



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**

**Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 11/COGIR/SEAE/MF**

Brasília, 17 de novembro de 2010.

**Assunto:** Contribuição à Consulta Pública nº 51 da ANATEL para Edital de Licitação para expedição de Autorizações para exploração do Serviço Móvel Pessoal – SMP e/ou para Uso de Radiofrequências para exploração do SMP nas Subfaixas de Radiofrequências H, Subfaixas de Extensão de Radiofrequências H, Subfaixas de Sobras de Radiofrequências A(S), D(S), E(S) e M(S) e Subfaixas de Extensão (SE) de Radiofrequências de 900 MHz e 1.800 MHz.

---

A Coordenação Geral de Indústrias de Rede e Sistema Financeiro, da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, apresenta parecer analítico sobre a Proposta de Edital de Licitação para expedição de Autorizações para exploração do Serviço Móvel Pessoal – SMP, em conformidade com o Plano Geral de Autorizações do Serviço Móvel Pessoal – PGA/SMP, aprovado pela Resolução nº 321, de 27 de setembro de 2002, e suas alterações aprovadas pela Resolução nº 466, de 15 de maio de 2007 e pela Resolução nº 478, de 07 de agosto de 2007. Essa proposta de alteração é o objeto da Consulta Pública nº 51, de 21 de dezembro de 2009.

---

## **I – Introdução**

A ANATEL abriu em 21 de dezembro de 2009 a Consulta Pública nº 51 que trata de Proposta de Edital de Licitação para a expedição de autorização para a exploração do Serviço Móvel Pessoal – SMP e outorga de autorização de uso de radiofrequências, nas subfaixas de radiofrequências da Banda H, Sobras e de Extensão ainda não outorgadas.

A agência assevera que o objetivo da venda dessas frequências é possibilitar uma maior capacidade para a prestação do serviço de telefonia móvel celular no Brasil, e que esse se encontra alinhado com o estabelecido pelo Plano de Trabalho da ANATEL para o biênio 2009-2010, o Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil – PGR. Um dos principais objetivos do PGR é massificar o acesso em banda larga, o que possibilitará acesso à Internet amplo e rápido para todos os brasileiros. A agência assevera que a presente venda de radiofrequências contribuirá para viabilizar o acesso à Internet por meio de aparelhos e tecnologias móveis.

De acordo com a apresentação da ANATEL na audiência pública do dia 11 de fevereiro de 2010, a proposta do Edital em consulta pública tem dentre os seus objetivos os seguintes: (i) fomento da competição livre, ampla e justa; (ii) a demanda e uso eficiente do espectro; (iii) a preparação para novas subfaixas a serem licitadas futuramente; (iv) a garantia de espaço para um novo entrante; e (v) o fomento do compartilhamento de infra-estruturas.

Importante ressaltar aqui que a ANATEL apresentou como motivação para esses objetivos a Lei Geral de Telecomunicações para o item (i), o Plano Geral de Atualização da Regulamentação em Telecomunicações (PGR) para o item (ii) e motivação de cunho geral para os remanescentes. Seria desejável que a Agência apresentasse e tornasse públicos os estudos e análises técnicas que embasaram essas justificativas. Com isso, a opção pelo formato do atual Edital contaria com a motivação e justificação necessárias para a tomada de decisão regulatória.

## **II – Descrição da Consulta Pública nº 51 de 21 de dezembro de 2009**

### **II.1 – Do objeto da Licitação**

Os objetos da Licitação em questão, divididos em lotes, são:

#### **1) Expedição de autorização:**

- 1.1) Para a exploração de Serviço Móvel Pessoal – SMP, por prazo indeterminado, concomitantemente à expedição de autorização para uso de radiofrequências nas Subfaixas de Radiofrequências H (10 MHz + 10 MHz), disciplinadas pela Resolução nº 454 de 11 de dezembro de 2006,

---

pelo prazo de 15 (quinze) anos, prorrogável uma única vez por igual período, a título oneroso, ou pelo prazo remanescente das autorizações de radiofrequências nas Subfaixas de Radiofrequências de 1.900 MHz e 2.100 MHz, na Região do PGA-SMP que contenha a respectiva área de prestação; ou

