

Cadernos do Cade

MERCADOS DE TELECOMUNICAÇÕES: TELEFONIA, ACESSO À INTERNET E INFRAESTRUTURA



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Conselho Administrativo de Defesa Econômica

Cadernos do Cade

Mercados de Telecomunicações: Telefonia, Acesso à Internet e Infraestrutura

Departamento de Estudos Econômicos (DEE) – Cade

SEPN 515 Conjunto D, Lote 4, Ed. Carlos Taurisano

CEP: 70.770-504 – Brasília/DF

Edição

Guilherme Mendes Resende

Pesquisa e redação

Graciela Aparecida Profeta

Revisão

Gerson Carvalho Bênia

Guilherme Mendes Resende

Ricardo Medeiros de Castro

Victor Oliveira Fernandes

Planejamento Gráfico

Assessoria de Comunicação Social do Cade

Sumário

1. INTRODUÇÃO	5
2. MERCADO MUNDIAL DE TELECOM	7
2.1 Tecnologia 5G no mundo e no Brasil	11
2.1.1. <i>5G e IoT no Brasil</i>	16
2.1.2. <i>Big Data, Inteligência Artificial e Softwares de Alto Desempenho</i>	17
3. O MERCADO DE TELECOM NO BRASIL	19
3.1 Infraestrutura de Telecom no Brasil	24
3.2 Marco Regulatório do Setor de Telecom no Brasil	28
3.2.1 <i>Lei Geral das Telecomunicações</i>	31
3.2.2 <i>O papel da Anatel no Setor de Telecomunicações</i>	34
3.3 Gargalos do Setor no Brasil	35
4. ATOS DE CONCENTRAÇÃO NOS MERCADOS DE TELECOM: A JURISPRUDÊNCIA DO CADE NO PERÍODO DE 2000 a 2022	41
4.1 Mercados Relevantes	45
4.1.1 <i>Definições de Mercado Relevante</i>	50
4.2 Aferição de Participações de Mercado	97
4.3 Análise das Condições de Entrada nos Mercados de Telecomunicações	101
4.3.1 <i>Segmento de Serviço de Telefonia Fixa Comutada</i>	101
4.3.2 <i>Segmento de Serviço Móveis Terrestres: SMC, SMP e SME</i>	103
4.3.3 <i>Segmento de Serviços de Internet: SCM e provimento de acesso à internet</i>	106
4.3.4 <i>Segmento de Infraestrutura de Telecomunicação</i>	108
4.4 Análise da Rivalidade nos Segmentos de Mercados no Setor de Telecomunicações	112
4.4.1 <i>Segmento de Serviço de Telefonia Fixa Comutada</i>	112
4.4.2 <i>Segmento de Serviço Móveis Terrestres: SMC, SMP e SME</i>	114
4.4.3 <i>Segmento de Serviços de Internet: SCM e provimento de acesso à internet</i>	120
4.4.4 <i>Segmento de Infraestrutura de Telecomunicações</i>	125
4.5 Análise de Eficiências	129
4.6 Aplicação de Remédios Antitruste	131
5. CONDUTAS ANTICOMPETITIVAS NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES: TELEFONIA, INTERNET E INFRAESTRUTURA	142
5.1 EMBRATEL versus TELESP	144
5.2 One Word versus TELESP	146
5.3 Secretaria de Direito Econômico versus TELEMAR Norte Leste	147
5.4 Sencinet Brasil Serviços de Telecomunicações Ltda. (Antiga: BT Brasil Serviços de Telecomunicações Ltda.) versus Claro S.A., OI Móvel S.A., Telefônica Brasil S.A.	149
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	155
REFERÊNCIAS	158

1. INTRODUÇÃO

O décimo oitavo número da série “Cadernos do Cade” analisa os mercados de telecomunicações no Brasil, especificamente com foco nos segmentos de telefonia fixa e móvel, banda larga fixa e infraestrutura.

O setor de telecomunicações como um todo é de extrema relevância econômica e social para o país. No ano de 2021, a indústria de telecomunicações registrou no Brasil uma receita bruta de R\$ 254 bilhões, investimentos totais de R\$ 34 bilhões e era responsável por 545 mil empregos diretos. Em março de 2022, o Brasil contava com 258 milhões de celulares ativos, 272 milhões de acessos em banda larga fixa e móvel e 28 milhões de acessos em telefonia fixa¹, números que o colocam entre os principais mercados de telecomunicações do mundo.

Esses números são reflexos do fato de que a conectividade tem se mostrado essencial para o dia a dia das pessoas e a infraestrutura de telecomunicações se expande continuamente para atender a demanda dos brasileiros. Entretanto, ainda existe uma parcela mais vulnerável da população brasileira que não tem acesso aos serviços, e diferenças de cobertura entre regiões e unidades da federação; para levar a conexão a essas pessoas e regiões menos atendidas é necessário a adoção de políticas públicas, como o uso dos recursos dos fundos setoriais, que arrecadaram nos últimos 20 anos R\$ 123,8 milhões, porém nem metade desses recursos foram efetivamente aplicados em investimentos no setor².

Devido a importância do setor de telecomunicações para o país e por este apresentar características que em alguns segmentos convergem para estruturas de mercado altamente concentradas, com presença de *sunk costs*, economias de escala, etc., para que maior eficiência seja atingida, é necessário que o setor seja regulado de modo a garantir que a posição dominante de uma empresa ou grupo de empresas não as leve a condutas anticompetitivas, que afetam o bem-estar do consumidor.

Por tais características, o setor de telecomunicações também exige da autoridade antitruste uma constante atenção em relação às ações dos agentes econômicos ali envolvidos, de modo a acompanhar as inovações tecnológicas e transformações em modelos de negócios, bem como uma interação com a autoridade reguladora, de modo a garantir um ambiente concorrencial

¹ Conexis Brasil Digital. Boletim Estatístico Mensal. Março 2022. Disponível em: <https://conexis.org.br/numeros/estatisticas/>. Acesso em 30/10/2022.

² Idem.

saudável que produza benefícios para os consumidores.

O setor de telecomunicações tem sido protagonista na transformação digital, pois sua infraestrutura é um caminho necessário para que a economia digital aconteça. Neste contexto, várias indústrias foram impactadas, especialmente as ligadas à mobilidade urbana, educação, viagens, serviços financeiros, entre outros setores que, por meio de empresas de tecnologia, dependem da infraestrutura de telecomunicações. Ao mesmo tempo, a tecnologia vem também alterando áreas de atendimento e *backoffice*³ para as relações digitais, a partir da criação de algoritmos potentes que transformam *hardwares* em dispositivos capazes de entender, interpretar e propor decisões através do uso *machine learning* e inteligência artificial.

O tráfego de dados vem crescendo 21% ao ano desde 2017. E tudo indica que o aumento da demanda por dados não esteja em um ciclo de acomodação, pelo contrário, o que se verifica nos países mais desenvolvidos é o avanço contínuo do setor de telecomunicações a partir da demanda por conteúdo de *streaming* e VOD (vídeo sob demanda), que vem crescendo rápida e constantemente, assim como aplicações de realidade aumentada e virtual, games, agricultura de precisão, entre outras. Além disso, é importante projetar aos efeitos do 5G, ainda desconhecidos, principalmente aqueles atrelados ao conceito de internet das coisas (IoT) que, de modo simples, trata-se da interconexão digital entre objetos cotidianos com a internet, gerando uma rede de objetos físicos capaz de reunir e de transmitir dados (SEDEH, 2020).

Nesse contexto, em que o setor de telecomunicações passa por mais um salto tecnológico que vai afetar a economia e a sociedade brasileira e, portanto, a atuação dos agentes econômicos e suas estratégias de negócios, busca-se neste Caderno revisar a atuação do Cade nesses mercados visando apontar conceitos e critérios de análises que se consolidaram ao longo, bem como, as mudanças que se produziram principalmente em função da evolução tecnológica desses mercados, e também, do surgimento de novas estratégias competitivas das empresas, como oferta de pacotes de serviços e o compartilhamento de infraestruturas.

A pesquisa, que abrange o período de 2000 a 30 de junho de 2022, apurou 142 atos de concentração (AC) e 18 processos administrativos (PA) para apuração de condutas anticompetitivas considerando apenas os segmentos de telefonia, internet e infraestrutura, objeto de análise desse Caderno.

³ Geralmente referem-se aos departamentos de uma empresa que fazem serviços não diretamente a um cliente, e estão ligadas, quase que com regra à parte operacional ou gerencial.

Após esta introdução, o Caderno apresenta um panorama do mercado mundial de telecomunicações, destacando sua importância econômica e aspectos relevantes da sua dinâmica (seção 2); também apresenta-se dados do mercado no Brasil, com foco em sua infraestrutura, marco regulatório e gargalos desse setor (seção 3); posteriormente, na seção 4, são revisadas as análises de atos de concentração destacando-se definições que se consolidaram ao longo do período pesquisado e temas que foram objeto de mudanças de interpretação no âmbito do Conselho; na seção 5 são abordados os processos administrativos referentes às condutas anticompetitivas nos mercados telefonia, internet e infraestrutura; e finalmente, apresenta-se as considerações finais com destaque para alguns temas centrais das análises empreendidas até o momento da elaboração desse Caderno e questões que deverão ser enfrentadas em futuras análises de concorrência nesses mercados.

2. MERCADO MUNDIAL DE TELECOM

Segundo informações de Padrão (2019)⁴, há uma supremacia de empresas americanas e asiáticas no segmento de tecnologia e telecomunicações no mundo. Tal configuração pode ser observada na Figura 1.

Figura 1 - Distribuição geográfica das maiores empresas de tecnologia e telecomunicações, 2019



Fonte: Extraído de <https://www.uol.com.br/tilt/reportagens-especiais/onde-estao-e-quais-sao-as-maiores-empresas-de-tecnologia-do-mundo/#tematico-2>. Acesso em 18-03-2022.

Conforme análise da Figura 1, a grande maioria das empresas de tecnologia e telecomunicações do mundo, tem sua sede nos EUA, no leste da Ásia (em países como China,

⁴ Os dados utilizados por Padrão (2019) são da revista norte-americana Fortune, que anualmente publica a lista das 500 maiores empresas do mundo em todos os setores, com base em suas receitas financeiras anuais.

Japão, Taiwan) e em parte da Europa. Estas são as que impulsionam o mercado tanto em capital para investimento, quanto em inovação.

No mesmo sentido, os resultados do ranking “Forbes The Global 2000”, do ano de 2022, apontam que 72 das maiores empresas de tecnologia do mundo estão sediadas nos Estados Unidos, sendo este o país com maior número de empresas nesse grupo, seguido por China (21 empresas), Taiwan (15 empresas) e Japão (12 empresas) – ao todo, as empresas de tecnologia no Global 2000 da Forbes representam um valor de mercado de US\$ 15,6 trilhões, o que equivale a aproximadamente 15% do mercado de ações global⁵.

