

Rolim  
Goulart  
Cardoso

Boletim  
Telecom

Junho 2023



Confira os principais temas que foram destaques na **Anatel** comentados pelo nosso ***Time de Telecomunicações***.

# Boletim Telecom

## Junho 2023

O *Time de Telecomunicações* do **Rolim Goulart Cardoso** divulga o boletim mensal de temas que foram destaques na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), comentados pelos profissionais da área, com o objetivo de compartilhar questões que podem impactar as empresas ou que tenham relevância normativa ou jurisprudencial para o setor.

Os temas serão comentados sempre em três etapas:

I - Temas destaque;

II - Consultas Públicas e Tomadas de Subsídios em andamento;

III - Decisões proferidas no âmbito das Reuniões do Conselho Diretor (RCD).

***Boa leitura!***





---

## Destaques

### GSI realiza Audiência Pública sobre a criação da Política Nacional de Cibersegurança (PNCiber)

A Secretaria de Segurança da Informação e Cibernética do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) realizou, em 15 de junho, a Audiência Pública (AP) nº 1/2023 sobre a criação da Política Nacional de Cibersegurança (PNCiber), cuja gravação pode ser acessada pelo canal do **Youtube da Empresa Brasil de Comunicação (EBC)** e que foi acompanhada presencialmente pelo time do **Rolim Goulart Cardoso**.

O GSI/PR defende a máxima relevância e urgência para o Brasil da instituição de uma Política Nacional de Cibersegurança, no modelo que prevê a instituição de uma Agência Nacional de Cibersegurança, a ANCiber, ligada ao GSI, na linha das discussões travadas nacional e internacionalmente, e visando a proporcionar um ambiente digital que ofereça as melhores condições de segurança e estabilidade para o desenvolvimento nacional.

O objetivo da AP foi debater a **Minuta de Projeto de Lei que institui a Política Nacional de Cibersegurança (PNCiber)**, a qual dispõe sobre os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política, e cria o Sistema Nacional

de Cibersegurança, que integra agentes públicos e privados da sociedade brasileira na proteção e na resiliência do ciberespaço de interesse nacional. A Minuta também cria a ANCiber, no modelo de agência regulatória, com autonomia administrativa e financeira e patrimônio próprio, para regular as atividades de cibersegurança no país, e vinculada ao GSI.

Segundo justifica o GSI/PR na redação do projeto, trata-se de proposta que tem por escopo uniformizar a “colcha de retalhos” regulatória presente no país, diminuir o crescente número de incidentes ocorridos, minimizar o débito tecnológico nacional no setor, e melhorar a participação brasileira na cooperação internacional sobre a temática, envolvendo não apenas o Poder Executivo, mas os demais Poderes, em todas as suas esferas (federal, estadual e municipal), bem como o setor produtivo e a academia.

A proposta tem por Modelo institucional central aquele desenvolvido pelo Parlamento Europeu, isto é, a diretiva NIS2, de dezembro de 2022, em conformidade com as melhores práticas político-institucionais internacionais. Tal modelo pressupõe a existência de um órgão central nacional, no caso, a ANCiber, de um “ente” de assessoramento ao Presidente da República na temática, que seria o Comitê Nacional de Cibersegurança (CNCiber), e de um Gabinete de Gerenciamento de Crises, denominado de GGCiber.

Dentre as competências do CNCiber, estariam as de propor políticas, diretrizes, estratégias e normas, além de aprovar, por meio de resolução, os atos normativos relacionados à cibersegurança nacional, o que evidencia uma certa sobreposição de competências normativas entre o CNCiber e a própria ANCiber.

Ademais, embora a diretiva NIS2 tenha sido fundamental para proposta, ressalta-se que não foi o único documento nela considerado<sup>1</sup>.

A opção pelo modelo de Agência Regulatória decorre da percepção de que o arcabouço jurídico deste instituto é bem consolidado, além de ser

<sup>1</sup> Salienta-se que foram levados em consideração, ainda, o modelo da União Internacional de Telecomunicações (UIT/ONU) e o Modelo de Maturidade proposto pela Universidade de Oxford, seguido pela OEA.



bem acolhido pela cultura institucional nacional. Entretanto, o modelo institucional brasileiro exige que uma Agência, enquanto autarquia de regime especial, e assim, entidade da Administração Indireta, seja vinculada “ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade”, que, no caso, seria o GSI, por se tratar a cibersegurança de uma questão ligada à segurança nacional, bem como pelo fato de o GSI estar a cargo da cibersegurança da Administração Pública Federal desde 2010.