- 1.2) Para uso de radiofrequências nas Subfaixas de Radiofrequências H (10 MHz + 10 MHz), disciplinadas pela Resolução nº 454 de 11 de dezembro de 2006, pelo prazo de 15 (quinze) anos, prorrogável uma única vez por igual período, a título oneroso, ou pelo prazo remanescente das autorizações de radiofrequências nas Subfaixas de Radiofrequências de 1.900 MHz e 2.100 MHz, na Região do PGA-SMP que contenha a respectiva área de prestação; ou

## **2) Expedição de Autorização:**

- 2.1) Para a exploração de Serviço Móvel Pessoal – SMP, por prazo indeterminado, concomitantemente à expedição de autorização para uso de radiofrequências nas Subfaixas de Extensão (SE) de Radiofrequências H (SE) (5 MHz + 5 MHz), disciplinadas pela Resolução nº 454 de 11 de dezembro de 2006, pelo prazo de 15 (quinze) anos, prorrogável uma única vez por igual período, a título oneroso, ou pelo prazo remanescente das autorizações de radiofrequências nas Subfaixas de Radiofrequências de 1.900 MHz e 2.100 MHz, na Região do PGA-SMP que contenha a respectiva área de prestação; ou

- 2.2) Para uso de radiofrequências nas Subfaixas de Extensão (SE) de Radiofrequências H (SE) (5 MHz + 5 MHz), disciplinadas pela Resolução nº 454 de 11 de dezembro de 2006, pelo prazo de 15 (quinze) anos, prorrogável uma única vez por igual período, a título oneroso, ou pelo prazo remanescente das autorizações de radiofrequências nas Subfaixas de Radiofrequências de 1.900 MHz e 2.100 MHz, na Região do PGA-SMP que contenha a respectiva área de prestação; ou

## **3) Expedição de Autorização:**

- 3.1) Para a exploração de Serviço Móvel Pessoal – SMP, por prazo indeterminado, concomitantemente à expedição de autorização para uso de radiofrequências nas Subfaixas de Sobras (S) de Radiofrequências M(S), A(S), D(S) e E(S), disciplinadas pela Resolução nº 454 de 11 de

---

dezembro de 2006, pelo prazo de 15 (quinze) anos, prorrogável uma única vez por igual período, a título oneroso, ou pelo prazo remanescente das outras autorizações de radiofrequências já existentes, o que ocorreu por último, na Região do PGA-SMP que contenha a respectiva área de prestação<sup>1</sup>; ou

- 3.2) Para uso de radiofrequências nas Subfaixas de Sobras (S) de Radiofrequências M(S), A(S), D(S) e E(S), disciplinadas pela Resolução nº 454 de 11 de dezembro de 2006, pelo prazo de 15 (quinze) anos, prorrogável uma única vez por igual período, a título oneroso, ou pelo prazo remanescente das autorizações de radiofrequências nas Subfaixas de Radiofrequências de 1.900 MHz e 2.100 MHz, na Região do PGA-SMP que contenha a respectiva área de prestação; ou

#### **4) Expedição de autorização:**

- 4.1) Para a exploração de Serviço Móvel Pessoal – SMP, por prazo indeterminado, concomitantemente à expedição de autorização para uso de radiofrequências nas Subfaixas de Extensão (SE) de Radiofrequências 900 MHz e 1.900 MHz, inclusive pra as subfaixas destinadas para sistemas TDD, disciplinadas pela Resolução nº 454 de 11 de dezembro de 2006, pelo prazo de 15 (quinze) anos, prorrogável uma única vez por igual período, a título oneroso, ou pelo prazo remanescente das outras autorizações de radiofrequências já existentes, o que ocorreu por último, na Região do PGA-SMP que contenha a respectiva área de prestação; ou
- 4.2) Para uso de radiofrequências nas Subfaixas de Extensão (SE) de Radiofrequências 900 MHz e 1.900 MHz, inclusive pra as subfaixas destinadas para sistemas TDD, disciplinadas pela Resolução nº 454 de 11 de dezembro de 2006, pelo prazo de 15 (quinze) anos, prorrogável uma única vez por igual período, a título oneroso, ou pelo prazo remanescente das autorizações de radiofrequências nas Subfaixas de

---

<sup>1</sup> A subfaixa de radiofrequência “A” representa a devolução da subfaixa de radiofrequências resultante da aquisição da Amazônia Celular. Essa subfaixa foi devolvidas à ANATEL com a extinção da autorização concedida à Amazônia Celular.

