viável, há de se analisar a conveniência e oportunidade de se optar por essa alternativa.

Como já dito na Introdução deste AIR, ao optar por esse caminho, a agência continuará a se basear num modelo que enfatiza a prescrição, monitoramento e punição dos desvios observados. Se por um lado, esse tipo de modelo é capaz de fortalecer o poder sancionador e arrecadatório do Estado, por outro, é contrário ao modelo de “regulação responsiva”. Esse tipo de regulação é capaz de abarcar diferentes comportamentos de modo dinâmico, aplicando a abordagem mais restritiva e punitiva sobre aqueles atores que realmente se recusam a cooperar ou se ajustar ao comportamento desejado.

Reiterando o que foi apresentado na análise da Alternativa A, em relação às **concessionárias**, manter o nível de intervenção regulatória pode dificultar o cumprimento das normas, haja vista que estas serão mais complexas e/ou em maior quantidade. Para os **assinantes e usuários do STFC**, não são observadas, *a priori*, benefícios.

Em relação à Anatel, poderá haver maior lentidão no acompanhamento do cumprimento das normas pelas concessionárias.

Alternativa C - Ampliar o nível de intervenção regulatória em relação às obrigações de Backhaul

Somado às razões apresentadas nas análises das Alternativas A e B, ampliar o nível de intervenção regulatória seria impor, de forma geral, mais obrigações às concessionárias para fins de controle, monitoramento e sancionamento. Embora possível, há de se analisar a conveniência de impor mais obrigações num contexto em que se busca a regulação responsiva.

Em relação às **concessionárias**, ampliar o nível de intervenção regulatória pode dificultar o cumprimento das normas, haja vista que estas serão mais complexas e/ou em maior quantidade, além de aumentar seus custos. Para os **assinantes e usuários do STFC**, não são observadas, *a priori*, benefícios nem alterações nos custos.

Em relação à Anatel, poderá haver maior lentidão no acompanhamento do cumprimento das normas pelas concessionárias, e maior custo para acompanhamento das obrigações que podem ser acrescentadas e/ou agravadas.

Alternativa	Vantagens			Desvantagens				
	Prestadoras	Usuários	Anatel	Interessados em acessar a infraestrutura de Backhaul das concessionárias	Prestadoras	Usuários	Anatel	Interessados em acessar a infraestrutura de Backhaul das concessionárias
A	Pode facilitar o cumprimento das normas, haja vista que estas se tornam mais claras e/ou em menor quantidade.	Os assuntos que realmente impactam na perspectiva do usuário serão regulamentados e acompanhados pela Anatel.	Melhoria no desempenho do acompanhamento da Agência. Os custos do acompanhamento das obrigações podem diminuir, pois a Anatel acompanhará menos obrigações, que serão aquelas que realmente impactam na perspectiva do usuário.	Torna-se mais fácil o acesso à infraestrutura de Backhaul, inclusive pelas Prestadoras de Pequeno Porte – PPP.	Não observadas.	Não observadas.	Não observadas.	Não observadas.
B	Não observadas no momento atual.	Não observadas no momento atual.	Não observadas no momento atual.	Não observadas no momento atual.	Significativos custos para cumprimento das obrigações	Regras complexas e/ou em grande quantidade podem dificultar o acompanhamento/controle pela sociedade.	Acompanhamento e controle das obrigações podem demandar significativo tempo de análise pela Anatel; - os custos de regulação podem	Pode dificultar o acesso à infraestrutura de Backhaul, inclusive por Prestadoras de Pequeno Porte – PPP.

							ser altos.	
C	Não observadas.	Não observadas.	Não observadas.	Não observadas.	Os custos de cumprimento das obrigações podem aumentar, pois mais obrigações serão exigidas das prestadoras.	Regras complexas e/ou em grande quantidade podem dificultar o acompanhamento/controle pela sociedade.	acompanhamento e controle das obrigações podem demandar mais tempo de análise pela Anatel; - os custos de regulação podem aumentar, pois a Anatel acompanhará obrigações mais complexas e/ou em maior quantidade.	Pode dificultar o acesso à infraestrutura de Backhaul, inclusive por Prestadoras de Pequeno Porte – PPP.

SUBTEMA 4 – Prospecção, Planejamento e Prestação de informações

O PGMU IV, em seus artigos 4º, 10 e 11, determina:

Art. 4º Nas localidades com mais de trezentos habitantes, as concessionárias do STFC na modalidade local devem implantar o STFC com acessos individuais nas classes residencial, não residencial e tronco, no prazo de até cento e vinte dias, contado da data de solicitação, nos termos estabelecidos em regulamento.

Art. 10. Nas localidades com mais de trezentos habitantes, as concessionárias do STFC na modalidade local devem, mediante solicitação, ativar e manter TUP para atender os estabelecimentos de ensino regular, estabelecimentos de saúde, estabelecimentos de segurança pública, bibliotecas e museus públicos, órgãos do Poder Judiciário, órgãos do Poder Executivo e Legislativo, órgãos do Ministério Público e órgãos de defesa do consumidor, terminais rodoviários, aeródromos e áreas comerciais de significativa circulação de pessoas, observados os critérios estabelecidos em regulamento, no prazo máximo de sete dias, contado da data de solicitação.