Ainda, há a Exposição de Motivos presente no documento, que tem por objetivo corroborar a urgência e a relevância da criação da PNCiber e do Sistema Nacional de Cibersegurança (SNCiber).

Assim, destaca o que poderiam ser considerados os antecedentes brasileiros das discussões relacionadas a uma Política Nacional de Cibersegurança, que levantaram as lacunas políticas e econômicas existentes para sua instituição, desde ao menos 2014. São eles: a CPI da Espionagem Eletrônica, de 2014; a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética - e-Ciber (aprovada pelo Decreto nº 10.222, de 5 de fevereiro de 2020); a PEC 03/2020 do Senado Federal; o Relatório da OEA, sobre a maturidade da cibersegurança brasileira; a Lista de Alto Risco na Administração Pública, do TCU, de 2022, no qual figura a Cibersegurança; e, o Relatório do Gabinete de Transição do governo eleito (2022), que identificou que o Brasil enfrenta “riscos de segurança cibernética e de apagões na agenda de governo digital”. Isso sem falar nos debates constantes no meio acadêmico e no cenário internacional,

sobretudo no Fórum Econômico Mundial e no Parlamento Europeu<sup>2</sup>.

Dada a transversalidade do tema, que levaria praticamente uma gama relevante de instituições a serem consideradas críticas, o projeto não prevê a participação direta de todos os detentores de infraestruturas críticas no Comitê Nacional de Cibersegurança, mas que esses seriam representados por “três representantes de entidades representativas das infraestruturas críticas”, o que a princípio é um ponto de atenção e preocupação em relação à ampla participação dos agentes econômicos diretamente envolvidos.

De acordo com o Decreto nº 9.573, de 22 de novembro de 2018, que aprovou a Política Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas (PNSIC), define-se por infraestruturas críticas as instalações, serviços, bens e sistemas cuja interrupção ou destruição, total ou parcial, provoque sério impacto social, ambiental, econômico, político, internacional ou à segurança do Estado e da sociedade.

Em linhas gerais, as infraestruturas de comunicações, energia, transportes, finanças, águas e defesa, são naturalmente críticas pela dimensão estratégica, uma vez que desempenham papel para a segurança e soberania nacionais.

No âmbito do setor de telecomunicações, a temática é tratada mais especificamente no Regulamento de Segurança Cibernética Aplicada ao Setor de Telecomunicações (R-Ciber), aprovado pela Resolução nº 740, de 21 de dezembro de 2020, da Anatel, a qual estabelece princípios, diretrizes, obrigações das prestadoras e um modelo de governança no âmbito da Agência, por meio do Grupo Técnico de Segurança Cibernética e Gestão de Riscos de Infraestrutura Crítica (GT-Ciber).

Os princípios e diretrizes aplicam-se a todas as prestadoras dos serviços de telecomunicações, de interesse coletivo ou restrito, independentemente do porte. Já as demais disposições aplicam-se a todas as prestadoras

<sup>2</sup> Em 2023, o Fórum Econômico Mundial (WEF) apresentou seu Relatório de Riscos Globais, enquanto o Parlamento Europeu publicou uma nova diretiva de cibersegurança para a União Europeia (2022/25559) conhecida como Diretiva NIS2, que ampliou significativamente o escopo da Diretiva NIS (2016/1148).



dos serviços de telecomunicações de interesse coletivo, ressalvadas as de Prestadoras de Serviços de Telecomunicações de Pequeno Porte (PPP).

Em 2022, a Agência abriu Consulta Pública visando a aumentar a abrangência do Regulamento, que passaria a abarcar algumas Prestadoras de Pequeno Porte (PPP) que detêm infraestruturas críticas para prestadoras de telefonia móvel detentoras de rede própria, ampliando o alcance da norma também aos fabricantes de produtos para telecomunicações destinados à implantação de infraestruturas.

Disto exposto, retomando a proposta de criação da ANCiber, especificamente para o setor de telecomunicações, além da já comentada preocupação quanto à representatividade, há, ainda, questões relacionados a potencial conflito de competência e atribuições entre a Anatel e a nova Agência, pelo menos em relação à competência normativa e à avaliação de aspectos de cibersegurança nos produtos de telecomunicações, que já são avaliados pela Anatel (art. 19, XIII, da LGT) e passarão a ser avaliados também pela ANCiber (art. 18, XIV do Projeto).