---

Radiofrequências de 1.900 MHz e 2.100 MHz, na Região do PGA-SMP que contenha a respectiva área de prestação; ou

## **II.2 Das Condições de Participação**

O Edital de licitação admite a participação nessa licitação de empresas constituídas segundo as leis brasileiras, com sede e administração no País, em que a maioria das cotas ou ações com direito a voto pertença a pessoas naturais residentes no Brasil ou a empresas constituídas sob as leis brasileiras com sede e administração no País, nos termos do art. 1º, in fine, do Decreto nº 2.617, de 05 de junho de 1998, que tenham dentre seus objetivos, a exploração de serviços de telecomunicações, isoladas ou consorciadas, ou aquelas que, inclusive as estrangeiras, não atendendo a essas condições, comprometam-se através de declaração a adaptar-se ou constituir empresa com as características adequadas, com observâncias das exigências previstas no Edital.

A proposta de edital inclui restrições às empresas que já atuam e prestam o serviço no mercado brasileiro, pois as mesmas só podem adquirir a subfaixa de radiofrequência H se não houver interessado pela mesma. Caso não haja novos entrantes interessados nessa subfaixa, o edital admite a venda para as operadoras já estabelecidas no mercado. Nesse caso, a faixa de 20 MHz (10 MHz + 10 MHz) deve ser dividida, o que possibilita que duas operadoras adquiram essa faixa de frequência (5 MHz + 5MHz para cada uma). Com a adoção dessas imposições, a ANATEL espera estimular o ingresso de um novo agente no mercado de telefonia celular brasileiro.

O Anexo I-C estabelece as condições de uso das subfaixas de radiofrequências. Os lotes de 1 a 13, e de 40 a 45, correspondentes às subfaixas da Banda H, M (S), A (S), D (S), e E (S), podem ser adquiridos por qualquer interessado, respeitadas a condições estabelecidas no Edital.

A principal condicionante do Edital estabelece que a uma mesma prestadora de SMP, sua coligada, controlada ou controladora, em uma mesma área geográfica, somente estão autorizadas, aos pares, as subfaixas de radiofrequências dispostas no Edital, até o limite máximo total de 85 MHz, observados os limites para cada subfaixa e as condicionantes para seu aumento, como estabelecido a seguir:

- I – (12,5 + 12,5) MHz, para as subfaixas de 800 MHz;
- II – (2,5 + 2,5) MHz, para quaisquer das subfaixas de 900 MHz;
- III – (25 + 25) MHz, para as subfaixas de 1.800 MHz;
- IV – (15 + 15) MHz, para as subfaixas de 1.900 MHz e 2.100 MHz;
- V – 5 MHz, para a subfaixa de extensão TDD, de 1.900 MHz.

---

Esses condicionamentos impossibilitam que as empresas que já operam no mercado de telefonia celular realizem lances para arrematar o bloco de subfaixa de 10 MHz + 10 MHz da Banda H. Um eventual lance das empresas atuantes faria com que elas extrapolassem o limite de blocos de frequência permitidos pela Anatel, que é de 15 MHz + 15 MHz. <sup>2</sup> (seria bom citar aqui o regulamento que embasa essa limitação).

A mesma racionalidade prevalece para a venda da subfaixa de extensão (SE) de 1.800 MHz, que também faz parte do Edital de licitação. O Edital contempla também as sobras de radiofrequência nas subfaixas A, D, E e M, além de 900 MHz. A licitação dessas sobras não conta com impedimentos à participação das empresas já atuantes no mercado.