As dez maiores empresas de tecnologia do mundo, que têm valor de mercado estimado em US\$ 10,05 trilhões, segundo a o ranking da Forbes são, pela ordem:

Tabela 1 – Maiores empresas de tecnologia - 2022

Posição no ranking	Companhia	País
7	Apple	Estados Unidos
11	Alphabet	Estados Unidos
12	Microsoft	Estados Unidos
14	Samsung	Coreia do Sul
28	Tencent	China
34	Meta	Estados Unidos
51	Intel	Estados Unidos
58	Taiwan Semiconductor	Taiwan
92	Cisco	Estados Unidos
98	IBM	Estados Unidos

Fonte: Forbes Global 2000 - 2022

Restringindo para a indústria de telecomunicações, identificam-se onze empresas do setor entre as duzentas maiores empresas do mundo em 2022, sendo três norte-americanas e três japonesas (Tabela 2). O valor de mercado dessas 11 empresas foi estimado em US\$ 1,186 trilhão.

⁵ Forbes Global 2000 é uma classificação anual das 2.000 empresas de capital aberto do mundo pela revista Forbes. O ranking é baseado em quatro critérios: vendas, lucro, ativos e valor de mercado a classificação se dá em função soma das pontuações da empresa em cada critério. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/isabelcontreras/2022/05/12/inside-the-global-2000-sales-and-profits-of-the-worlds-largest-companies-recovered-as-economies-reopened/?sh=453683bf1141>

Tabela 2 – Maiores empresas da indústria de telecomunicações – 2022

Posição no ranking	Companhia	País
19	Verizon Communications	Estados Unidos
20	AT&T	Estados Unidos
31	China Mobile	Hong Kong
32	Comcast	Estados Unidos
44	Softbank	Japão
52	Nippon Telegraph & Telephone	Japão
66	Deutsche Telekom	Alemanha
146	KDDI	Japão
179	América Móvil	México
194	China Telecom	China
197	Telefónica	Espanha

Fonte: Forbes Global 2000 – 2022

Percebe-se, nos últimos anos uma tendência de que as fronteiras de atuação entre as tradicionais operadoras de telecomunicações e empresas provedoras de conteúdo se tornam menos precisas. A crescente popularidade dos serviços “Over-the-top” (OTT) aumenta a demanda por infraestrutura de comunicação: disponibilidade de espectros de radiofrequência, investimentos em redes de alta capacidade, acesso a *backbones* e *backhauls*.

Nesse cenário, a OCDE (2021) identificou algumas tendências e implicações para a análise concorrencial e para implementação de políticas públicas para o setor:

As complementaridades entre os investimentos em infraestrutura fixa e móvel, e a crescente demanda de dados exigirá que os formuladores de políticas continuem promovendo a implantação da banda larga, e várias abordagens têm sido seguidas pelos países da OCDE. Estes vão desde a promoção da competição de infraestrutura ponta a ponta, ou promoção de infraestruturas atacadistas comuns com acessos regulamentados ou não regulamentados e foco na competição no segmento de varejo (ou seja, última milha ou acesso a parte da rede).

A próxima evolução das redes exigirá investimentos importantes com efeito na concorrência dinâmica, onde o compartilhamento de rede e maior acesso à conectividade de *backhaul* podem ajudar. Além disso, serviços, como provedores de serviços de vídeo Over-the-top (OTT), bem como a convergência fixa e móvel na camada de rede, tem levado à resposta comercial dos operadores que têm aumentado as ofertas em pacotes (*bundling*) nos países da OCDE. Neste sentido, os principais

impulsionadores da consolidação dos mercados de comunicação nos últimos anos têm sido tanto a necessidade de oferecer uma oferta integrada, como os pacotes de serviços, como os desafios de novos investimentos em infraestrutura. (OCDE, 2021, p.34)

Mudando o foco para uma comparação entre países, visando ilustrar a inserção do Brasil no panorama internacional, a Tabela 3 traz dados das dez maiores economias do mundo⁶ para três serviços que estão no escopo de estudo deste Caderno: telefonia fixa, banda larga fixa e banda larga móvel, que devido característica de oferta simultânea com a telefonia móvel, se confunde com esta, em termos de estatísticas de acessos (assinaturas).

Em relação à telefonia fixa, a China destacadamente é o país com maior número de acessos (180 milhões), seguido dos Estados Unidos (97 milhões). O Brasil ocupa a sétima posição entre as dez maiores economias, com 29 milhões de acessos. Um aspecto relevante apresentado pelos dados da ITU (International Telecommunication Union) é mostrado pelos gráficos de tendência de cada mercado. No caso da telefonia fixa, sete das dez maiores economias mundiais, inclusive o Brasil, apresentam tendência de queda no número de assinantes desse serviço, enquanto os outros três países mostram estabilidade, o que indica que essa tecnologia de comunicação vem perdendo espaço em detrimento de outras como o serviço de voz baseados na internet e a própria telefonia móvel.

O outro serviço “fixo”, a banda larga fixa, por outro lado experimenta tendência de crescimento acelerado em todos os países listados na Tabela 3. Os dados não tratam dos valores absolutos de acessos ou assinaturas, mas da relação do número de acessos por 100 mil habitantes. Nota-se que a maioria dos países apresenta índices superiores a 30 acessos por 100 mil habitantes, sem que haja uma grande disparidade entre eles, exceto os casos do Brasil, que apresenta um índice de 19 assinaturas e da Índia, com apenas 2 assinaturas por 100 mil habitantes.

Em relação à internet de banda larga móvel, China e Índia lideram em número de assinaturas, 1,5 bilhão e 780 milhões, respectivamente. O Brasil ocupa a quarta posição com 210 milhões de assinaturas. As tendências verificadas entre as dez maiores economias do mundo, apontam para crescimento do número de acessos à internet de banda larga móvel (e, conseqüentemente, da telefonia móvel), sendo que o Brasil, em anos mais recentes mostra uma desaceleração desse crescimento.

⁶ Conforme relatório da consultoria Austin Rating, com dados do Fundo Monetário Internacional (FMI - World Economic Outlook, Apr22).

Tabela 3 – Serviços de telecomunicações nas dez maiores economias do mundo – 2021*

País	Telefonia Fixa		Banda Larga Fixa		Banda Larga Móvel	
	Tendência	Assinaturas (milhões)	Tendência	Assinaturas (por 100 hab)	Tendência	Assinaturas (milhões)
Estados Unidos		97		38		560
China		180		38		1500
Japão		62		36		280
Alemanha		39		44		79
Índia		24		2		770
Reino Unido		32		41		76
França		38		47		65
Canadá		13		43		31
Itália		20		32		57
Brasil		29		19		210

Fonte: International Telecommunication Union (ITU) – Disponível em: <https://datahub.itu.int/data/?i=15>.

(*) Os dados se referem ao ano de 2021 para todos os países, exceto França, cujos dados são de 2020.

2.1 Tecnologia 5G no mundo e no Brasil

De acordo com informações da Agência Brasil (2020), se a tecnologia 1G tinha velocidade de 2kbit/s e o 4G oferece o tráfego de 1 Gbit/s, o 5G terá velocidade de até 10 Gbit/s. Enquanto a latência (diferença na resposta na transmissão de dados) era de 60-98 milissegundos no 4G, no 5G ela será reduzida para menos de 1 milissegundo.

Quadro 1 - Diferenças entre a tecnologia 4G e 5G

Geração	4G		5G
Tecnologia	LTE-Advanced	LTE-Advanced Pro	-
Downlink	1,0 Gbps	3,0 Gbps	20 Gbps
Uplink	0,5 Gbps	1,5 Gbps	10 Gbps
Taxa de usuário	10	-	100 Mbps
Canalização (MHz)	100	640	até 1000
Latência (ms)	~10	<2	<1

Fonte: Extraído da Teleco (2020). Disponível em: https://www.teleco.com.br/5g_tecnologia.asp

Nota: (Uplink e Downlink referem-se, respectivamente, a transmissão e recepção via satélite).

No Quadro 1, verifica-se que a tecnologia 5G apresenta vantagens em relação a 4G principalmente em relação à velocidade, latência e consumo. No caso da latência, por exemplo, a redução proposta pela 5G implica dizer que o tempo da transferência de um pacote de dados,

será muito menor, entre 1 e 4 milissegundos. Logo, a velocidade e latência do 5G apresentam grandes avanços no uso dos *smartphones* e a comunicação tende a ser imediata, igualmente os *downloads* de arquivos.

A tecnologia 5G proporciona mudanças na forma com a qual as pessoas vivem, pois permitirá que, por exemplo, operadores controlem equipamentos como guindastes e escavadeiras remotamente, tornando os locais de obras mais seguros. Na indústria automotiva, um exemplo do uso do 5G são os carros autônomos que tendem a ser mais seguros, uma vez que irão se comunicar uns com os outros em tempo real e, portanto, podem evitar perigos ou obstruções em milissegundos. Na área da saúde, pode-se pensar que cirurgiões poderão realizar cirurgias de forma remota a partir de braços robóticos.

Segundo informações da Anatel (2018), estimava-se que até 2025 existiriam 1,3 bilhão de conexões 5G pelo mundo, desse total, 268 milhões seriam de conexões 5G na região das Américas e geração de 2,4 milhões de novos empregos, sendo necessários R\$114 bilhões de investimento público. Além disso, havia previsão de que até 2030 existisse 1 trilhão de dispositivos conectados.

Diante desse enorme potencial que a tecnologia 5G tende a oferecer, diversos países já estão realizando investimentos vultuosos para a sua implementação. Segundo a Teleco (2020a) a partir de informações da GSA - Associação Mundial dos Fornecedores de Tecnologias Móveis, em setembro de 2022, existiam 505 operadoras em 155 países investindo em 5G, sendo que 228 operadoras em 92 países já haviam implantado ou lançado comercialmente serviços com a tecnologia 5G. Ademais, existiam, em setembro de 2022, cinco *chipsets*⁷ 5G de quatro *vendors*⁸: Hi-Silicon (Huawei), Mediatek, Qualcomm, Samsung e UNISOC (antiga Spreadtrum). No que tange às *vendors* que atuam nesse segmento de mercado, observou-se que foram firmados vários contratos comerciais da 5G: Huawei, 91 contratos (fev./20), Ericsson, 122 (dez./20) e Nokia 139 (dez./20).

No que diz respeito ao avanço do 5G nos países, entre os que são pioneiros na implantação dessa tecnologia, estão a Coreia do Sul, EUA, China e Japão:

⁷ Um *Chipset* refere-se a um conjunto de chips (ou circuitos integrados) utilizado na placa-mãe, que permite diversas funções de hardware, como controle e acesso à memória, controle da interface, Timer, controle dos sinais de interrupção, entre outras.

⁸ Geralmente refere-se a grandes empresas ou grupos, fornecedores de equipamentos, que neste caso, apresentam alto padrão tecnológico.

- No segundo trimestre de 2022, 3 operadoras (China Mobile, China Telecom e China Unicom) ofereciam planos 5G no mercado chinês, com um total de 927,5 milhões de planos ativos;
- Na Coreia do Sul, SK Telecom (SKT), KT e LG Uplus colocaram em operação simultaneamente suas redes 5G, em 01/12/2018. No final de 2020, a Coreia do Sul tinha cerca de 20 milhões de celulares 5G;
- No Japão, a operadora NTT Docomo anunciou, em março de 2020, o lançamento de seu serviço 5G no país, inicialmente nas cidades de Tóquio, Osaka e Sapporo. A empresa prevê a cobertura de todas as províncias do país até o primeiro trimestre de 2021;
- Nos EUA, a Verizon lançou serviço 5G em outubro de 2018, enquanto a AT&T colocou o seu serviço em operação em dezembro do mesmo ano.