No último dia 6 de junho, a Anatel promoveu workshop virtual sobre o tema, no qual foram abordados assuntos relacionados à regulação de segurança cibernética no setor de telecomunicações, com a participação multissetorial de especialistas no tema. Na ocasião, embora o tema da PNCiber tenha sido comentado, não houve um debate mais aprofundado sobre os pontos de interseção do projeto do GSI/PR.

## Solução consensual no TCU

O Conselho Diretor da Anatel, por meio do Acórdão nº 146/2023, publicado no Diário Oficial da União de 27 de junho de 2023, formulou Solicitação de Solução Consensual (SSC) no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a concessão da Oi S/A.

O termo final da concessão da empresa (e todas as demais) para a prestação de Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) se dará em 31 de dezembro de 2025. Em razão da proximidade, relevantes discussões têm sido travadas entre todas as concessionárias e a Anatel, como as condições para a adaptação do regime público (concessão) para o privado (autorização), o regime dos bens reversíveis, incluindo o Regulamento de Continuidade, e as arbitragens em andamento na Câmara de Comércio Internacional (CCI), que discutem temas como equilíbrio econômico-financeiro e sustentabilidade desses contratos.

Após a aprovação pelo Conselho Diretor da Agência, a SCC já foi remetida ao TCU, tendo sido aberto processo específico para processá-la.

De acordo com a **Instrução Normativa (IN) nº 91/2022 do TCU**, que versa sobre o procedimento a ser adotado, o pedido passará, inicialmente, por um juízo de admissibilidade, a ser realizado pelo presidente da Corte de Contas, Bruno Dantas, que analisará considerando a relevância e urgência da matéria, bem como a capacidade operacional do Tribunal.

Uma vez admitido o processo, uma portaria designará a Comissão de Solução Consensual (CSC), composta por um servidor da SecexConsenso, unidade do Tribunal, um representante da unidade de auditoria responsável pela matéria, SeinfraComunicações, e um representante da Anatel. Avaliadas as circunstâncias, é possível permitir a participação de um representante da prestadora envolvida, bem como, eventualmente, de outros especialistas na matéria.

A partir de sua constituição, a comissão tem 90 dias corridos para elaborar a

proposta de solução, prorrogáveis por mais 30 dias. Havendo unanimidade dos membros da CSC quanto à proposta de solução, o processo será remetido ao Ministério Público junto ao TCU para manifestação em até 15 dias. Após, o processo segue à Presidência do TCU para sorteio do relator, o qual deverá submeter a proposta à apreciação do Plenário em 30 dias, prorrogáveis por igual período.

Através de Acórdão, o Plenário do TCU poderá acatar, recusar ou sugerir alterações na proposta de solução elaborada pela CSC. A formalização da solução, caso aprovada, será realizada através do termo firmado pelo presidente do TCU e pelo presidente da Anatel, em 30 dias após a deliberação final do Plenário. O cumprimento do termo será feito através de monitoramento da Corte de Contas.

Embora a SCC vise a obter uma solução consensual sobre as controvérsias que giram em torno especificamente da Oi, podem influenciar diretamente no futuro da prestação do STFC, ao tratar das controversas em curso entre as concessionárias e a Anatel e estabelecer premissas para o termo final das concessões do STFC.

## Anatel lança página sobre estudos e pesquisas

Anatel lançou uma nova página em seu portal na internet, cuja ideia é compilar em um único lugar estudos e relatórios de pesquisas com o foco no desenvolvimento e na implementação das políticas públicas setoriais divulgados nos últimos anos, incluindo assuntos com impactos na regulação setorial e nos ambientes econômico e social do País.



## II Consultas Públicas e Tomadas de Subsídios em andamento

No mês de junho, a Anatel instaurou 3 Consultas Públicas (CPs) e 1 Tomada de Subsídios, as quais podem ser consultadas por meio de acesso ao Sistema Participa.

### CP nº 29

de 13 de junho:  
Atualização dos requisitos técnicos do bloqueador de sinais de radiocomunicações (BSR);

### CP nº 30

de 16 de junho:  
Proposta de alteração nos Planos Básicos de Radiodifusão;

### CP nº 31

de 28 de junho:  
Alteração da Coleta de Dados Econômico-Financeiros das operadoras de satélite;

### Tomada de Subsídio nº18

de 30 de junho:  
Revisão da Resolução nº 65, de 29 de outubro de 1998.