Os lotes 14 a 39 somente poderão ser adquiridos por proponente que já detenha, direta ou indiretamente, autorização para uso das radiofrequências F, G, I, ou J que englobe a área geográfica do respectivo lote de interesse dentre os Lotes “14 a 39”. Portanto, o edital inclui a venda de “pedaços” de faixas que ainda não estão ocupados em diferentes regiões brasileiras nas bandas de 1.800 MHz e de 900 MHz. As empresas que possuam menos de 85 MHz em seu portfólio de frequências, em qualquer linha do espectro, poderão comprar sobras até esse limite.

A Proponente vencedora do processo de licitação deverá cumprir os Compromissos de Abrangência, para cada Lote para exploração do SMP ou de autorização para Uso de Radiofrequência, conforme a exigências descritas no Anexo I-B do Edital. Os compromissos de abrangência são semelhantes aos constantes do Edital de licitação para a venda das licenças de terceira geração (3G) e para a subfaixa de radiofrequência H são os seguintes:

- 1) Municípios com mais de 100 mil habitantes devem possuir cobertura de 100% em até 60 meses;
- 2) Municípios entre 30 e 100 mil habitantes devem possuir cobertura de 50% em até 60 meses;
- 3) Municípios com menos de 30 mil habitantes devem possuir cobertura de 15% em até 72 meses.

Esses compromissos permitem que mais de 15% dos municípios com população abaixo de 30 mil habitantes possuam prestação do Serviço Móvel Pessoal na faixa de 1900 MHz e 2100 MHz.

---

<sup>2</sup> Critérios estipulados pela Resolução nº 454 de 11 de dezembro de 2006.

---

Os compromissos para o novo entrante contam com prazos maiores, pois o objetivo da Agência é compatibilizar com o que já vem sendo exigido das prestadoras que já atuam no mercado. Os municípios com menos de 30 mil habitantes deverão ser atendidos entre 2 (dois) e 6 (seis) anos, e a cobertura deve ser implantada primeiramente naqueles municípios que ainda não contam com qualquer cobertura do Serviço Móvel Pessoal nas faixas de 1.900 MHz ou 2.100 MHz. Em 12 meses, o operador deverá cobrir pelo menos 50% da área urbana das capitais e dos municípios com mais de 500 mil habitantes, com o alcance dos 100% um ano depois. Nos municípios com mais de 200 mil habitantes, o serviço deve alcançar 50% de cobertura no prazo de 36 meses.

No décimo mês de cada ano relativo ao cumprimento dos compromissos de abrangência, a proponente vencedora de cada lote deverá notificar à ANATEL quais municípios já se encontram atendidos e quais serão atendidos até o término do ano. Além disso, deverá ser notificado o número da Estação Rádio-Base licenciada que atende aqueles municípios, para fins de início de verificação pela Agência quanto ao cumprimento dos compromissos de abrangência.

No décimo primeiro mês, a prestadora deverá informar à ANATEL o resumo de todos os municípios que foram cobertos, os que tiveram seu atendimento eventualmente antecipado e os que não foram atendidos. Nesse último caso, caso haja justificativa para o não cumprimento, a mesma deve ser encaminhada à ANATEL que procederá à sua análise.

### **III – Análise Concorrencial**

No que tange aos aspectos concorrenciais, entende-se que determinada norma tem potencial de desestabilizar o ambiente competitivo quando seus efeitos recaem em ao menos uma das seguintes hipóteses:<sup>3</sup>

(A) Limite o número ou a variedade de ofertantes – esta hipótese é provável no caso de a norma ou o projeto de regulamentação:

- Conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou serviços;
- Estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
- Limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- Aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado; ou

---

<sup>3</sup> Hipóteses baseadas no Guia de Avaliação da Concorrência, versão 1.0, OCDE 2007.

- 
- Criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

(B) Limite à concorrência entre empresas – esta hipótese é provável no caso de a norma ou projeto de regulamentação:

- Controlar ou influenciar substancialmente os preços de bens ou serviços;
- Limitar a liberdade dos fornecedores de publicitarem ou comercializarem os seus bens ou serviços;
- Fixar normas de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o que consumidores bem informados escolheriam; ou
- Aumentar significativamente o custo de produção de apenas alguns fornecedores (especialmente no caso de haver diferenciação no tratamento conferido a operadores históricos e a concorrentes novos).