A Anatel (2019b) acredita que a implantação da tecnologia 5G transformará significativamente vários setores produtivos brasileiros, principalmente quando se considera a atual questão geopolítica envolvendo a tecnologia 5G no mundo e seus impactos no Brasil. Além disso, há no setor a convicção da necessidade de volumosos investimentos. Para exemplificar, cita-se informações de Bucco (2020) do Portal Tele.Síntese sobre estimativas realizadas pela Ericsson que calculava que até 2025 as empresas iriam investir R\$ 9,2 bilhões em tecnologia 5G, e esperava-se a geração de 205 mil empregos diretos e o recolhimento de R\$ 70 bilhões em impostos e contribuições. Com isso, a expectativa era de que nos próximos 10 anos, a 5G seria responsável por um incremento de 2,4% no PIB brasileiro.

O leilão do 5G no Brasil foi realizado em novembro de 2021. A região Sudeste teve o maior número de lotes disponíveis para compra (leilão). A região Norte, mesmo com menor densidade populacional e um dos menores também PIB *per capita*/estado (perde apenas para o nordeste) teve a segunda maior quantidade de lotes disponíveis, o que pode ser considerando um sinal de que a Anatel fez um esforço para que a regionalização garantisse uma oferta de serviço que de fato respeitasse a premissa da universalização, além de permitir às PPPs (Prestadoras de Pequeno Porte) concorrer em mercados regionais onde, em tese, terão maiores chances no certame.

Nota-se, portanto, que a regionalização tal como proposta e a possibilidade de se conferir tratamento diferenciado a certos grupos de empresas e que a utilização de medidas assimétricas

deve fazer parte das políticas públicas implementadas e executadas pela agência, especialmente quando buscam expandir a oferta dos serviços em áreas onde inexistem e a garantir a competição no mercado. Neste sentido, a Anatel vem realizando esforços como a simplificação regulatória aplicada ao Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), a dispensa de cumprimento de algumas obrigações relativas aos indicadores de qualidade e, por fim, a instituição do Comitê de Prestadoras de Pequeno Porte (CPPP), por meio da Resolução nº 698/2018. 4.164.

No Quadro 2, apresenta-se uma síntese dos lotes ofertados e resultados do no leilão do 5G, realizado em novembro de 2021.

Quadro 2 – Síntese do Leilão do 5G, no Brasil

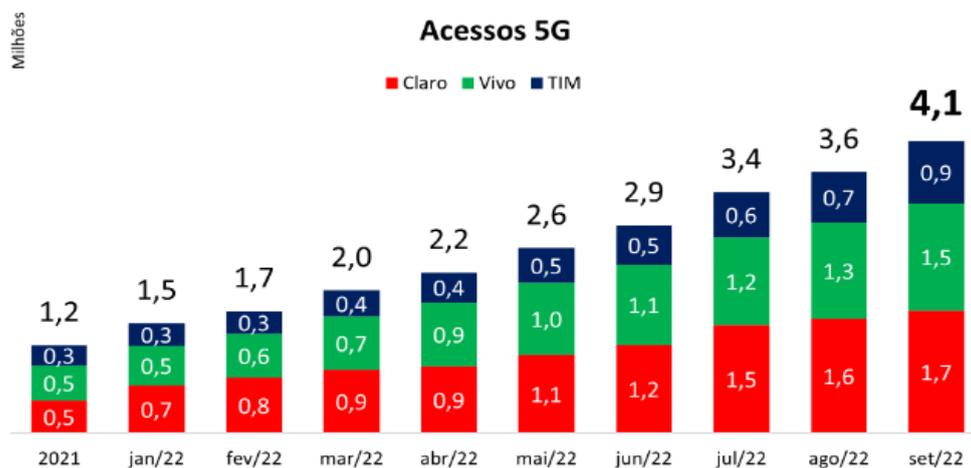
Faixa de frequência	Descrição dos lotes	Vencedores do leilão ¹
Faixa de 700 MHz	1ª rodada	Lote A1 (nacional): Winity II
	Bloco de 10 + 10 nacional	
	Compromissos: localidades sem 4G e estradas	
	2ª rodada	
	2 blocos de 5 + 5 nacionais	
	Compromissos: localidades sem 4G e estradas	
Faixa de 3,5 GHz	1ª rodada	Lotes nacionais: Claro, Vivo e TIM Lotes regionais: Sercomtel: região Norte e estado de SP Brisanet: regiões Nordeste e Centro-Oeste Consórcio 5G Sul: região Sul Cloud2U: estados do RJ, ES e MG Algar Telecom: determinadas localidades de MG, MS, GO e SP.
	Bloco de 60 MHz regional, exclusivo para as PPP's	
	Compromissos: municípios até 30k, preferencialmente sem 4G	
	2ª rodada	
	2 Blocos de 100 MHz e 1 Bloco de 80 MHz, nacionais	
	Compromissos: Backhaul em municípios não atendidos	
	3ª rodada	
	Bloco de 60MHz regional, com restrição a quem adquirir blocos anteriores na faixa de 3,5GHz	
	Compromissos: Backhaul em municípios não atendidos	
	4ª rodada	
Blocos de 20 MHz e 40 MHz regionais que não forem vendidos nas rodadas anteriores		
Compromissos: Backhaul em municípios não atendidos		
Faixa de 2,3 GHz	1ª rodada	Lotes regionais (50 MHz): Claro: regiões Norte, Centro-Oeste e Sul e estado de SP Brisanet: região Nordeste Vivo: estados do RJ, ES e MG Algar Telecom: sul de MG e regiões de GO, MT e SP Lotes regionais (40 MHz): Vivo: regiões Noorte, Centro-Oestes e estado de SP TIM: região Sul e estados do RJ, SP e MG
	Bloco de 50 MHz e bloco de 40 MHz regionais	
	Compromissos: localidades e municípios sem 4G	
Faixa de 26 GHz	1ª rodada	Lotes nacionais: Vivo, Claro e TIM Lotes regionais (20 anos p/ exploração de faixa): TIM – Região Sul, e estados de SP, RJ, ES e MG Algar Telecom - Triângulo Mineiro e áreas de MS, GO e SP Flylink - Triângulo Mineiro e áreas de MS, GO e SP Lotes regionais (10 anos para exploração de faixa): TIM – Região Sul, e estados de SP, RJ, ES e MG. Neko –Estado de SP.
	5 blocos nacionais e 3 blocos regionais de 400 MHz	
	Compromisso: levar internet de qualidade a escolas de educação básica	
	2ª rodada	
	Até 10 blocos nacionais e 6 regionais de 200MHz que não forem vendidos na rodada anterior	

(1) As empresas Flylink, em novembro de 2021, e Neko, em abril de 2022, comunicaram a desistência dos lotes arrematados no leilão.

Fontes: Adaptado da Anatel (2020c). Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/institucional/component/content/article?id=2491> e G1 (Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/11/04/vencedoras-do-leilao-do-5g.ghtml>)

A tecnologia 5G começou a ser ofertada efetivamente no Brasil em 06 de julho de 2022, quando Vivo, Claro e TIM iniciaram a operação de suas redes em Brasília. Em setembro de 2022, as maiores operadoras do Brasil contavam com 4,1 milhões de acessos 5G (Figura 2).

Figura 2 – Acessos 5G das maiores operadoras do Brasil



Fonte: Teleco (https://www.teleco.com.br/5g_brasil.asp, acesso em 10/11/2022), com dados da Anatel.

2.1.1. 5G e IoT no Brasil

Internet das coisas (IoT) é mais que casas inteligentes, é também controle de tráfego, de energia, uso em áreas rurais, propiciando bem-estar da sociedade e impulso da economia” (Anatel, 2017). Por essas razões, a questão da IoT é um assunto que está na Agenda Regulatória da agência e que a tendência é de uma regulamentação mais leve possível.

Segundo informações da consultoria McKinsey, a IoT poderá movimentar aproximadamente US\$ 200 bilhões no Brasil a partir de 2025, e acredita-se que com isso, haverá melhorias significativas na qualidade dos serviços públicos, aumento da competitividade das empresas nacionais no exterior e melhoria na qualidade de vida da população de modo geral (DOCUSIGN, 2019)⁹.

Entre novembro de 2015 a maio de 2016, a Teleco realizou um estudo sobre as potencialidades dos recursos oferecidos pela Internet das Coisas no Brasil. O estudo apontou que, em valores estimados, existiriam 20 milhões de objetos conectados no Brasil, sendo que dos objetos que mais se destacariam seriam os carros conectados (8 milhões), seguidos de

⁹ Empresa pioneira no desenvolvimento da tecnologia de assinatura eletrônica, com mais de 500.000 clientes pagantes e centenas de milhões de usuários em todo o mundo. Também atende a 800 agências governamentais federais, estaduais e locais.

sistemas de pagamentos (4,1 milhões) e casas (3,4 milhões).

Embora, o estudo tenha apontado possibilidades promissoras, destaca-se, segundo informações da Teleco (2016), o pouco uso da indústria (0,3 milhões) das potencialidades da IoT. Além disso, a Teleco (2016) indicou que deveria ocorrer esforços no sentido de redução das barreiras, como alta carga tributária no setor, melhorias nas soluções de conectividade (aumento dos espectros de frequência), poucas empresas provedoras de soluções de IoT no mercado, entre outros fatores, de modo que em 2025, haveria entre 100 e 200 milhões de objetos conectados no Brasil. Para tanto, o estudo indicou a necessidade de investimentos em 10 anos entre R\$130 bilhões a R\$ 206 bilhões (TELECO, 2016).

De acordo com estudo do Banco Mundial, realizado em 2018, citado pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), a cada dez pontos percentuais de aumento na penetração da banda larga (BL) nos países em desenvolvimento, tem-se um aumento de 1,38 pontos percentuais do PIB *per capita*.

A implantação do 5G, segundo os atores do setor de telecomunicações, é o passo fundamental para que de fato a realidade IoT possa ser ofertada aos brasileiros, o país tem se mostrado como importante agente nas discussões sobre o modelo de referência arquitetônico para dispositivos de aplicações da IoT (ITU-T Y.4460 - *Architectural reference model of devices for IoT applications*)¹⁰, uma vez que tal recomendação foi proposta e coordenada pelo Brasil. Destaca-se que esse documento define uma classificação dos dispositivos de IoT baseado nas capacidades de processamento e conectividade. A partir da correlação das capacidades, foram definidos os modelos de referência com os requisitos para as arquiteturas de *software* de cada uma das classes de dispositivos (Anatel, 2019c).

2.1.2. Big Data, Inteligência Artificial e Softwares de Alto Desempenho

Cada vez mais as inovações chegam ao mercado de telecomunicações com o intuito de oferecer melhorias não somente em termos de produto em si, mas também para os processos e operações. Segundo Carvalho (2019), pode-se apontar como tendências em relação às inovações para os próximos anos: i) big data, ii) inteligência artificial, e, iii) *softwares* de alto desempenho.