### **III** *Decisões proferidas no âmbito das Reuniões do Conselho Diretor (RCD)*

Destacamos, a seguir, três decisões recentemente disponibilizadas pela Anatel, incluindo decisões da última RCD:

#### **Metodologia para cálculo das sanções de multa nos casos envolvendo uso de postes de distribuidoras**

Na pauta da 923ª RCD da Anatel, constavam três Procedimentos Administrativos por Descumprimento de Obrigação (PADO) sobre recurso administrativo contra decisão da Anatel que impôs sanção por descumprimento ao disposto no art. 4º, § 6º, da **Resolução Conjunta ANEEL/ANATEL nº 4**, de 16 de dezembro de 2014, que trata do cronograma de regularização no uso de postes.

A Superintendência de Controle de Obrigações (SCO), ao realizar o cálculo da dosimetria punitiva, afastou, inicialmente, a Metodologia para Cálculo de Multas por Descumprimento de Obrigações Gerais e Contratuais, fazendo uso do art. 18, § 4º do **Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas (Rasa)**, por entender que o valor final da multa, com a adoção dessa metodologia, mostrava-se incompatível com a reprovabilidade da conduta e com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Desses processos, dois estavam sob a relatoria do conselheiro Artur Coimbra e foram julgados em conjunto, dado o teor semelhante.

O conselheiro discordou da área técnica quanto ao afastamento da Metodologia para Cálculo de Multas por Descumprimento de Obrigações Gerais e Contratuais, pois não encontrou motivos para afastar a aplicação de metodologia já consagrada na Agência.

O terceiro PADO, sob a relatoria do conselheiro Alexandre Freire, seguiu caminho similar. O conselheiro aduziu que o afastamento de metodologia

previamente aprovada e consolidada pela Anatel não poderia ocorrer de forma discricionária.

A metodologia contratual deveria manter-se, independente de ela ter gerado multa razoável ou proporcional, por atender ao princípio da confiança legítima, sobretudo diante de uma situação concreta, em que o administrado tem a expectativa de aplicação de metodologia já devidamente aprovada e constantemente aplicada pela Agência para casos em que não haja metodologia específica. Afirmou que os riscos de adoção de alguma métrica ad hoc não justificam o abandono da metodologia usual, até porque as ações do Estado devem ter previsibilidade, estabilidade e, principalmente, confiabilidade. Um comportamento distinto frustraria as expectativas legítimas dos administrados sobre a solução a ser adotada para o caso concreto.

À luz do exposto, o conselheiro determinou à SCO e à SPR que desenvolvam proposta de metodologia própria, no prazo prorrogável de 180 dias.

## Obrigação de conectividade em escolas públicas (interpretação do art. 16, II, do Rasa)

No dia 7 de junho, no âmbito da 923ª RCD, o Conselho Diretor da Agência converteu sanção de multa em obrigação de fazer (ODF) consistente no provimento de conectividade em escolas públicas de ensino básico.

Até então, as sanções de obrigação de fazer contemplavam projetos como ampliação das redes de fibra óptica em localidades não sede de municípios desprovidas dessa tecnologia e ampliação da cobertura 4G, de modo similar às obrigações de universalização e compromissos de investimentos decorrentes de contratos de concessão e editais de licitação, o que, aliado a outros fatores, diminuía o interesse nos projetos (confira nosso **Boletim do mês de abril**, no qual tratamos mais detidamente da ODF e da Avaliação de Resultado Regulatório-ARR do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas - Rasa/2012, aprovado pela **Resolução nº 589/2012**).

Isso porque, até então, prevalecia na Agência entendimento de que, na



vigência do art. 16, II, do Rasa, as obrigações substitutivas trazidas com a ODF “devem estar estritamente relacionadas com a infração cometida, sendo vedada a determinação da prática ou abstenção de ato que não tenha qualquer relação com a conduta irregular apenada”, ou seja, seria necessária haver uma ‘estrita’ relação entre a obrigação que se descumpriu e a que se pretende gerar como sancionamento à prestadora.