(C) Reduza os incentivos dos ofertantes em competir de maneira mais vigorosa – essa hipótese é provável no caso de a norma ou o projeto de regulamentação:

- Estabelecer um regime de auto-regulamentação ou de co-regulamentação;
- Exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas;
- Isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência; ou
- Reduzir a mobilidade dos clientes entre diferentes fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos explícitos ou implícitos da mudança de fornecedores.

Pode-se dizer que a proposta para o Edital de licitação em análise recai principalmente sobre uma das hipóteses elencadas na alínea (A), que trata de limites ao número ou à variedade de ofertantes, mais precisamente por limitar a participação das empresas do mercado na sua capacidade para a prestação de bens ou serviços.

Com a presente proposta a ANATEL restringe o acesso das operadoras já atuantes no mercado à compra de uma subfaixa de radiofrequência, a banda H, com o intuito de fomentar a entrada de um novo competidor no mercado de telefonia móvel brasileiro.

Contudo, o referido Edital não retira nenhum dos atuais provedores do mercado, como também não reduz as faixas de frequência já destinadas aos atuais operadores do serviço. O Edital proposto impede que os mesmos efetuem lances para a subfaixa da Banda H caso haja um novo interessado na prestação do serviço.

---

Cabe ressaltar que o Edital também contém a licitação de sobras de faixas de radiofrequência, que podem ser efetivamente adquiridas pelas atuais operadoras do serviço, respeitado o limite total de 85 MHz, que já consta da Regulamentação do Serviço Móvel Pessoal desde a edição da Resolução nº 454 de 11 de dezembro de 2006.

O Edital, desse modo, cumpre duas funções importantes do ponto de vista concorrencial. Primeiro, assegura a possibilidade de entrada de um quinto agente na prestação do Serviço Móvel Pessoal, ao garantir, em primeiro lugar, o lance de um novo interessado em prestar o serviço. O Edital privilegia desse modo um modelo de competição que procura assegurar o acesso de novos entrantes na prestação do serviço. Do ponto de vista concorrencial, medidas que procuram assegurar o acesso de novos atores no mercado são particularmente desejáveis.

Em segundo lugar, o Edital não exclui os atuais agentes do mercado. Há privilégio da propositura de lances para novos interessados em um primeiro momento. Mas, caso não haja tal interesse, as operadoras atuantes podem efetuar lances de compra para a subfaixa de banda. Além disso, nesse segundo momento, o Edital também privilegia a competição ao impor a divisão da subfaixa em dois. Desse modo, duas das operadoras atuantes podem adquirir novas faixas de frequência, ao invés de apenas uma. Por fim, o Edital também inclui a licitação de sobras de frequências que também podem ser adquiridas pelas atuais operadoras.

Adicionalmente, cabe nesse ponto uma ponderação sobre um ponto relacionado à questão de fomentar a entrada de um novo operador no mercado de telefonia móvel. Na audiência pública promovida pela ANATEL em 11 de fevereiro de 2010, argumentou-se que o Edital de licitação representa uma inclusão forçada de um novo agente no mercado. Esse fomento promovido pela ANATEL incorporaria um subsídio do erário, pois menos operadores podem participar do leilão, o que pode gerar um valor arrecadado comparativamente menor se fosse possível a participação de todos os agentes interessados na faixa de frequência. O argumento se baseia na idéia de que sem grandes concorrentes, o leilão da banda H deverá arrecadar substancialmente menos recursos do que o valor obtido (em torno de R\$ 5 bilhões) com a realização do leilão das faixas de frequência 3G realizado em 2007.

Essa Secretaria considera que o objetivo de um leilão de espectro não se restringe apenas a maximizar o montante de recursos a ser arrecadados para o erário. O espectro radioelétrico, como recurso que pertence à União, deve ser utilizado de maneira a garantir diferentes objetivos.