De uma forma mais simples, big data pode ser conceituado como um conjunto de técnicas capazes de se analisar grandes quantidades de dados para a geração de resultados importantes

¹⁰ O setor de normatização da instituição (UIT-T) contava em 2019 com cerca de 190 países e mais de 700 empresas e para que uma recomendação seja aprovada é necessário que haja o “de acordo” de todos os membros.

que, em volumes menores, dificilmente seria possível. Logo, pode-se definir o conceito de big data como um conjunto de dados extremamente amplos que necessitam de ferramentas especiais para comportar o grande volume de dados que são encontrados, extraídos, organizados, transformados em informações e que possibilitam uma análise ampla e em tempo hábil (GARCIA, s. d.).

Com relação à inovação na área de big data, este termo em tecnologia da informação (TI) trata sobre grandes conjuntos de dados que precisam ser processados e armazenados, cujo conceito começou a ser definido com os três Vs: velocidade, volume e variedade. Atualmente são contabilizados, em média, 12 Terabytes de *Tweets* diariamente, em 2012 foram gerados cerca de 2.834 Exabytes (milhões de Gigabytes) e a previsão é que com a implantação do 5G se gerem anualmente 40.026 Exabytes de informações. Quando se trata de velocidade, “hoje para alguns negócios, 1 minuto pode ser muito tempo, detecção de fraudes, liberações de pagamentos, análises de dados médicos ou qualquer outra informação sensível a tempo”. Então, para algumas tomadas de decisão, quanto mais próximo do tempo real, maior pode ser o incremento de negócio. No que diz respeito à variedade, o termo big data, também poderia ser conhecido como *any data* (qualquer dado), visto que atualmente tem-se capacidade de capturar e analisar dados estruturados e não estruturados, texto, sensores, navegação web, áudio, vídeo, arquivos de logs, catracas, centrais de ar condicionado, entre outros. E, para isso, várias novas ferramentas estão se tornando parte dos projetos, como por exemplo *machine data* (dados de máquina) onde quase qualquer aparelho eletrônico moderno tem uma estrutura de dados ou programação, a questão é que nem todos podem ser acessados ainda (GARCIA, s. d.).

Para Carvalho (2019), o comportamento e necessidades dos usuários se tornaram uma das maiores preocupações das empresas, que requer investimentos em banco de dados. E, no caso do setor de telecomunicações, essa coleta de informações pode ocorrer por meio dos dispositivos, redes, aplicativos, geolocalização e uso de dados.

No que concerne à inteligência artificial (IA), segundo informações da SAS¹¹ (s. d.), a IA permite que máquinas aprendam com experiências, se ajustem a novas entradas de dados e realizem tarefas como seres humanos. A maioria dos exemplos de IA sobre os quais se ouve falar hoje são os de computadores mestres em xadrez e carros autônomos. Além disso, o uso da IA é demandado por toda indústria, especialmente sistemas de perguntas e respostas que

¹¹ SAS é uma empresa especializada em *business intelligence* e *softwares* gerenciadores de bancos de dados. Disponível em: https://www.sas.com/pt_br/insights/analytics/inteligencia-artificial.html. Acesso em 14-09-2020.

podem ser utilizados para assistência jurídica, busca de patentes, notificações de risco e pesquisas médicas. Outros usos de IA incluem: i) operadoras de saúde como, por exemplo, aplicações de IA que podem resultar em medicamentos e leituras de raio X personalizados; ii) manufatura, em que a IA pode analisar dados sobre IoT das fábricas conforme eles são transmitidos de equipamentos conectados para prever carregamentos e demandas usando redes recorrentes, por exemplo; iii) varejo, usa-se a IA para proporcionar funcionalidades para lojistas virtuais, como oferecer recomendações personalizadas e negociar pagamentos com os consumidores, tecnologias de gestão de estoque e *layout* de sites, etc.; e, iv) esportes, a IA é usada para capturar imagens de partidas/jogos/competições e fornecer relatórios sobre como organizar melhor o jogo, o que inclui otimização de posições e de estratégias em campo, por exemplo. Tudo isso em conjunto com outras tecnologias, como big data e *softwares* de gestão.

Por fim, Carvalho (2019) aponta a questão dos *softwares* de gestão de alto desempenho, uma vez que muitas empresas também têm investido em tecnologia para gestão de seus processos e operações. E, com a expansão dos serviços de Telecom previsto para os próximos anos, principalmente com o uso massivo da tecnologia 5G, a tendência é que os *softwares* de gestão sejam cada vez mais necessários. Isto porque deve-se ter uma preocupação constante em garantir que todo esse ciclo e as operações de telecomunicações sejam eficazes, que os processos sejam ágeis, confiáveis e padronizados dentro das instalações, manutenções e acompanhamento de ativos, entre tantas outras necessidades de gerenciamento que essa nova era da indústria 4.0 indica como práticas essenciais para o aproveitamento de suas potencialidades para de fato gerar crescimento e desenvolvimento das economias.

3. O MERCADO DE TELECOM NO BRASIL

De acordo com informações da Teleco (2022), no Quadro 3, apresenta-se os principais grupos de Telecom no Brasil, considerando cada segmento de mercado: Telefonia Fixa, Celular, Banda Larga e TV por assinatura.

Quadro 3 - Principais grupos de Telecom no Brasil, por segmento (2022)

	Telefonia Fixa	Celular	Banda Larga	TV por Assinatura
Vivo	Telesp/GVT	Vivo	Telesp	TVA/GVT
Oi	Oi	-	Oi	Oi
Claro	Embratel	Claro/Nextel	Net e Embratel	Net e Embratel
Tim	*	Tim	Tim Fiber	-
Nextel	-	**	-	-
Sky	-	-	SKY	SKY

Fonte: Extraído de Teleco (2022). Disponível em: <https://www.teleco.com.br/operadoras/grupos.asp>.

Nota: (*) A TIM atua em longa distância na telefonia fixa e possui uma participação pequena na telefonia local.

(**) Nextel é uma operadora de SME (Trunking) e adquiriu uma licença de 3G em 2010.

Verifica-se que somente Claro e Vivo atuam, em 2022, em todos os segmentos de mercado de Telecom no Brasil. A Tim atua no segmento de serviço de celular e banda larga e a Oi saiu da telefonia móvel celular em 2022, permanecendo nos segmentos de telefonia fixa, banda larga fixa e TV por assinatura.

As grandes operadoras de telecomunicação no Brasil, assim como tem ocorrido em outros países, continuam a se transformar digitalmente, de modo a terem papel decisivo na universalização e massificação de serviços digitais, com destaque para serviços de segurança, serviços gerenciados, computação em nuvem e internet das coisas – para avançar nessas áreas, as operadoras deverão recorrer a parcerias com vista a ampliar seu leque de serviços (TELE.SÍNTESE, 2020). Na Tabela 4, apresenta-se as participações de mercado das empresas que atuam no Brasil, considerando os segmentos de banda larga fixa, telefonia móvel e telefonia fixa, em agosto de 2022.

Tabela 4 - Participações de mercado das empresas de telecomunicações - Brasil (agosto/2022)

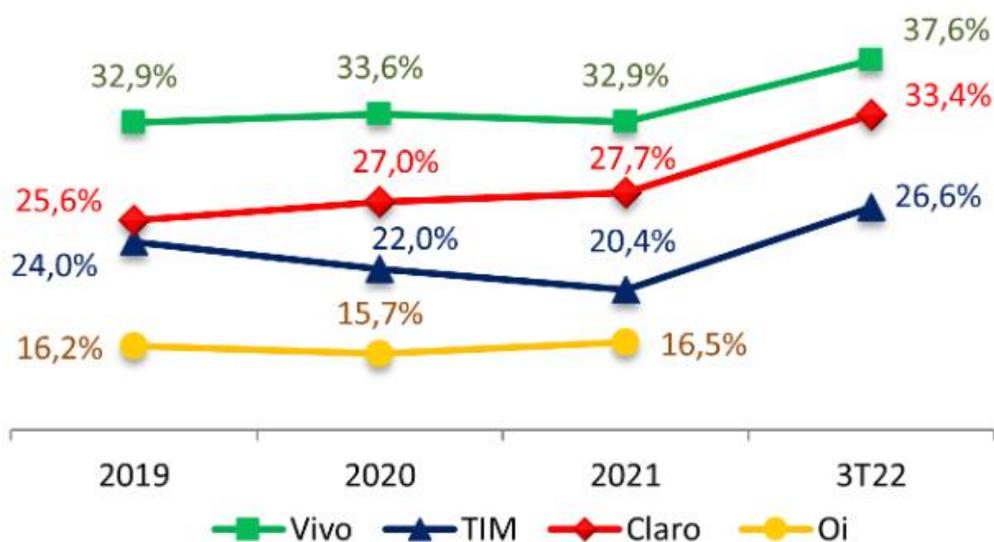
Banda Larga Fixa		Telefonia Móvel		Telefonia Fixa	
Empresa	Número de acessos	Empresa	Número de acessos	Empresa	Número de acessos
Claro	22,3%	Vivo	38,30%	Claro	30,30%
Vivo	14,60%	Claro	33,00%	Oi	29,30%
Oi	11,70%	Tim	26,40%	Vivo	25,60%
EB Fibra	2,8%	Algar	1,60%	Algar	4,90%
Brisanet	2,30%			Tim	2,70%
Outros	46,30%	Outros	0,600%	Outros	7,20%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANATEL, disponível em: <https://www.anatel.gov.br/paineis/acessos/panorama>.

Conforme análise da Tabela 4, verifica-se que a Claro é a grande *player* do mercado brasileiro, pois ocupa as primeiras posições, seja no mercado de banda larga fixa (líder), telefonia móvel (2ª colocada) ou telefonia fixa (líder). A Vivo também aparece com destaque nos três mercados, liderando em telefonia móvel. A Oi saiu do mercado de telefonia móvel em 2022, mas permanece com posições de destaque em telefonia fixa e banda larga fixa. No caso específico da banda larga fixa, além das três grandes empresas, tem-se também um forte conjunto de pequenas empresas, as Prestadoras de Pequeno Porte (PPP) que detém cerca mais de 50% do mercado, isto é, em conjunto possuem a maior fatia deste.

Embora, as PPPs estejam entrando no mercado de telefonia e internet, este ainda é dominado pelos grandes players. Na Figura 3 apresentam-se as participações de mercado das maiores operadoras de celular no Brasil considerando o período de 2019 até o 3º trimestre de 2022.