Art. 11. Nas localidades com mais de cem habitantes, as concessionárias do STFC na modalidade local devem, mediante solicitação, ativar e manter TUP adaptados para as pessoas com deficiência de locomoção, auditiva e de fala, no prazo de sete dias, contado da data de solicitação, observados os critérios estabelecidos em regulamento, inclusive quanto à sua localização e sua destinação.

(grifo nosso)

Conforme exposto acima, o PGMU IV estabelece que tanto a instalação de acesso individual como a de TUP sejam feitas mediante solicitação. Diferentemente, portanto, da meta que era estabelecida no PGMU III, que não condicionava a instalação de acessos à solicitação de interessados.

Desta forma, a Prospecção, utilizada para verificar o enquadramento de uma determinada localidade ou local aos critérios do PGMU III, não se mostra mais necessária. Consequentemente, o Planejamento do atendimento das localidades prospectadas também não deve ser regulamentado.

No que tange à Prestação de informações relativas às obrigações de universalização e ao progressivo atendimento das metas estabelecidas, esta pode ser regulamentada, restando analisar se de forma simplificada ou não.

Qual o problema a ser solucionado?

Adequação da regulamentação de universalização atual ao PGMU IV e ao cenário de telecomunicações atual, no qual o interesse dos usuários pelo STFC decresce.

Caso a Anatel não adeque sua regulamentação, há o risco de serem mantidas normas incompatíveis com o arcabouço regulatório e legal atual.

Quais os objetivos da ação?

Adequar obrigações de Prospecção, Planejamento e Prestação de informações à realidade da prestação do serviço de forma a torná-la efetiva do ponto de vista das necessidades reais da população e exequível, do ponto de vista das operadoras.

Quais os grupos afetados?

- Concessionárias dos serviços de telecomunicações
- Assinantes e usuários do STFC
- Anatel

Quais as diretrizes, princípios e pressupostos norteadores da análise de impacto?

- Manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos
- Estabilidade Regulatória
- Melhoria dos critérios técnicos referentes à prospecção, planejamento e prestação de informações
- Uso otimizado dos recursos de universalização

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

- *Alternativa A – Simplificar as normas referentes à Prospecção, Planejamento e Prestação de informações;*
- *Alternativa B – Manter o nível de intervenção regulatória atual em relação à Prospecção, Planejamento e Prestação de informações;*
- *Alternativa C – Ampliar o nível de intervenção regulatória em relação à Prospecção, Planejamento e Prestação de informações.*

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A - Simplificar as normas referentes à Prospecção, Planejamento e Prestação de informações

O Regulamento de Obrigações de Universalização - ROU atual dispõe de normas que detalham o presente tema como: Prospecção, Planejamento de Atendimento aos Locais e Prestação de informações.

Ocorre que algumas regras parecem ser dispensáveis, seja porque já constam em outros atos normativos, seja porque a intervenção regulatória é dispensável. Nesse último caso, entende-se que a norma posta não traz benefícios aos grupos afetados, mas acrescenta custos desnecessários a estes, como se verá nos quadros a seguir.

A título exemplificativo, podem ser citadas as seguintes norma que poderia ser excluída e/ou simplificada:

Art. 45. A Concessionária deve apresentar, semestralmente, até o dia 10 dos meses de junho e dezembro, planejamento das localidades prospectadas que serão atendidas em decorrência do enquadramento nas características descritas nos arts. [5º](#) e [15](#) do PGMU.

Em relação às vantagens que a simplificação poderá trazer está a de facilitar o cumprimento da regulamentação pelas **concessionárias**, haja vista que as normas se tornam mais claras, objetivas e/ou em menor quantidade. Isto se dá porque regras mais complexas podem levar a interpretações diversas e até prejudicar o entendimento delas, dificultando a observância dos fins pretendidos pelo regulador.

Além disso, uma grande quantidade de normas não significa necessariamente maior qualidade na entrega do serviço de telecomunicações. Critérios, índices, prazos e outros requisitos só serão realmente necessários se impactarem positivamente no objetivo pretendido por determinado Regulamento. No caso em análise, é preciso verificar se a simplificação das normas facilita a universalização e a ampliação do acesso ou se, ao contrário, prejudica o cumprimento delas, gerando controles excessivos e custos burocráticos não revertidos para uma prestação de serviço eficiente.

Ressalta-se que os **assinantes e usuários do STFC** serão beneficiados caso a simplificação preserve o teor das normas que realmente impactam na perspectiva deles, já que estes representam a sociedade para a qual o serviço será entregue. Por isso, caso a alternativa A seja a escolhida, é primordial que essa diretriz seja seguida.

Importante ainda comentar que grande quantidade de regras prolixas podem dificultar o seu acompanhamento pela sociedade. Nesse sentido, textos herméticos e palavras excessivamente técnicas afastam o exercício pleno da democracia.

Para a **Anatel**, normas mais claras, objetivas e/ou em menor quantidade melhoram o desempenho da Agência, a qual poderá se debruçar mais detidamente sobre cada norma e seu respectivo cumprimento pelas concessionárias, bem como os resultados levados à sociedade.

Por fim, cita-se a Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), que em seu art. 2º estipula à Administração Pública a adequação entre meios e fins, eficiência e a adoção de formas simples o seguinte:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

(...)