O recente julgamento, no entanto, confirma a mudança de perspectiva da Agência, dando ao mencionado artigo 16, II do Rasa uma interpretação menos rígida, não se fazendo necessária que a ODF esteja estritamente relacionada a cada um dos descumprimentos constatados (a exemplo de infrações a Direitos dos Usuários, em que possa haver uma coletânea de infrações de naturezas diversas). Além disso, consolida como opções de ODF, os projetos relacionados à conectividade de escolas públicas de ensino básico, em consonância com as diretrizes do **Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações (PERT)**, com o **Decreto nº 9.612/2018**, que estabelece a política pública de telecomunicações e compatível com o **Plano Estratégico 2023-2027 da Anatel**.

Seguindo as condições delineadas pelo relator do caso na Anatel, os esforços estarão direcionados a instituições sem acesso à internet ou que disponham desse acesso, com velocidade de download medida abaixo do padrão mínimo definido em Portaria da Anatel.



## Nova Metodologia de Cálculo do Valor-base das Sanções de Multa relativa a Descumprimentos a Direitos dos Usuários (DGU)

Na 923ª RCD foi aprovada a **Resolução Interna nº 219/2023**, por meio da qual foi fixada a nova Metodologia de Cálculo do Valor-base das Sanções de Multa relativa a Descumprimentos a Direitos dos Usuários (DGU), tendo, ainda, revogado a metodologia anterior prescrita pela Portaria nº 791/2014. Destacamos, como relevantes, os seguintes pontos, sendo que os dois primeiros positivam entendimentos já consolidados no âmbito do Conselho Diretor da Anatel:

- Necessidade de se restringir a variável de “Usuários Atingidos” ( $U_a$ ), mesmo nas infrações sistêmicas (agora denominadas “procedimentais”) ao grupo de usuários efetivamente prejudicado pela infração;
- Dever de considerar o percentual de descumprimento da obrigação, especialmente no caso de o dispositivo regulamentar possuir mais de uma obrigação, multiplicando-se o valor-base da sanção pela proporção de obrigações efetivamente descumpridas;
- A infração deverá ser considerada como média por atingir grupo limitado de usuários, nos termos do art. 9º, § 2º, II, do Rasa, em casos de: (i) Infrações em que o universo considerado ( $U_t$ ) seja número de usuários ou número de chamadas e o número de atingidos ( $U_a$ ) seja igual ou superior

a 1 mil; ou (ii) Infrações em que o universo considerado não seja número de usuários nem número de chamadas, e o quociente da divisão entre universo atingido ( $U_a$ ) e universo total considerado ( $u_t$ ) resulte em valor entre 0,1 e 0,2, isto é, atinja entre 10% e 20% do universo total considerado; e,

- A infração deverá ser considerada como grave por atingir número significativo de usuários, nos termos do art. 9º, § 3º, IV do Rasa, em casos de: (i) Infrações em que o quociente da divisão entre o universo atingido ( $U_a$ ) e o universo total considerado ( $U_t$ ), seja número de usuários ou número de chamadas, resulte em valor igual ou superior a 0,01, isto é, que a infração atinja 1% do universo considerado e que o universo atingido igual ou superior a 30 mil usuários ou chamadas, a depender do caso; ou (ii) Infrações em que o universo considerado não seja número de usuários nem número de chamadas, e o quociente da divisão entre universo atingido ( $U_a$ ) e universo total considerado ( $u_t$ ) seja superior a 0,2, isto é, atinja 20% do universo total considerado.

Por fim, destacamos que todos os temas foram comentados a partir de uma perspectiva ampla, sendo importante examinar eventuais reflexos específicos e práticos às atividades de cada empresa.

O Time Regulatório do **Rolim Goulart Cardoso** seguirá acompanhando as ações da Anatel e temas que influenciam o setor de telecomunicações e ficará à disposição para quaisquer informações.



# Informes Regulatórios | Junho 2023

Governo publica novas regulamentações sobre mudanças climáticas

Alterações climáticas: a primeira semana da Conferência de Bonn e a evolução dos principais pontos para a COP28

A Conferência de Bonn e o caminho para a COP28 em termos de transição energética

MME abre Consulta Pública sobre concessões de distribuição de energia elétrica com vencimentos de 2025 a 2031

Boletim Telecom Maio de 2023

# Rolim Goulart Cardoso

São Paulo  
+55 (11) 3723-7300

Rio de Janeiro  
+55 (21) 3543-1800

Belo Horizonte  
+55 (31) 2104-2800

Brasília  
+55 (61) 3424-4400

Düsseldorf  
+(490) 211 688 519 26

Lisboa  
+(351) 21 587 41 40