Figura 3 - Participações de mercado das operadoras de Celular, no Brasil

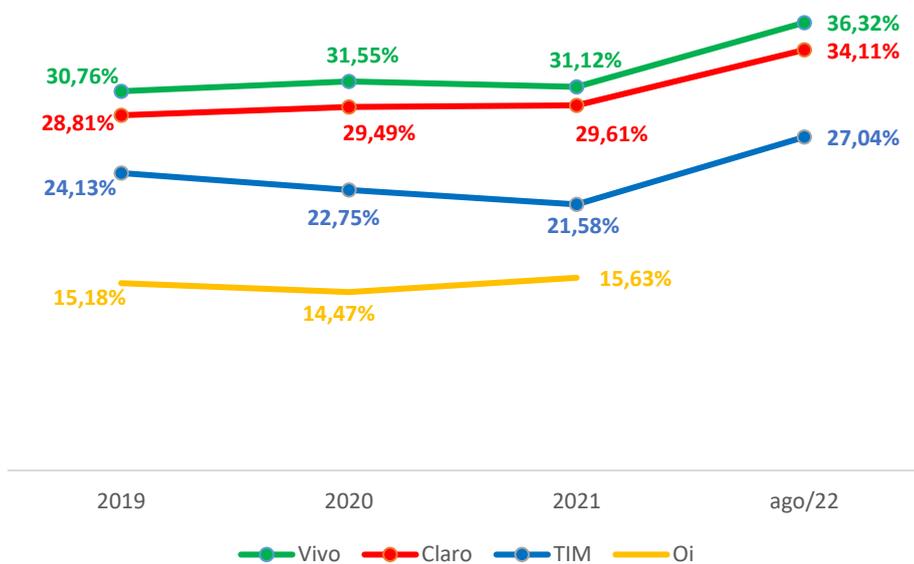


Fonte: Extraído da Teleco (2022). Disponível em: <https://www.teleco.com.br/mshare.asp>

Observa-se a partir da Figura 3 que a Vivo é a operadora líder absoluta no Brasil, com 37,6% de participação de mercado. A Claro e Tim ocupam respectivamente a 2ª e 3ª posição, sendo que a Tim, que vinha com participações de mercado declinantes, obteve crescimento em 2022, a partir da aquisição de parte das operações da Oi, que saiu do mercado. Por meio do cálculo do índice de concentração de mercado - CR₄ - considerando o mercado nacional observa-se que em 2019 as quatro maiores operadoras detinham, juntas, 98,7% do mercado e em agosto de 2022 o CR₃ (considerando a saída da Oi) era de 97,6%, redução de 1,1%.

No que se refere ao mercado de banda larga móvel, praticamente se tem a mesma configuração apresentada na Figura 4, mas com menor distanciamento entre a líder Vivo, a Claro e a Tim.

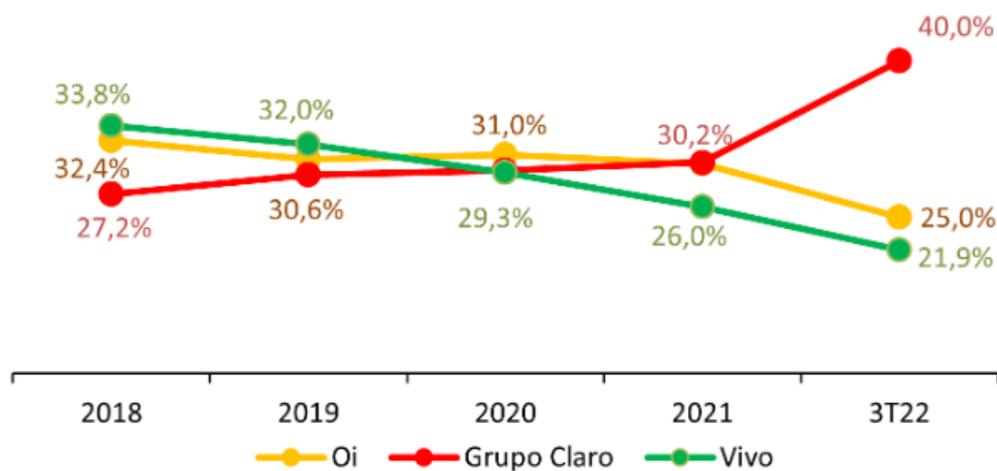
Figura 4 - Participações de mercado de Banda Larga Móvel, no Brasil



Fonte: Extraído da Teleco (2022). Disponível em: https://www.teleco.com.br/mshare_3g.asp.

No que tange ao segmento de telefonia fixa no país, este mercado se comporta de maneira diferente aos dois anteriores. Na Figura 5, apresenta-se o *market share* da Vivo, Claro e Oi no período de 2018 ao 3º trimestre de 2022.

Figura 5 - Participações de mercado Telefonia Fixa, no Brasil

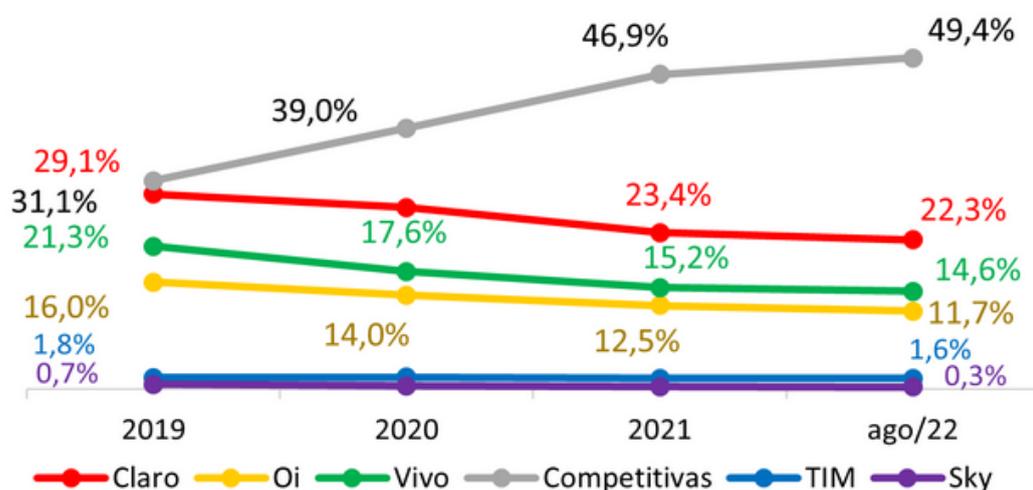


Fonte: Extraído da Teleco (2022). Disponível em: https://www.teleco.com.br/mshare_fix.asp

Ao analisar o segmento de telefonia fixa no Brasil, nota-se a liderança destacada da Claro, seguida da Oi e da Vivo, sendo a primeira com tendência de crescimento do seu *market share* e as demais com tendência de queda nesse segmento do mercado. Os resultados do cálculo do CR₃ também apontam para um mercado altamente concentrado, onde em 2018 as três empresas detinham 93,4% e em 2022, a soma das parcelas de mercado desses três *players* era de 86,9% (redução de mais de 6 pontos percentuais, no período).

Por fim, resta apresentar o segmento de banda larga fixa, ou serviço de comunicação multimídia (SCM), na Figura 6.

Figura 6 - Participações de mercado das operadoras de Banda Larga Fixa, no Brasil



Fonte: Extraído da Teleco (2022). Disponível em: <https://www.teleco.com.br/blarga.asp>.

Novamente verifica-se que a Tim não se coloca como uma empresa relevante nesse segmento, e Claro, Oi e Vivo, deram espaço para as chamadas “competitivas” (ou Prestadoras de Pequeno Porte – PPP) entrarem nesse segmento com força o suficiente para, desde 2018, em conjunto, responderem pela maior fatia do mercado de banda larga fixa, no Brasil. Mesmo que, em conjunto, as PPPs se mostrem com um grande potencial competitivo, ainda tem que se considerar que individualmente, cada empresa desse grupo, de forma isolada, está longe de fazer frente à Claro, Vivo e Oi.

Ressalta-se na Figura 7, a distribuição da liderança desse segmento de mercado em cada unidade da federação, segundo o porte da empresa: empresas de grande porte ou empresas de pequeno porte (neste caso, consideradas em conjunto dentro da unidade da federação).

Figura 7 - Líderes em Banda Larga Fixa por região do Brasil (agosto/2022)



Fonte: Extraído da Teleco (2020b).

Disponível em: <https://www.teleco.com.br/comentario/com1016.asp>

Quando se analisa as empresas que ofertam o serviço de banda larga fixa por unidade da federação do Brasil, verifica-se o quão importante são as empresas competitivas (PPPs) na garantia de acesso a esse serviço para a população – apesar de as Prestadoras de Grande Porte (Oi, Claro e Vivo) serem as líderes em 20 unidades da federação, em agosto de 2022, o grupo das operadoras de pequeno porte (consideradas em conjunto) liderava em 18 unidades da federação (Figura 7).

3.1 Infraestrutura de Telecom no Brasil

Os investimentos nos avanços tecnológicos devem seguir uma cadeia de prioridades, uma vez que a eficácia em investimento de *softwares* só será atingida se existir uma boa estrutura de cabeamento, por exemplo, pois esta é a responsável por suportar as demais aplicações, conectando os dispositivos e realizando o fluxo de dados e aplicações. Assim, as empresas tendem a investir em *softwares*, os quais são utilizados durante uma média de 5 a 10 anos, que é um prazo menor do que a utilização do cabeamento (de 10 a 20 anos), porém, economiza em recursos que seriam investidos frequentemente em manutenções, elevando a chance de sucesso na imersão dentro da indústria 4.0.

De acordo com informações da VDI-Brasil (2018) a *Ethernet* é uma boa referência de infraestrutura pois é composta por *Switches*, *Firewall*, *Gateway* e *Proxy*¹². E, para que se tenha os melhores resultados na atualização acelerada dos dispositivos de *hardwares*, é necessário que a infraestrutura seja capaz de gerar maior potência de sinal nas futuras demandas de dados captados e carregados pelas atualizações, que devem ser constantes.

A Anatel (2019a), considera que para a implantação da tecnologia 5G, será necessário maior investimento em fibra óptica, visto que o 5G requer cinco vezes mais do que a quantidade que se tem instalada no país. Com isso, a estimativa de investimento no 5G é de cerca de 1,7 vezes maior que a realizada para o 4G.

Para Dino (2019), em 2018, as empresas que atuam no setor de telecomunicações no Brasil investiram R\$ 30 bilhões. Esse número representa um aumento de 7% em comparação ao ano de 2017 (R\$ 28 bilhões). Investimentos esses que foram direcionados à expansão de infraestrutura, melhoria dos serviços e ampliação de cobertura. Contudo, as empresas enfrentaram os conhecidos gargalos do setor, como a elevada carga tributária.

Dino (2019) ressalta que desde o início das privatizações, na década de 1990, as empresas privadas que operam no setor já investiram um total de R\$ 926 bilhões, contando com os pagamentos de outorgas. Afirma também que tais investimentos levaram o Brasil a ocupar a 5ª posição no ranking de infraestrutura de telecomunicações do mundo.

Todavia, ainda é preciso expandir as redes de banda larga móvel de 4ª geração, ampliar a capacidade das redes existentes, equipar o Brasil com uma ampla e moderna rede de fibras ópticas de acesso residencial e garantir a massificação da banda larga mesmo em regiões remotas, para que a tecnologia 5G possa ser implantada com sucesso (SILVA, 2013).