---

Como colocado por Cave, Doyle and Webb (2007) <sup>4</sup> “os leilões de espectro tem sido utilizados em muitos outros países e na maioria dos casos os objetivos são bastante semelhantes. Esses objetivos podem ser resumidos a seguir: (i) Eficiência – a designação de licenças é feita de modo a adjudicar essas licenças aqueles que mais valorizam o recurso. Ou seja, as licenças são outorgadas aqueles que mais podem contribuir com a atividade econômica ao utilizar o espectro; (ii) Receitas – leilões são realizados para levantar recursos para o governo; (iii) Competição – direitos de uso do espectro são concedidos de maneira a promover a competição efetiva; e (iv) Transparência – leilões são promovidos para assegurar que o processo de seleção seja feito sem corrupção e de maneira diligente.

Desse modo, o presente Edital incorpora um processo de leilão que objetiva o fomento da competição no mercado de telefonia móvel. A administração e gerenciamento do espectro feitos pela ANATEL não têm apenas como objetivo último a arrecadação de recursos para o erário público. A concessão de licenças de uso do espectro radioelétrico deve efetivamente levar em conta objetivos diversos, tais como aumento da competição e utilização eficiente do recurso. Ao definir os critérios do leilão, o desafio da Agência é identificar o formato de leilão apropriado para maximizar o alcance dos vários objetivos enumerados no parágrafo anterior. A análise do Edital permite verificar que o desenho do presente leilão foi estipulado de modo a estimular a entrada de um novo agente no mercado, com o objetivo de fomentar a competição na prestação do serviço.

Portanto, como ressaltado anteriormente a proposta para o Edital de licitação em questão não é neutra do ponto de vista concorrencial, pois seus efeitos recaem sob uma das hipóteses descritas no início dessa seção. Não obstante, a SEAE é da opinião que, por todo o exposto, a medida não configura um prejuízo relevante à concorrência. Pelo contrário, o Edital contém elementos importantes que objetivam o fomento da competição e a entrada de novos atores no mercado de telefonia móvel no Brasil.

#### **IV – Da Análise Suplementar**

Como dito anteriormente, a proposta para o Edital de licitação afeta o ambiente concorrencial, pois com sua implementação haverá a possibilidade de entrada de um

---

<sup>4</sup> “Spectrum auctions have been used in many other countries and in most cases the objectives are similar to those outlined above and can be summarized as follows: (i) Efficiency: the assignment of licences leads to licences being awarded to those who value them the most (or put another way, awarded to those who contribute most to economic activity through using spectrum); (ii) Revenue: to raise tax revenue for the government; (iii) Competition: spectrum rights are issued in a way that helps promote effective competition; (iv) Transparency: to ensure that the process of selection is without corruption and undertaken expeditiously”. Cave, Doyle and Webb, *Essentials of Modern Spectrum Management*, Cambridge University Press, 2007.

---

novo operador na prestação do SMP, além de novas alocações de faixas de frequência do espectro radioelétrico para a prestação do serviço de telefonia móvel. Nesse ponto, a SEAE gostaria de tecer comentários adicionais no que diz respeito a um ponto já defendido por essa Secretaria em outras oportunidades: a questão do uso eficiente do espectro radioelétrico.

Como já feito em outras ocasiões pela ANATEL, o presente Edital altera a alocação das faixas de frequência do espectro radioelétrico. Essa opção por determinada alocação do espectro radioelétrico altera a atual conformação do mercado de telefonia móvel, o que efetivamente tem impactos sobre esse segmento do mercado de telecomunicações. Portanto, é preciso analisar a opção da Agência do ponto de vista do mercado de telecomunicações como um todo, e principalmente avaliar o efeito dessa alteração sobre a evolução e perspectivas para o mercado de acesso a Internet banda larga sem fio.

Para tanto, tal avaliação demanda uma avaliação do Uso Eficiente do Espectro Radioelétrico. Novamente, ações de Agência evidenciam que é fundamental que a mesma aja no sentido de formular e definir diretrizes para o gerenciamento e uso eficiente do espectro radioelétrico, ativo este que é objeto do seu planejamento e administração.