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

(...)

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

(...)

Alternativa B - Manter o nível de intervenção regulatória atual referentes à Prospecção, Planejamento e Prestação de informações

Manter a intervenção regulatória existente significaria atuar de uma forma mais restritiva e menos responsiva. Embora viável, há de se analisar a conveniência e oportunidade de se optar por essa alternativa.

Como já dito na Introdução deste AIR, ao optar por esse caminho, a agência continuará a se basear num modelo que enfatiza a prescrição, monitoramento e punição dos desvios observados. Se por um lado, esse tipo de modelo é capaz de fortalecer o poder sancionador e arrecadatório do Estado, por outro, é contrário ao modelo de “regulação responsiva”. Esse tipo de regulação é capaz de abarcar diferentes comportamentos de modo dinâmico, aplicando a abordagem mais restritiva e punitiva sobre aqueles atores que realmente se recusam a cooperar ou se ajustar ao comportamento desejado.

Reiterando o que foi apresentado na análise da Alternativa A, em relação às **concessionárias**, manter o nível de intervenção regulatória pode dificultar o cumprimento das normas, haja vista que estas serão mais complexas e/ou em maior quantidade. Para os **assinantes e usuários do STFC**, não são observadas, *a priori*, benefícios.

Em relação à Anatel, poderá haver maior lentidão no acompanhamento do cumprimento das normas pelas concessionárias.

Alternativa C - Ampliar o nível de intervenção regulatória referentes à Prospecção, Planejamento e Prestação de informações

Somado às razões apresentadas nas análises das Alternativas A e B, ampliar o nível de intervenção regulatória seria impor, de forma geral, mais obrigações às concessionárias para fins de controle, monitoramento e sancionamento. Embora possível, há de se analisar a conveniência de impor mais obrigações num contexto em que se busca a regulação responsiva.

Em relação às **concessionárias**, ampliar o nível de intervenção regulatória pode dificultar o cumprimento das normas, haja vista que estas serão mais complexas e/ou em maior quantidade, além de aumentar seus custos. Para os **assinantes e usuários do STFC**, não são observadas, *a priori*, benefícios nem alterações nos custos.

Em relação à Anatel, poderá haver maior lentidão no acompanhamento do cumprimento das normas pelas concessionárias, e maior custo para acompanhamento das obrigações que podem ser acrescentadas e/ou agravadas.

Alternativa	Vantagens			Desvantagens		
	Prestadoras	Usuários	Anatel	Prestadoras	Usuários	Anatel
A	Pode facilitar o cumprimento das normas, haja vista que estas se tornam mais claras e/ou em menor quantidade.	Os assuntos que realmente impactam na perspectiva do usuário serão regulamentados e acompanhados pela Anatel.	Melhoria no desempenho do acompanhamento da Agência. Os custos do acompanhamento das obrigações podem diminuir, pois a Anatel acompanhará menos obrigações, que serão aquelas que realmente impactam na perspectiva do usuário.	Não observadas.	Não observadas.	Não observadas.
B	Não observadas no momento atual.	Não observadas no momento atual	Não observadas no momento atual.	Significativos custos para cumprimento das obrigações.	Regras complexas e/ou em grande quantidade podem dificultar o acompanhamento/controlado pela sociedade.	- acompanhamento e controle das obrigações podem demandar significativo tempo de análise pela Anatel; - os custos de regulação podem ser altos.
C	Não observadas.	Não observadas.	Não observadas.	Os custos de cumprimento das obrigações podem aumentar, pois mais obrigações serão exigidas das prestadoras.	Regras complexas e/ou em grande quantidade podem dificultar o acompanhamento/controlado pela sociedade.	- acompanhamento e controle das obrigações podem demandar mais tempo de análise pela Anatel; - os custos de regulação podem aumentar, pois a Anatel acompanhará obrigações mais complexas e/ou em maior quantidade.

SUBTEMA 5 – Divulgação das Metas de Universalização

O PGMU IV não traz em seu bojo normas referentes à divulgação das metas de universalização, tampouco determina que a Anatel o faça.

É preciso, portanto, analisar se é necessário haver obrigações referentes à divulgação no Regulamento de Obrigações de Universalização – ROU e em que nível de intervenção regulatória.

Qual o problema a ser solucionado?

Adequação da regulamentação de universalização atual ao PGMU IV e ao cenário de telecomunicações atual, no qual o interesse dos usuários pelo STFC decresce.

Caso a Anatel não adeque sua regulamentação, há o risco de serem mantidas normas incompatíveis com o PGMU IV e com o arcabouço regulatório e legal atual.

Quais os objetivos da ação?

Adequar obrigações de divulgação das metas de universalização à realidade da prestação do serviço de forma a torná-la efetiva do ponto de vista das necessidades reais da população e exequível, do ponto de vista das operadoras.

Quais os grupos afetados?

- Concessionárias dos serviços de telecomunicações
- Assinantes e usuários do STFC
- Anatel

Quais as diretrizes, princípios e pressupostos norteadores da análise de impacto?

- Manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos
- Estabilidade Regulatória
- Melhoria dos critérios técnicos para a divulgação das metas de universalização
- Uso otimizado dos recursos de universalização

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

- *Alternativa A – Simplificar as normas referentes à divulgação das metas de universalização;*
- *Alternativa B – Manter o nível de intervenção regulatória em relação à divulgação das metas de universalização;*

- *Alternativa C – Ampliar o nível de intervenção regulatória em relação à divulgação das metas de universalização.*

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A - Simplificar as normas referentes às obrigações de divulgação das metas de universalização

O Regulamento de Obrigações de Universalização - ROU atual dispõe de normas que detalham o presente tema como: divulgação em emissoras de rádio, em emissoras de TV e na internet, divulgação aos órgãos públicos, divulgação das Consultas ou Audiências Públicas.

Ocorre que algumas regras parecem ser dispensáveis, pois não trazem benefícios aos grupos afetados, mas acrescenta custos desnecessários a estes, como se verá nos quadros a seguir.

A título exemplificativo, pode ser citada a seguinte norma que poderia ser excluída e/ou simplificada:

Art. 55. As Concessionárias deverão apresentar anualmente, à Anatel, proposta de campanha de divulgação das metas de universalização, tendo como público-alvo a população brasileira adulta.

Em relação às vantagens que a simplificação poderá trazer está a de facilitar o cumprimento da regulamentação pelas **concessionárias**, haja vista que as normas se tornam mais claras, objetivas e/ou em menor quantidade. Isto se dá porque regras mais complexas podem levar a interpretações diversas e até prejudicar o entendimento delas, dificultando a observância dos fins pretendidos pelo regulador.

Além disso, uma grande quantidade de normas não significa necessariamente maior qualidade na entrega do serviço de telecomunicações. Critérios, índices, prazos e outros requisitos só serão realmente necessários se impactarem positivamente no objetivo pretendido por determinado Regulamento. No caso em análise, é preciso verificar se a simplificação das normas facilita a universalização e a ampliação do acesso ou se, ao contrário, prejudica o cumprimento delas, gerando controles excessivos e custos burocráticos não revertidos para uma prestação de serviço eficiente.

Ressalta-se que os **assinantes e usuários do STFC** serão beneficiados caso a simplificação preserve o teor das normas que realmente impactam na perspectiva deles, já que estes representam a sociedade para a qual o serviço será entregue. Por isso, caso a alternativa A seja a escolhida, é primordial que essa diretriz seja seguida.

Importante ainda comentar que grande quantidade de regras prolixas podem dificultar o seu acompanhamento pela sociedade. Nesse sentido, textos herméticos e palavras excessivamente técnicas afastam o exercício pleno da democracia.

Para a **Anatel**, normas mais claras, objetivas e/ou em menor quantidade melhoram o desempenho da Agência, a qual poderá se debruçar mais detidamente sobre cada norma e seu respectivo cumprimento pelas concessionárias, bem como os resultados levados à sociedade.

Por fim, cita-se a Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), que em seu art. 2º estipula à Administração Pública a adequação entre meios e fins, eficiência e a adoção de formas simples o seguinte:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

(...)

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

(...)

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

(...)

Alternativa B - Manter o nível de intervenção regulatória atual referente às obrigações de divulgação das metas de universalização

Manter a intervenção regulatória existente significaria atuar de uma forma mais restritiva e menos responsiva. Embora viável, há de se analisar a conveniência e oportunidade de se optar por essa alternativa.

Como já dito na Introdução deste AIR, ao optar por esse caminho, a agência continuará a se basear num modelo que enfatiza a prescrição, monitoramento e punição dos desvios observados. Se por um lado, esse tipo de modelo é capaz de fortalecer o poder sancionador e arrecadatório do Estado, por outro, é contrário ao modelo de “regulação responsiva”. Esse tipo de regulação é capaz de abarcar diferentes comportamentos de modo dinâmico, aplicando a abordagem mais restritiva e punitiva sobre aqueles atores que realmente se recusam a cooperar ou se ajustar ao comportamento desejado.

Reiterando o que foi apresentado na análise da Alternativa A, em relação às concessionárias, manter o nível de intervenção regulatória pode dificultar o cumprimento das normas, haja vista que estas serão mais complexas e/ou em maior quantidade. Para os assinantes e usuários do STFC, não são observadas, *a priori*, benefícios.

Em relação à Anatel, poderá haver maior lentidão no acompanhamento do cumprimento das normas pelas concessionárias.

Alternativa C - Ampliar o nível de intervenção regulatória em relação às obrigações de divulgação das metas de universalização

Somado às razões apresentadas nas análises das Alternativas A e B, ampliar o nível de intervenção regulatória seria impor, de forma geral, mais obrigações às concessionárias para fins de controle,

monitoramento e sancionamento. Embora possível, há de se analisar a conveniência de impor mais obrigações num contexto em que se busca a regulação responsiva.

Em relação às **concessionárias**, ampliar o nível de intervenção regulatória pode dificultar o cumprimento das normas, haja vista que estas serão mais complexas e/ou em maior quantidade, além de aumentar seus custos. Para os **assinantes e usuários do STFC**, não são observadas, *a priori*, benefícios nem alterações nos custos.

Em relação à Anatel, poderá haver maior lentidão no acompanhamento do cumprimento das normas pelas concessionárias, e maior custo para acompanhamento das obrigações que podem ser acrescentadas e/ou agravadas.