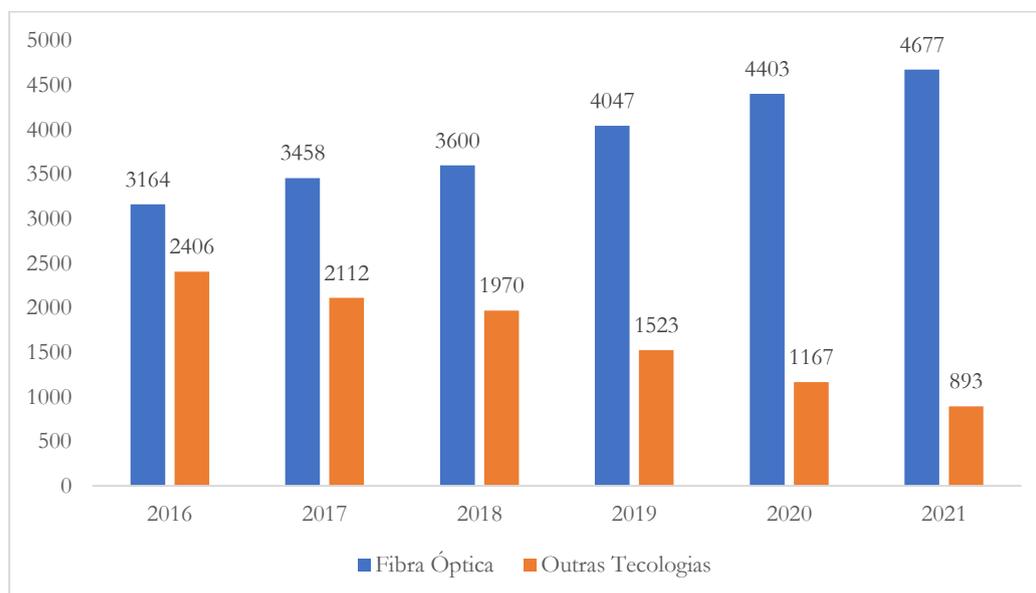
No que tange à infraestrutura de redes, informações da Anatel apontam que o número de municípios com *backhaul*¹³ de fibra óptica vem aumentando de forma consistente ao longo dos

¹² Ethernet trata-se de um espécie de arquitetura de interconexão para rede de Área Local que se baseia e envio de pacotes de dados. O *switch*, é um equipamento que funciona como um elemento que controla a comunicação entre os dispositivos conectados à rede. Eles permitem a segmentação da rede, possibilitando que o fluxo de informações entre os dispositivos seja mais eficiente. O *firewall*, é um dispositivo de uma rede de computadores, que pode estar no formato de um programa ou de equipamento físico, e objetiva aplicar uma política de segurança a um determinado ponto da rede. Quanto ao *Gateway* este refere-se a uma parte de hardware de rede. Em uma rede de comunicações, trata-se de uma espécie de um nó de rede equipado para interfacear com outra rede que usa protocolos diferentes. E, por fim, na linguagem de TI, Proxy é o termo utilizado para definir os intermediários entre o usuário e seu servidor. Logo, desempenha a função de conexão do computador (local) à rede externa (Internet).

¹³ Em redes de tecnologia *wireless*, é utilizado para transmitir voz e dados do site de uma célula para um *switch*, por exemplo, de um site central para um remoto. Em redes com tecnologia de satélite, é utilizado para transmitir dados de um ponto para o qual

últimos anos, atingindo mais de 80% dos municípios do país, conforme retratado na Figura 8.

Figura 8 - Evolução do número de municípios com *backhaul* de fibra óptica, no Brasil



Fonte: Adaptado da Anatel (<https://www.gov.br/anatel/pt-br/dados/infraestrutura/mapeamento-de-redes>)

Conforme a Figura 8, observa-se que existe uma tendência crescente de municípios no país com infraestrutura de fibra óptica. Em 2016, eram 3.167 municípios, e em 2021 esse número chegou a 4.677, o que reflete um aumento de quase 48% no período. Além do aumento do número de municípios atendidos com infraestrutura de fibra óptica, é interessante analisar como se dá tal distribuição, tanto no que se refere às regiões do Brasil, quanto em relação às empresas que realizaram tal investimento. Tais informações são apresentadas no Quadro 4.

ele pode ser transmitido (*uplinked*) para o satélite. E, também pode ser utilizado para transmitir dados para um *backbone* (“espinha dorsal” da internet e tem a função de identificar a rede por onde passa os dados de cada usuário) de rede.

Quadro 4 - Distribuição geográfica da infraestrutura de fibra óptica, considerando as principais empresas do setor (2021)

REGIÕES	UF	Mun. c/ fibra óptica	OI		VIVO		CLARO		TIM	
			MUN	(%UF)	MUN	(%UF)	MUN	(%UF)	MUN	(%UF)
NORTE	AC	18	18	100,00%	5	27,78%	5	27,78%	1	5,56%
	AM	28	5	17,86%	9	32,14%	16	57,14%	7	25,00%
	AP	9	9	100,00%	5	55,56%	3	33,33%	2	22,22%
	PA	107	54	50,47%	74	69,16%	62	57,94%	34	31,78%
	RO	45	22	48,89%	8	17,78%	7	15,56%	6	13,33%
	RR	13	8	61,54%	2	15,38%	1	7,69%	2	15,38%
	TO	92	63	68,48%	16	17,39%	30	32,61%	7	7,61%
NORDESTE	AL	99	29	29,29%	14	14,14%	13	13,13%	9	9,09%
	BA	370	149	40,27%	117	31,62%	66	17,84%	65	17,57%
	CE	176	95	53,98%	40	22,73%	41	23,30%	54	30,68%
	MA	169	96	56,80%	53	31,36%	96	56,80%	28	16,57%
	PB	160	41	25,63%	20	12,50%	19	11,88%	13	8,13%
	PE	152	87	57,24%	26	17,11%	37	24,34%	46	30,26%
	PI	87	48	55,17%	24	27,59%	19	21,84%	25	28,74%
	RN	117	26	22,22%	11	9,40%	12	10,26%	17	14,53%
	SE	66	30	45,45%	34	51,52%	7	10,61%	5	7,58%
CENTRO-OESTE	DF	1	1	100,00%	1	100,00%	1	100,00%	1	100,00%
	GO	177	139	78,53%	41	23,16%	71	40,11%	16	9,04%
	MT	134	71	52,99%	42	31,34%	23	17,16%	13	9,70%
	MS	72	61	84,72%	30	41,67%	30	41,67%	9	12,50%
SUDESTE	ES	66	42	63,64%	24	36,36%	53	80,30%	13	19,70%
	MG	662	267	40,33%	142	21,45%	157	23,72%	63	9,52%
	RJ	92	84	91,30%	59	64,13%	68	73,91%	52	56,52%
	SP	617	59	9,56%	554	89,79%	265	42,95%	117	18,96%
SUL	PR	399	287	71,93%	67	16,79%	148	37,09%	78	19,55%
	RS	454	311	68,50%	127	27,97%	149	32,82%	50	11,01%
	SC	295	290	98,31%	61	20,68%	161	54,58%	103	34,92%
TOTAL GERAL		4677	2392		1606		1560		836	
PARTICIPAÇÃO (%B)			51,14%		34,34%		33,35%		17,87%	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Anatel (Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/dados/mapeamento-de-redes0>)

Nota: (MUN) refere-se ao número de municípios atendidos com fibra óptica. (%UF) denota a a relação entre o número de municípios atendidos com fibra óptica pela operadora e total de municípios que dispõem dessa tecnologia em cada unidade da federação. (%B) indica a participação da empresa no total dos municípios brasileiros que possuem fibra óptica.

De acordo com o Quadro 4 e considerando o número total de municípios do Brasil, observa-se que, em 2021, a Oi é a empresa que mais ofertava infraestrutura de fibra óptica no país – está presente em 51,14% dos municípios atendidos com infraestrutura de fibra óptica. Destaca-se que a Oi lidera a oferta infraestrutura de fibra óptica (considerando número de municípios atendidos) na maioria das unidades da federação, enquanto Vivo e Claro lideram em apenas quatro unidades cada uma, com destaque para a liderança da Vivo no maior mercado do Brasil, que é o estado de São Paulo.

Quando se analisa as regiões, percebe-se a liderança da Oi em todas, exceto no Sudeste, onde a liderança da Vivo reflete sua alta participação em São Paulo. A Claro aparece como segunda colocada em quatro regiões (menos região Nordeste), o que explica o seu equilíbrio com a Vivo em termos nacionais. A penetração da tecnologia de fibra óptica varia significativamente entre as regiões do país. A média nacional é de 83% dos municípios atendidos com essa tecnologia. As regiões Sul (96%) e Sudeste (86%) se colocam acima da média nacional; a região Centro-Oeste (82%) está aproximadamente na média nacional; enquanto as regiões Nordeste (78%) e Norte (69%) estão abaixo da média nacional de número de municípios com infraestrutura de fibra óptica.

A TI INSIDE (2018) apontou o estudo realizado pelo BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento - que revela existir uma correlação entre o aumento da penetração da banda larga e o PIB *per capita*, produtividade e emprego. Segundo o estudo mencionado, a amostra incluiu 24 países da América latina e do Caribe. Os resultados indicaram que um aumento da penetração de banda larga de 10 pontos percentuais implicaria em um aumento de 3,19% do PIB *per capita*, 2,61% da produtividade e 0,5% do nível de emprego. Com isso, tais resultados podem sugerir que de fato o investimento em infraestrutura de Telecom no Brasil poderia gerar ganhos, de modo geral, para o país.

Então, ampliar de forma eficiente os investimentos privados, uma vez que o Estado se encontra em esgotamento de recursos, requer o desenvolvimento de um arcabouço legal e regulatório que enfatize a estabilidade das regras para que os investidores se sintam seguros e, portanto, atraídos a aplicarem seus recursos no setor de infraestrutura no país.

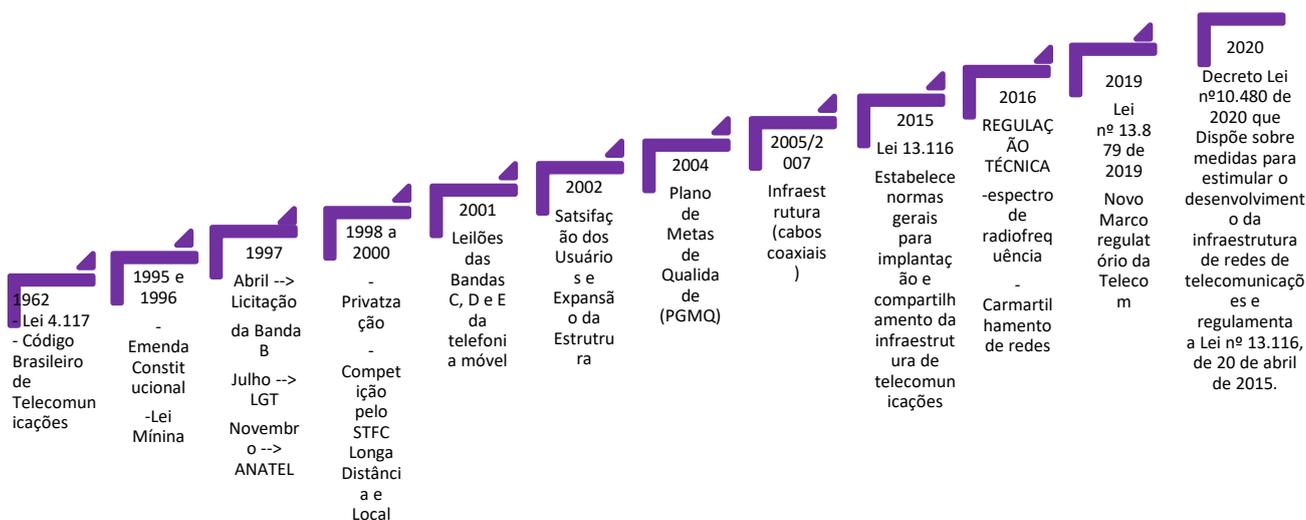
3.2 Marco Regulatório do Setor de Telecom no Brasil

Um dos principais marcos legais que ajudou a regulamentar as áreas de radiodifusão e de telecomunicações no Brasil completou 60 anos – a Lei nº 4.117, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), foi assinada em 27 de agosto de 1962 e entrou em vigor depois de

90 dias. O CBT define os serviços de telecomunicações, como a transmissão, emissão ou recepção de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza, por fio, rádio, eletricidade, meios óticos ou qualquer outro processo eletromagnético. Além disso, o Código aborda contratos de concessão, de autorização e permissões concedidas às entidades beneficiadas. Além disso, detalha a competência da União, do Conselho Nacional de Telecomunicações, do Fundo Nacional de Telecomunicações, as infrações e penalidades.