O espectro é um recurso finito que somente pode acomodar um número limitado de usuários simultâneos. Essa restrição requer planejamento e administração prudentes e cautelosos para maximizar o valor de seu uso para os serviços que demandam seu emprego. Como já defendido anteriormente por essa SEAE os arranjos das faixas de frequência devem ser feitos de maneira a possibilitar o uso mais efetivo e eficiente do espectro para oferecer serviços de telecomunicações.

Como colocado por essa Secretaria no Parecer Analítico apresentado por ocasião da Consulta Pública nº 31, de 31 de julho de 2009, “o grande desafio que concerne à administração do espectro radioelétrico e das tecnologias sem fio será a definição de um equilíbrio adequado entre a promoção de forças competitivas, os esforços de padronização e a coordenação tecnológica”.

Dentre as medidas alternativas elencadas naquele Parecer para estimular a competição nos mercados de serviços de telecomunicações figuravam: (i) facilitar a entrada de MVNOs (*Mobile Virtual Network Operators*), os chamados operadores de rede móveis virtuais, (ii) imposições de obrigações de cobertura para os vencedores de novas faixas de espectro; (iii) separação de faixas para entrantes; e (iv) obrigações impostas sobre os operadores estabelecidos para prover *roaming* e compartilhamento de estruturas com os entrantes. Dentre essas quatro alternativas, a ANATEL já abordou a primeira, que

---

também é objeto de uma consulta pública, que contará com manifestação futura desta Secretaria.

As alternativas (ii) e (iii) que abordam obrigações de cobertura para os vencedores de novas faixas de espectro e a separação de faixas para entrantes foram adequadamente incluídas no Edital de licitação proposto. Resta, portanto, que a agência aborde com mais profundidade questões que envolvam obrigações dos operadores estabelecidos para prover *roaming* e compartilhamento de infra-estrutura com os novos entrantes.

A ANATEL incorporou efetivamente pontos que vêm sendo sugeridos por essa Secretaria ao atual Edital de licitação. Entretanto, a necessidade premente de se avaliar e definir em que consiste o Uso Eficiente do Espectro Radioelétrico permanece como uma demanda que precisa ser atendida pela agência.

O uso de espectro radioelétrico deve ocorrer de maneira a garantir a utilização eficiente do mesmo, além de garantir a difusão e penetração dos novos serviços de informação desejados pelo usuário final. O desafio de definir o que precisa ser considerado em termos de uso eficiente do espectro permanece.

Estudo da BBC sobre uso do espectro<sup>5</sup> considera que ao analisar “eficiência” no uso do espectro é preciso distinguir entre dois tipos de eficiência: (i) eficiência espectral, definida como a quantidade de espectro utilizada para transmitir um serviço de telecomunicações; e (ii) eficiência econômica, definida como o valor obtido com o serviço oferecido que utiliza o espectro para seu provimento. Nesse aspecto, a importância de se editar regulamento específico voltado à fixação do uso eficiente do espectro é determinante para mitigar os eventuais conflitos, cabendo destacar que a ANATEL também reconhece a relevância da matéria.

O presente Edital de licitação representa um avanço no sentido de alocar faixas de frequências para a entrada de novos prestadores do serviço, ao mesmo tempo em que impõe obrigações de cobertura aos vencedores do certame. O passo fundamental, como já ressaltado por essa Secretaria, além das sugestões elencadas anteriormente, deve ser o planejamento para o uso eficiente do espectro radioelétrico. Sem o regulamento específico não é possível lidar com questões como: (i) flexibilização/liberalização no uso do espectro radioelétrico; (ii) possibilidade de criação de um mercado secundário de frequências (arrendamento e transferências); (iii) como melhor aproveitar o uso das

---

<sup>5</sup> Deloitte & Touche LLP, “The BBC’s Efficient and Effective use of Spectrum”, Review commissioned by the BBC Trust’s Finance and Strategy Committee, December 2007.