Alternativa	Vantagens			Desvantagens		
	Prestadoras	Usuários	Anatel	Prestadoras	Usuários	Anatel
A	Pode facilitar o cumprimento das normas, haja vista que estas se tornam mais claras e/ou em menor quantidade.	Os assuntos que realmente impactam na perspectiva do usuário serão regulamentados e acompanhados pela Anatel.	Melhoria no desempenho do acompanhamento da Agência. Os custos do acompanhamento das obrigações podem diminuir, pois a Anatel acompanhará menos obrigações, que serão aquelas que realmente impactam na perspectiva do usuário.	Não observadas.	Não observadas.	Não observadas.
B	Não observadas no momento.	Não observadas no momento.	Não observadas no momento.	Significativos custos para cumprimento das obrigações.	Regras complexas e/ou em grande quantidade podem dificultar o acompanhamento/controle pela sociedade.	- acompanhamento e controle das obrigações podem demandar significativo tempo de análise pela Anatel; - os custos de regulação podem ser altos.
C	Não observadas.	Não observadas.	Não observadas.	Os custos de cumprimento das obrigações podem aumentar, pois mais obrigações serão exigidas das	Regras complexas e/ou em grande quantidade podem dificultar o acompanhamento/controle pela sociedade.	- acompanhamento e controle das obrigações podem demandar mais tempo de análise pela Anatel; - os custos de regulação podem

				prestadoras.		aumentar, pois a Anatel acompanhará obrigações mais complexas e/ou em maior quantidade.
--	--	--	--	--------------	--	---

SUBTEMA 6 – Disposições Finais

O PGMU IV, em suas disposições finais, traz as seguintes obrigações para a Anatel:

Art. 24. A Anatel deverá, no prazo de até três meses, contado da data de publicação deste Plano, confirmar a inexistência de atendimento com tecnologia de quarta geração - 4G ou superior - nas localidades indicadas no [Anexo IV](#).

Parágrafo único. Verificada a existência de localidades com atendimento de tecnologia de quarta geração - 4G ou superior, a Anatel deverá substituí-las por localidades sem atendimento com essa tecnologia.

Art. 29. A Anatel deverá elaborar e apresentar ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, nos termos do disposto no [art. 19 da Lei nº 9.472, de 1997](#), plano de utilização dos saldos de que tratam os art. 26, art. 27 e art. 28.

Art. 30. Enquanto não for publicada a regulamentação deste Plano, aplicam-se, no que couber, as disposições do regulamento do [Decreto nº 7.512, de 2011](#).

Parágrafo único. A regulamentação deste Plano deverá ser editada pela Anatel, no prazo de doze meses, contado da data de publicação deste Decreto.

Adicionalmente, o PGMU IV traz as disposições sobre saldos abaixo:

Art. 26. O saldo a que se refere o [§ 2º do art. 13 do Anexo ao Decreto nº 4.769, de 27 de junho de 2003](#), será convertido em obrigações de universalização, nos termos do disposto no [art. 80 da Lei nº 9.472, de 1997](#).

Art. 27. O saldo decorrente das reduções de densidade de que trata o [art. 10 do Decreto nº 7.512, de 2011](#), será convertido em obrigações de universalização, nos termos do disposto no [art. 80 da Lei nº 9.472, de 1997](#).

Parágrafo único. Para a concessionária de STFC nas modalidades longa distância nacional e internacional, será considerado o saldo resultante das localidades anteriormente de sua responsabilidade, as quais passaram a ser atendidas pelas concessionárias de STFC na modalidade local.

Art. 28. O saldo de exclusão das metas de postos de serviço multifacilidades em área rural de que tratam os [art. 19 e art. 20 do Decreto nº 7.512, de 2011](#), será convertido em obrigações de universalização, nos termos do disposto no [art. 80 da Lei nº 9.472, de 1997](#).

Em relação ao Backhaul para atendimento dos compromissos de universalização, bem como as estações rádio base e as rede de transporte implantadas especificamente para atendimento dos compromissos de universalização, o art. 23 do PGMU IV estabelece que estes qualificam-se entre os bens de infraestrutura e equipamentos de comutação e transmissão reversíveis à União e devem integrar a relação de bens reversíveis.

Qual o problema a ser solucionado?

Adequação da regulamentação de universalização atual ao PGMU IV e ao cenário de telecomunicações atual, no qual o interesse dos usuários pelo STFC decresce.

Caso a Anatel não adeque sua regulamentação, há o risco de serem mantidas normas incompatíveis com o PGMU IV e com o arcabouço regulatório e legal atual.

Quais os objetivos da ação?

Adequar obrigações de universalização à realidade da prestação do serviço de forma a torná-la efetiva do ponto de vista das necessidades reais da população e exequível, do ponto de vista das operadoras.

Quais os grupos afetados?

- Concessionárias dos serviços de telecomunicações
- Assinantes e usuários do STFC
- Anatel

Quais as diretrizes, princípios e pressupostos norteadores da análise de impacto?

- Manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos
- Estabilidade Regulatória
- Melhoria dos critérios técnicos para acompanhamento das obrigações de universalização
- Uso otimizado dos recursos de universalização

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

- *Alternativa A – Simplificar as Disposições Finais;*
- *Alternativa B – Manter o nível de intervenção regulatória das Disposições Finais;*
- *Alternativa C – Ampliar o nível de intervenção regulatória das Disposições Finais.*

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A - Simplificar as Disposições Finais

O Regulamento de Obrigações de Universalização - ROU atual dispõe de normas que detalham o presente tema como: comprovação para efeito de Procedimento de Apuração de Descumprimento de Universalização – PADO, casos em que poderá haver remanejamento de TUP e dados referentes a coordenadas geodésicas.

Ocorre que algumas regras parecem ser dispensáveis, seja porque já constam em outros atos normativos, seja porque a intervenção regulatória é dispensável. Nesse último caso, entende-se que a norma posta não traz benefícios aos grupos afetados, mas acrescenta custos desnecessários a estes, como se verá nos quadros a seguir.

A título exemplificativo, pode ser citada a seguinte norma que poderia ser excluída e/ou simplificada:

Art. 64. As comprovações referentes a informações que constituem matéria deste Regulamento deverão ser mantidas pelas Concessionárias por um período mínimo de cinco anos e, quando forem objeto de PADO, até o seu trânsito em julgado, observada a legislação aplicável.

Em relação às vantagens que a simplificação poderá trazer está a de facilitar o cumprimento da regulamentação pelas **concessionárias**, haja vista que as normas se tornam mais claras, objetivas e/ou em menor quantidade. Isto se dá porque regras mais complexas podem levar a interpretações diversas e até prejudicar o entendimento delas, dificultando a observância dos fins pretendidos pelo regulador.

Além disso, uma grande quantidade de normas não significa necessariamente maior qualidade na entrega do serviço de telecomunicações. Critérios, índices, prazos e outros requisitos só serão realmente necessários se impactarem positivamente no objetivo pretendido por determinado Regulamento. No caso em análise, é preciso verificar se a simplificação das normas facilita a universalização e a ampliação do acesso ou se, ao contrário, prejudica o cumprimento delas, gerando controles excessivos e custos burocráticos não revertidos para uma prestação de serviço eficiente.

Ressalta-se que os **assinantes e usuários do STFC** serão beneficiados caso a simplificação preserve o teor das normas que realmente impactam na perspectiva deles, já que estes representam a sociedade para a qual o serviço será entregue. Por isso, caso a alternativa A seja a escolhida, é primordial que essa diretriz seja seguida.

Importante ainda comentar que grande quantidade de regras prolixas podem dificultar o seu acompanhamento pela sociedade. Nesse sentido, textos herméticos e palavras excessivamente técnicas afastam o exercício pleno da democracia.

Para a **Anatel**, normas mais claras, objetivas e/ou em menor quantidade melhoram o desempenho da Agência, a qual poderá se debruçar mais detidamente sobre cada norma e seu respectivo cumprimento pelas concessionárias, bem como os resultados levados à sociedade.

Por fim, cita-se a Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), que em seu art. 2º estipula à Administração Pública a adequação entre meios e fins, eficiência e a adoção de formas simples o seguinte:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

(...)

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

(...)

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

(...)

Alternativa B - Manter o nível de intervenção regulatória atual das Disposições Finais

Manter a intervenção regulatória existente significaria atuar de uma forma mais restritiva e menos responsiva. Embora viável, há de se analisar a conveniência e oportunidade de se optar por essa alternativa.

Como já dito na Introdução deste AIR, ao optar por esse caminho, a agência continuará a se basear num modelo que enfatiza a prescrição, monitoramento e punição dos desvios observados. Se por um lado, esse tipo de modelo é capaz de fortalecer o poder sancionador e arrecadatório do Estado, por outro, é contrário ao modelo de “regulação responsiva”. Esse tipo de regulação é capaz de abarcar diferentes comportamentos de modo dinâmico, aplicando a abordagem mais restritiva e punitiva sobre aqueles atores que realmente se recusam a cooperar ou se ajustar ao comportamento desejado.

Reiterando o que foi apresentado na análise da Alternativa A, em relação às concessionárias, manter o nível de intervenção regulatória pode dificultar o cumprimento das normas, haja vista que estas serão mais complexas e/ou em maior quantidade. Para os assinantes e usuários do STFC, não são observadas, *a priori*, benefícios.

Em relação à Anatel, poderá haver maior lentidão no acompanhamento do cumprimento das normas pelas concessionárias.

Alternativa C - Ampliar o nível de intervenção regulatória das Disposições Finais

Somado às razões apresentadas nas análises das Alternativas A e B, ampliar o nível de intervenção regulatória seria impor, de forma geral, mais obrigações às concessionárias para fins de controle, monitoramento e sancionamento. Embora possível, há de se analisar a conveniência de impor mais obrigações num contexto em que se busca a regulação responsiva.

Em relação às **concessionárias**, ampliar o nível de intervenção regulatória pode dificultar o cumprimento das normas, haja vista que estas serão mais complexas e/ou em maior quantidade, além de aumentar seus custos. Para os **assinantes e usuários do STFC**, não são observadas, *a priori*, benefícios nem alterações nos custos.

Em relação à Anatel, poderá haver maior lentidão no acompanhamento do cumprimento das normas pelas concessionárias, e maior custo para acompanhamento das obrigações que podem ser acrescentadas e/ou agravadas.