Nos anos 1990, o Brasil promoveu várias privatizações em diversos setores de infraestrutura no país. No setor de telecomunicações isso não foi diferente e o processo de privatizações foi um dos maiores do mundo, pois além de movimentar bilhões de dólares, também exigiu alterações na regulamentação do setor, que foram desde Emenda Constitucional à criação de Leis, como apresentado na Figura 9.

Figura 9 - Regulação no setor de Telecom no Brasil, 1995 a 2020



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da TELECO (s. d.) e de Mori (2018).

A partir dos anos 1990, observa-se a partir da Figura 9 que houve preocupação por parte do governo, seja por vias legislativas (projetos de Lei) ou por meio da Anatel (regulamentos setoriais), de se criar um ambiente regulatório que pudesse gerar segurança jurídica ao setor. De 1995 até 2020, foram aprovadas Emenda Constitucional, Leis e várias regulamentações cujo foco era, principalmente, na satisfação dos usuários e na ampliação da infraestrutura necessária para o desempenho desejável do setor, bem como garantia da concorrência.

Nos últimos anos, especificamente a partir de 2016, o setor preocupa-se mais fortemente com questões técnicas. Em 2019, devido justamente aos avanços tecnológicos e novas demandas da sociedade, a Anatel em conjunto com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) buscou elaborar, discutir e aprovar o Novo Marco Regulatório do Setor de Telecomunicações no Brasil (Lei nº 13.789/2019) que altera a antiga Lei Geral de Telecomunicações (LGT) de 1997.

E, em 2020, o governo federal editou em 1º de setembro, o Decreto nº 10.480 que regulamenta dispositivos da Lei das Antenas (Lei 13.116/2015) e facilita o desenvolvimento da infraestrutura de telecomunicações no Brasil. O decreto trouxe a regulamentação do silêncio positivo (art. 11, § 7º) e do direito de passagem (art. 9º). Os principais pontos do texto versam justamente sobre esses dois temas, além da definição de *small cells*, que as isentam de licença (art. 15). Além disso, ressalta-se que a regulamentação de pontos da legislação era uma demanda histórica do setor de telecomunicações.

Segundo Urupá (2020c), citando dados do SindiTeleBrasil, há cerca de 4 mil pedidos de instalação de infraestrutura represados no Brasil, que somam aproximadamente R\$ 2 bilhões de recursos que poderiam ser investidos em infraestrutura. Assim, a Lei das Antenas estabelece normas gerais para implantação, harmonização e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações em todo o Brasil, com o objetivo de promover a expansão da cobertura das redes e a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população, além de otimizar investimentos e reduzir custos das operadoras de telecomunicações (URUPÁ, 2020c).

Ressalta-se que é de extrema relevância um ambiente regulatório estável para garantir e incentivar os aumentos de investimentos em infraestrutura. Segundo Henisz (2002) apud Kubota (2005, p.7), quando há “grandes diferenças tecnológicas entre países, aqueles com menor nível de desenvolvimento tecnológico e econômico tenderão a alcançar os líderes, desde que os primeiros possuam as mesmas características dos últimos, à exceção da estrutura de telecomunicações”.

Isto porque, geralmente, projetos de infraestrutura não envolvem operações exportáveis o que implica a dependência dos agentes privados em relação aos órgãos reguladores para garantir convertibilidade e remessa de divisas (KUBOTA, 2005). Logo, para que os acordos sejam críveis e incentivem a ampliação dos investimentos, deve haver confiança no aparato regulatório do país/setor em que estes são realizados. E a credibilidade de tal aparato regulatório perpassa pela existência de salvaguardas institucionais, que aumentam os custos de não se

respeitar compromentimentos prévios. Conforme Williamson (1996), credibilidade é fundamental para garantir investimentos de ativos específicos; além disso, o regime regulatório e o contexto político, conjuntamente, determinam a credibilidade ou a falta dela; e os mecanismos da burocracia podem operar a serviço da credibilidade e estabilidade.

3.2.1 Lei Geral das Telecomunicações

A revolução no setor de telecomunicações do Brasil começou em agosto de 1995 (ver Figura 9) com a Emenda Constitucional (EC) que alterou o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal de 1988. A EC/1995 que permitia a exploração privada, seja diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos serviços de telecomunicações; além de indicar a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais do setor.

Com essa EC iniciou-se a quebra do monopólio estatal e também a implantação de um modelo de mercado concorrencial no setor. Então, a partir da EC/1995 tem-se o início de toda a legislação subsequente de telecomunicações, que estabeleceu a base para a exploração comercial dos serviços por empresas privadas (TELECO, s. d.).

Em 1996, na tentativa de regulamentar, mesmo que de forma resumida, a organização de determinados serviços de telecomunicações, como os de telefonia móvel celular, de transmissão de sinais por satélite e outros, o governo promulgou a Lei n.º 9.295 conhecida como Lei Mínima. A partir da Lei Mínima foi possível iniciar a abertura do mercado para investimentos privados, principalmente no segmento de telefonia móvel (TELECO, s. d.).

Dado o passo inicial com a Lei Mínima em 1996, construiu-se um ambiente favorável para a criação da Lei 9.472/97, chamada de Lei Geral de Telecomunicações (LGT). A LGT de 1997 passou a ser um marco importante do setor, visto o caráter regulamentador inovador adotado para o mercado de Telecom no país, a atualização e consolidação das disposições dispersas sobre o assunto; e a criação da Anatel (TELECO, s. d.).

Entretanto, a LGT de 1997 tornou-se desatualizada em função das grandes mudanças que ocorreram no setor com o avanço tecnológico e alteração do comportamento da demanda. “À época em que foi elaborado, o marco regulatório tinha como preocupação expandir, por exemplo, o investimento em telefonia fixa e a instalação de telefones públicos” (AZEN, RIVERA e MADEIRA, 2018, p.25).

Se a transformação digital é uma realidade na economia global que tem impacto relevante

nas políticas públicas dos governos, nas estratégias das empresas e no bem-estar dos cidadãos, faz-se necessário garantir que ocorram investimentos suficientes para que de fato as mudanças nas TIC, que englobam a infraestrutura de telecomunicações e as indústrias de *software* e *hardware*, possam ocorrer também no Brasil (BNDES, 2018). Neste sentido, para que o Brasil atraia volumosas somas de recursos monetários capazes de gerar tal transformação no setor, é importante ter um marco regulatório que acompanhe as mudanças que estão ocorrendo. E, é neste contexto que, em 2019, foi aprovada a Lei 13.879, conhecida como o Novo Marco Regulatório do Setor de Telecomunicações no Brasil.

A Lei 13.879 altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para permitir a adaptação da modalidade de outorga de serviço de telecomunicações de concessão para autorização, e a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, e revoga dispositivos da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 (BRASIL, 2019). Na nova Lei enfatiza-se a necessidade de reavaliação periódica da regulamentação com vistas à promoção da competição e a adequação à evolução tecnológica e de mercado.

Também “poderão ser deixadas à exploração apenas em regime privado as modalidades de serviço de interesse coletivo que, mesmo sendo essenciais, não estejam sujeitas a deveres de universalização” (BRASIL, 2019). A Lei 13.879 aponta que o prazo máximo da concessão, a partir de 2019, será de 20 (vinte) anos, prorrogável por iguais períodos, sendo necessário que a concessionária tenha cumprido as condições da concessão e as obrigações assumidas e manifeste formalmente interesse na prorrogação, com pelo menos 30 (trinta) meses antes do fim do contrato vigente.

Além disso, caberá à agência reguladora (Anatel) verificar a situação de regularidade fiscal da empresa perante entidades integrantes da administração pública federal, podendo, ainda, quando se mostrar relevante, requerer comprovação de regularidade perante as esferas municipal e estadual do Poder Público. Também é facultado à Anatel o direito de autorizar, mediante solicitação da concessionária, a adaptação do instrumento de concessão para autorização, desde que observados os seguintes requisitos: i) manutenção da prestação do serviço adaptado e compromisso de cessão de capacidade que possibilite essa manutenção, nas áreas sem competição adequada, nos termos da regulamentação da Agência; ii) assunção, pela requerente, de compromissos de investimento; iii) apresentação, pela requerente, de garantia que assegure o fiel cumprimento das obrigações previstas nos incisos i e ii; e iv) adaptação das outorgas para prestação de serviços de telecomunicações e respectivas autorizações de uso de radiofrequências detidas pelo grupo empresarial da concessionária em termo único de serviços

(BRASIL, 2019).

Ressalta-se que na prestação do serviço adaptado, deverão ser mantidas as ofertas comerciais do serviço adaptado existente à época da aprovação da adaptação nas áreas sem competição adequada, nos termos da regulamentação da Agência. E, que o processo de adaptação dar-se-á de forma não onerosa, mantidos os prazos remanescentes das autorizações de uso de radiofrequências.

Em relação à adaptação das outorgas para prestação de serviços de telecomunicações e respectivas autorizações de uso de radiofrequências de posse das concessionárias, estas poderão ser transferidas, no todo ou em partes, para terceiros, conforme regulamentação da Anatel. Caberá à agência determinar o valor econômico associado à adaptação do instrumento de concessão para autorização, considerando bens reversíveis (prédios e infraestrutura usados para prestar o serviço e que teriam de ser devolvidos à União no fim da concessão), se houver, os ativos essenciais e efetivamente empregados na prestação do serviço concedido; e, indicação da metodologia e dos critérios de valoração. Sendo que tal valor econômico deverá ser revertido em compromissos de investimento, priorizados conforme diretrizes do Poder Executivo. Salienta-se que os compromissos de investimento priorizarão a implantação de infraestrutura de rede de alta capacidade de comunicação de dados em áreas sem competição adequada e a redução das desigualdades, nos termos da regulamentação da agência (BRASIL, 2019).

Bonatelli (2019) destaca que a migração de regimes, de concessão para autorização, poderá ser realizada por Oi, Telefônica (Vivo) e Embratel (Claro), que são as detentoras de concessões de telefonia fixa no país. O autor cita, por exemplo, um estudo realizado pela Anatel apontou que os gastos das operadoras com a manutenção dos orelhões entre 2018 e 2025 (período de vigência dos contratos de concessões) atingirá cerca de R\$ 1,69 bilhão. E a Anatel utiliza esse valor com balizar para estimar o volume de recursos que podem ser redirecionados para a banda larga.