---

freqüências não-licenciadas; e (iv) como lidar com as inovações tecnológicas que permitem o compartilhamento de freqüências (*Ultra Wide Band*, *Software Defined Radio* e *Cognitive Radio*, por exemplo), que em um futuro próximo possibilitarão uma utilização mais eficiente e racional de várias faixas de espectro.

A disponibilização de novas faixas de freqüência, inclusive para novos entrantes, no provimento dos serviços móveis é crucial para expandir a oferta de banda larga sem fio. Entretanto, o planejamento e o gerenciamento do uso do espectro são fundamentais e de extrema importância para fomentar o provimento de novos serviços de telecomunicações, além de ser determinante para permitir a consolidação de novos atores no mercado, novos serviços e novas tecnologias, e ultrapassa o simples reordenamento do uso de faixas específicas de freqüência.

O Regulamento para Uso Eficiente do Espectro Radioelétrico se coloca como uma necessidade urgente para estipular metas para utilização das faixas de radiofreqüências, permitir a flexibilização do uso desse recurso escasso e possibilitar o desenvolvimento eficiente e competitivo do mercado de aplicações móveis, em especial o acesso a banda larga sem fio.

Por fim, o Edital de Licitação deveria incorporar nas Condições de Participação exigência de Declaração de Elaboração Independente de Proposta para se adequar aos requisitos da Portaria nº 51, de 03 de julho de 2009, da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça. O objetivo dessa Portaria é sugerir aos integrantes da Administração Pública Direta e Indireta que adotem em procedimentos licitatórios procedimentos e incisos que procurem “reconhecer a importância de se alcançar previsibilidade e transparência com relação aos assuntos relacionados à defesa e promoção da concorrência”. Nesse sentido, a Secretaria de Direito Econômico entende que tratamento específico dever ser dado em relação à prevenção e verificação de possíveis ilícitos concorrenciais no âmbito de licitações públicas.

Portanto, com intuito de se adequar aos princípios da Portaria SDE nº 51, o presente Edital deveria impor aos interessados em participar do certame que atestem que suas propostas foram elaboradas de maneira independente [pelo Licitante/Consórcio], e que o conteúdo das propostas não foi, no todo ou em parte, direta ou indiretamente, informado a, discutido com ou recebido de qualquer outro participante potencial ou de fato da licitação em questão, por qualquer meio ou por qualquer pessoa.

## **V – Conclusão**

---

Tendo em vista todo o exposto nesse parecer, esta Secretaria se posiciona a favor do mérito da presente consulta pública. O presente Edital tem o condão de fomentar a competição dentro do mercado prestação do Serviço Móvel Pessoal, pois assegura a possibilidade de entrada de um novo agente no setor. Esta SEAE acredita que o Edital poderá dar ensejo a uma maior competição no mercado de banda larga móvel. Entretanto, seria oportuno e conveniente que a ANATEL apresentasse estudo técnico sobre os fatores que a levaram a optar por esse modelo de competição. Tal publicação é interessante para elucidar críticas sobre o modelo e para embasar a opção tomada pelo agente regulador.

Finalmente, dada a importância do gerenciamento e da administração do espectro radioelétrico, essa Secretaria novamente entende que a discussão está inserida em uma muito mais abrangente e que envolve não apenas a licitação de novas faixas de frequências. Neste sentido, a Secretaria de Acompanhamento Econômico gostaria de ressaltar a determinação já demonstrada pela autoridade reguladora das telecomunicações de elaborar o regulamento para uso eficiente do espectro. De fato, trata-se de matéria cuja relevância é reconhecida pela própria Anatel, visto que o Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações, em seu item V.8, fixa que ação deva ser executada em curto prazo pela Agência.

À apreciação superior.

**TATIANA ALESSIO DE BRITTO**

Assistente Técnica

**MARCELO DE MATOS RAMOS**

Coordenador-Geral de Indústrias de Rede e Sistema Financeiro

De acordo.

**PRICILLA MARIA SANTANA**

Secretária-Adjunta

**ANTONIO HENRIQUE PINHEIRO SILVEIRA**

Secretário de Acompanhamento Econômico