Alternativa	Vantagens			Desvantagens		
	Prestadoras	Usuários	Anatel	Prestadoras	Usuários	Anatel
A	Pode facilitar o cumprimento das normas, haja vista que estas se	Os assuntos que realmente impactam na perspectiva do usuário serão	Melhoria no desempenho do acompanhamento da Agência.	Não observadas.	Não observadas.	Não observadas.

	tornam mais claras e/ou em menor quantidade.	regulamentados e acompanhados pela Anatel.	Os custos do acompanhamento das obrigações podem diminuir, pois a Anatel acompanhará menos obrigações, que serão aquelas que realmente impactam na perspectiva do usuário.			
B	Não observadas no momento.	Não observadas no momento	Não observadas no momento.	Significativos custos para cumprimento das obrigações.	Regras complexas e/ou em grande quantidade podem dificultar o acompanhamento/controle pela sociedade.	<ul style="list-style-type: none"> - acompanhamento e controle das obrigações podem demandar significativo tempo de análise pela Anatel; - os custos de regulação podem ser altos.
C	Não observadas.	Não observadas.	Não observadas.	Os custos de cumprimento das obrigações podem aumentar, pois mais obrigações serão exigidas das prestadoras.	Regras complexas e/ou em grande quantidade podem dificultar o acompanhamento/controle pela sociedade.	<ul style="list-style-type: none"> - acompanhamento e controle das obrigações podem demandar mais tempo de análise pela Anatel; - os custos de regulação podem aumentar, pois a Anatel acompanhará obrigações mais complexas e/ou em maior quantidade.

CONCLUSÃO GERAL E ALTERNATIVAS SUGERIDAS

Qual a conclusão da análise realizada?

Diante das análises feitas no âmbito do **TEMA 1 – SIMPLIFICAR AS OBRIGAÇÕES GERAIS DE UNIVERSALIZAÇÃO**, observa-se que haverá mais benefícios caso a Anatel opte pela alternativa A – Simplificar as obrigações de universalização.

Para as concessionárias, a simplificação facilitará o cumprimento das normas, haja vista que estas se tornam mais claras e em menor quantidade. Para os assinantes e usuários do STFC, os assuntos que realmente os impactam serão regulamentados e acompanhados pela Anatel. Relativamente à Anatel, esta melhorará seu desempenho no acompanhamento da prestação do serviço.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

As possíveis mudanças regulatórias foram mencionadas em cada subtema, com indicação expressa de normas que podem ser alteradas/excluídas/simplificadas.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

O monitoramento será feito por meio de avaliação dos grupos afetados – Concessionárias, usuários e assinantes do STFC, e Anatel. As concessionárias, desde a Consulta Pública do ROU, poderão se manifestar sobre a simplificação das normas e, durante a vigência do novo ROU, também poderão trazer subsídios à Anatel.

Por sua vez, a Anatel fará o acompanhamento das obrigações, a partir de uma regulação responsiva, no âmbito do processo de fiscalização regulatória.

Por fim, quanto aos usuários e assinantes do STFC, a Anatel têm canais de comunicações como o FOCUS para receber reclamações, dúvidas e elogios sobre as obrigações de universalização.

TEMA 02: REGULAMENTAÇÃO DAS METAS DE ACESSO FIXO SEM FIO PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO

SEÇÃO 1

RESUMO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Descrição introdutória do Tema

O Capítulo V do PGMU IV traz as seguintes metas:

Art. 19. O saldo decorrente das alterações das metas de TUP promovidas por este Plano será utilizado em favor de metas de acesso fixo sem fio para a prestação do STFC.

Art. 20. As concessionárias do STFC na modalidade local devem implantar sistemas de acesso fixo sem fio com suporte para conexão em banda larga nas localidades indicadas no Anexo IV.

Parágrafo único. Os sistemas de acesso fixo sem fio deverão viabilizar tecnicamente, em regime de exploração industrial, a oferta de conexão à internet por meio de tecnologia de quarta geração - 4G ou superior.

Art. 21. O atendimento ao disposto no art. 20 deverá ocorrer por meio da implantação de uma estação rádio base em cada localidade indicada no Anexo IV.

Parágrafo único. As localidades indicadas no Anexo IV deverão ser atendidas por cada concessionária da seguinte forma:

I - no mínimo, dez por cento das localidades até 31 de dezembro de 2019;

II - no mínimo, vinte e cinco por cento das localidades até 31 de dezembro de 2020;

III - no mínimo, quarenta e cinco por cento das localidades até 31 de dezembro de 2021;

IV - no mínimo, setenta por cento das localidades até 31 de dezembro de 2022; e

V - cem por cento das localidades até 31 de dezembro de 2023.

Art. 22. A Anatel deverá apurar a disponibilidade de saldo a que se refere o art. 19.

Parágrafo único. Na hipótese de restar saldo, a Anatel deverá estabelecer obrigação de cobertura para novas localidades.

Assim como no Tema 1 cabe à Anatel regulamentar a questão, a fim de melhor operacionalizar o acompanhamento das metas, de acordo com o disposto no Parágrafo único do art. 30 do PGMU IV e suas competências estabelecidas na lei 9472/1997 - Lei Geral de Telecomunicações.

Qual o problema a ser solucionado?

Adequação da regulamentação de universalização atual ao PGMU IV e ao cenário de telecomunicações atual, no qual o interesse dos usuários pelo STFC decresce.

Caso a Anatel não adeque sua regulamentação, há o risco de serem mantidas normas incompatíveis com o arcabouço regulatório e legal atual.

Quais os objetivos da ação?

Adequar metas de universalização à realidade da prestação do serviço de forma a torná-la efetiva do ponto de vista das necessidades reais da população e exequível, do ponto de vista das operadoras.

Quais os grupos afetados?

- Concessionárias dos serviços de telecomunicações
- Assinantes e usuários do STFC
- Anatel
- Interessados em utilizar a infraestrutura de acesso fixo sem fio para a prestação do STFC

Quais as diretrizes, princípios e pressupostos norteadores da análise de impacto?

- Manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos
- Estabilidade Regulatória
- Melhoria dos critérios técnicos para acompanhamento das metas de universalização
- Uso otimizado dos recursos de universalização

Quais são as opções regulatórias consideradas para o tema?

Alternativa A – Regular as metas de acesso fixo sem fio para a prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado;

Alternativa B – Não regular as metas de acesso fixo sem fio para a prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado.

ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

Alternativa A – Regular as metas de Acesso Fixo sem Fio para a prestação do STFC

O PGMU IV dispõe de normas que detalham o presente tema como: localidades a serem atendidas, definição de regime de exploração e de tecnologia e cronograma das metas.

É preciso verificar a necessidade de detalhar tais regras, levando-se em consideração, principalmente, os grupos afetados. Nesse sentido, a regulamentação poderia se mostrar necessária para melhor acompanhar as metas definidas pelo PGMU, facilitar o cumprimento das normas pelas concessionárias, levar mais benefícios aos usuários e assinantes do STFC.

A título exemplificativo, poderia ser regulamentada a obrigatoriedade de oferta pública e de compartilhamento do sistema de acesso fixo sem fio.

Alternativa B – Não regulamentar as metas de acesso fixo sem fio para a prestação do STFC

Não regulamentar significaria deixar apenas ao PGMU IV a disposição sobre o assunto. Embora viável, há de se analisar a conveniência e oportunidade de se optar por essa alternativa.

Alternativa	Vantagens				Desvantagens			Interessados em acessar o Sistema de Acesso Fixo sem Fio das concessionárias
	Prestadoras	Usuários	Anatel	Interessados em acessar o Sistema de Acesso Fixo sem Fio das concessionárias	Prestadoras	Usuários	Anatel	
A	-Oferece maior segurança jurídica às concessionárias; -As normas atuais não têm o viés punitivo/coercitivo e, portanto, a regulamentação, nesse caso, não vai de encontro à regulação responsiva.	Não observadas.	A Agência poderá acompanhar melhor o atendimento do art. 20, ao regulamentar obrigações de: - prestação de informações pelas concessionárias; compartilhamento e oferta do Sistema de Acesso Fixo sem Fio.	Pode facilitar o acesso à infraestrutura de acesso fixo sem fio por interessados, inclusive pelas Prestadoras de Pequeno Porte – PPP.	Não observadas.	Não observadas.	Os custos do acompanhamento das obrigações podem aumentar.	Não observadas.
B	Maior liberdade para implantar o Sistema de Acesso Fixo sem Fio.	Não observadas.	Não observadas.	Maior liberdade para negociar o acesso ao Sistema de Acesso Fixo sem fio.	Aumento da insegurança jurídica, pois a obrigação, por ser mais complexa, demanda maior detalhamento.	Não observadas.	Não observadas.	Considerando que a ausência de intervenção regulatória nesse caso pode dificultar o acesso à infraestrutura de acesso fixo sem fio por interessados em utilizar esse meio, os custos de acesso podem aumentar.

CONCLUSÃO GERAL E ALTERNATIVAS SUGERIDAS

Qual a conclusão da análise realizada?

Diante das análises feitas no âmbito do **TEMA 2 – REGULAMENTAÇÃO DAS METAS DE ACESSO FIXO SEM FIO PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO**, observa-se que haverá mais benefícios caso a Anatel opte pela alternativa B – Regulamentar as metas de acesso fixo sem fio para a prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado.

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

As possíveis mudanças regulatórias foram mencionadas nesta Seção 2, com indicação expressa de normas que podem ser excluídas/simplificadas.

Como a alternativa sugerida será monitorada?

O monitoramento será feito por meio de avaliação dos grupos afetados – Concessionárias, usuários e assinantes do STFC, Anatel e interessados em utilizar a infraestrutura em comento. As concessionárias, desde a Consulta Pública do ROU, poderão se manifestar sobre a simplificação das normas e, durante a vigência do novo ROU, também poderão trazer subsídios à Anatel.

Por sua vez, a Anatel fará o acompanhamento das obrigações, a partir de uma regulação responsiva, no âmbito do processo de fiscalização regulatória.

Por fim, quanto ao usuários e assinantes do STFC, a Anatel têm canais de comunicações como o FOCUS para receber reclamações, dúvidas e elogios sobre as obrigações de universalização.