A Lei nº 13.879 também trata do direito de exploração de satélite brasileiro, que deve ocorrer a título oneroso podendo ser convertido em compromissos de investimentos pelas empresas do setor para transporte de sinais de telecomunicações. Além disso, assegura a ocupação da órbita e o uso das radiofrequências destinadas ao controle e monitoramento do satélite e à telecomunicação via satélite, por prazo de até 15 (quinze) anos, podendo esse prazo ser prorrogado, nos termos da regulamentação, desde que cumpridas as obrigações já assumidas (BRASIL, 2019).

De acordo com a Telebrasil (2019), esse Novo Marco Legal das Telecomunicações no Brasil se tornou realidade após cinco anos de discussões entre representantes das empresas, governo e sociedade civil, destacando que a atualização da LGT de 1997 permite priorizar a expansão da banda larga, o que é essencial para atrair investimento e, conseqüentemente, gerar ganhos de eficiência no setor e na economia de modo geral.

3.2.2 O papel da Anatel no Setor de Telecomunicações

A Anatel foi criada em 1997 com a LGT desse mesmo ano e foi a primeira agência reguladora a ser instalada no Brasil. Conforme a Anatel (2015a), a agência atua de acordo com o que estabelece a Lei 9.472/1997, sendo uma entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI). Por lei, é administrativamente independente e financeiramente autônoma, como ocorre em outras agências.

Entre as atribuições da agência, destacam-se: i) implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações; ii) representar o Brasil nos organismos internacionais de telecomunicações, sob a coordenação do Poder Executivo; iii) administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, expedindo as respectivas normas; iv) expedir ou reconhecer a certificação de produtos, observados os padrões e as normas por ela estabelecidos; v) compor administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras de serviços de telecomunicações; vi) reprimir infrações aos direitos dos usuários; e vii) exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, ressalvadas as pertencentes ao Cade.

Para Mori (2018), entre as principais medidas tomadas pela agência, de 1997 a 2018, estão diversas resoluções da Anatel que estabeleceram regras básicas para o funcionamento de diferentes serviços do setor de telecomunicações sob a iniciativa, naquela época, das futuras concessionárias.

Ressaltam-se a Resolução nº 31, de 30 de junho de 1998, que aprovou as diretrizes para a licitação de autorizações para a exploração do Sistema de Telefonia Fixa Comutada (STFC), a Resolução nº 33, de 12 de julho de 1998, que aprovou o regulamento de remuneração pelo uso das redes das prestadoras do STFC e a Resolução nº 36, de 21 de julho de 1998, que definiu os termos de direito de exploração de satélite brasileiro. Tem-se também a Resolução nº 40, de 23 de julho de 1998, que aprovou o regulamento geral de interconexão, essencial para o

funcionamento técnico eficiente da *network* de telecomunicações, com a presença de plataformas tecnológicas diferenciadas, e para o estabelecimento e o desenvolvimento de ambientes competitivos em tecnologias e serviços no setor (MORI, 2018).

Por fim, cabe salientar o papel da Anatel no que diz respeito aos leilões que ocorrem no setor de Telecom no Brasil. Para Sousa (2012), os leilões de espectro de radiofrequência foram exaustivamente discutidos na década de 1990, quando processos de desregulamentação e privatização no setor ocorreram em diversos países. A partir de então, “os leilões têm sido o método preferencial de alocação de espectro, em detrimento de processos administrativos (também chamados *beauty contests*), sorteios e outras variantes, por uma série de razões (SOUSA, 2012, p.35).

3.3 Gargalos do Setor no Brasil

Além das questões geográficas, socioeconômicas e de ordem regulatória, existem outros gargalos que dificultam o avanço da quantidade e qualidade dos serviços de telecomunicações no Brasil. Entre eles, cita-se por exemplo, o custo de uma cesta de telefonia móvel e banda larga fixa. Na Figura 10 apresenta-se a comparação do custo desta cesta para o Brasil e outros países (2008-2017).

Figura 10 - Custo da cesta de preços de banda larga fixa (a) e de telefonia móvel (b) da UIT (% do PNB *per capita*)

Figura 10 (a)

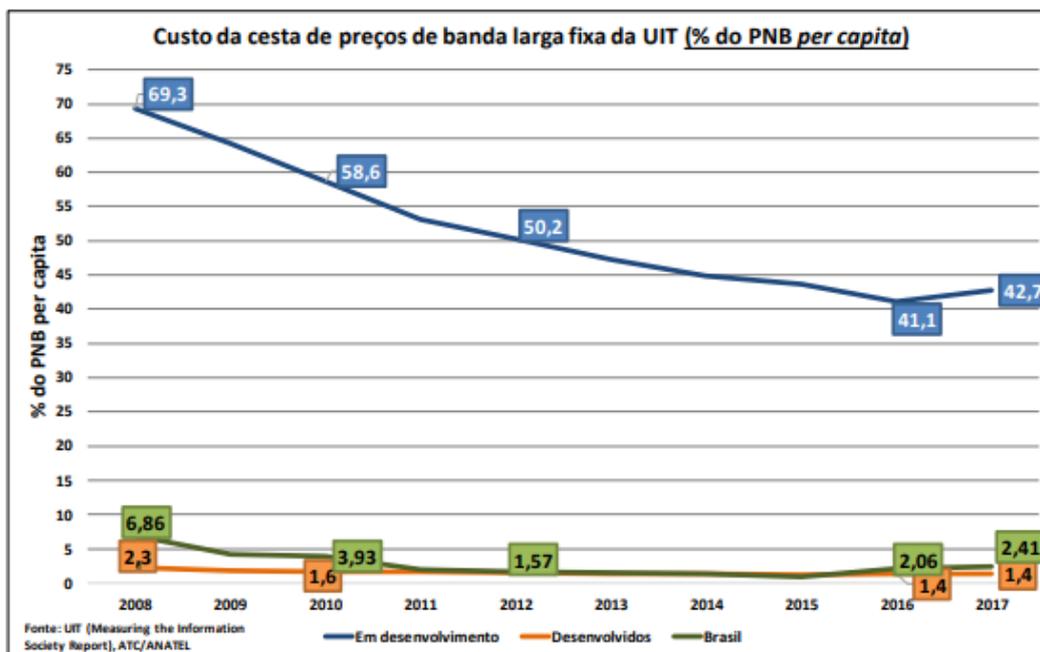
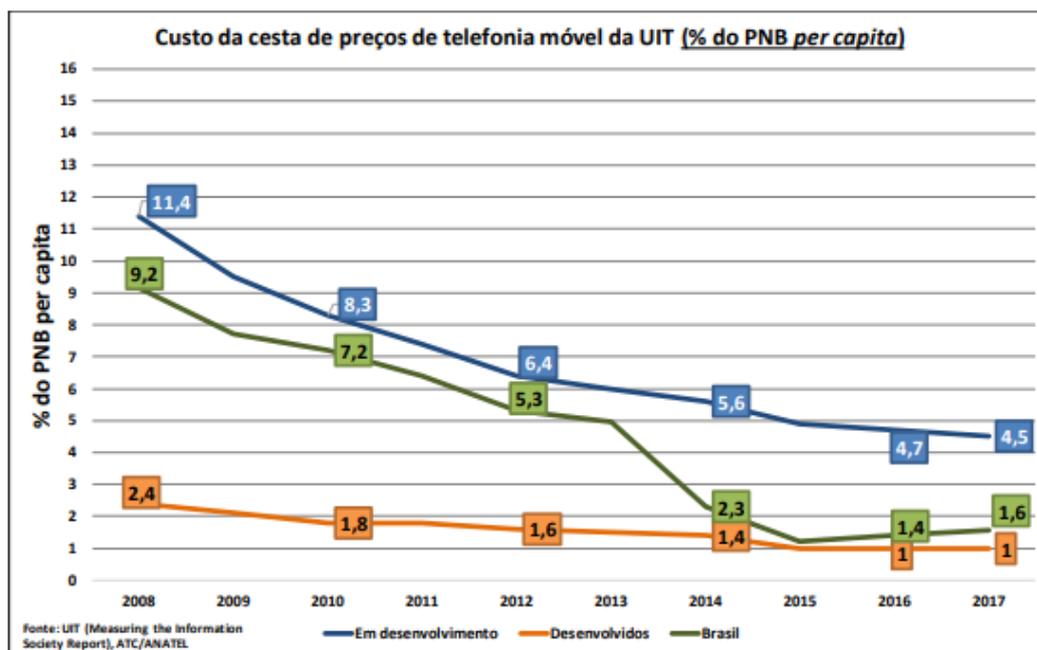


Figura 10 (b)



Fonte: Adaptado da Anatel (2020b). Disponível em: https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uIJqrLYJw_9INcO749ZU8ZBGqV8kq12EGBtZ1IHF52JvEnYmAN5rZfOeuv5M080Av6KUM0moZuZ7Tm0-0dHpzq0tstYZxofvhLfzQ. Acesso em 11-04-2020.

Conforme Figura 10 (a) verifica-se que o custo da cesta de preços de banda larga fixa no Brasil apresentou redução no período analisado, saindo de 6,86% do PNB *per capita* em 2008 para 2,41% em 2017, queda de 185% no período, mesmo que a partir de 2016 apresentou tendência de crescimento. Embora, tenha se observado que o custo da cesta de preços de banda larga fixa no Brasil se comportou de forma similar aos dos países desenvolvidos, e de forma muito distante do que ocorreu nos países em desenvolvimento, verifica-se que o custo da cesta de preços de banda larga fixa nos países desenvolvidos, em média, foi de 1,68% do PNB *per capita* (2008 a 2017) e no caso do Brasil, esse valor foi de 3,82% do PNB *per capita*; ou seja, mais que o dobro.

No caso da cesta de telefonia móvel (Figura 10b), o comportamento é distinto do que ocorreu no segmento de banda larga fixa. Até meados de 2013 o custo da cesta de telefonia móvel apresentado pelo Brasil estava mais próximo aos padrões dos países em desenvolvimento; e, a partir de meados de 2013, houve uma mudança significativa, que tornou o custo dessa cesta de telefonia móvel no Brasil mais próximo aos apresentados pelos países desenvolvidos. Segundo Lins (2017), entre dezembro de 2013 e junho de 2015, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC- atual MCTI) aprovou 1.150 projetos, com um valor total de investimento de R\$13,2 bilhões, onde aproximadamente metade do montante destinava-se à ampliação de redes de telefonia móvel. Outros R\$ 5 bilhões envolviam redes de acesso óptico e o restante seria aplicado na infraestrutura de redes de cabo de metal e satélites. Logo, é possível que tais investimentos possam ter ajudado o país a mudar de patamar no que tange aos custos da cesta de telefonia móvel a partir de 2013.

Dados mais recentes, de 2021, fazendo uma comparação do Brasil com as outras nove maiores economias do mundo¹⁴, a cesta da banda larga fixa brasileira corresponde a 3,5% do PIB per capita, enquanto a média dos demais países fica em 1,3%¹⁵. Em relação, à telefonia móvel (considerando uma cesta de voz e dados), o custo no Brasil fica em 1% do PIB per capita, enquanto a média dos demais nove países é de 0,94%, seguinte a tendência mostrada na Figura 10.

Outra questão que se mostra como um possível gargalo ao crescimento do setor de

¹⁴ Os demais nove países considerados são: Estados Unidos da América, China, Japão, Alemanha, Índia, Reino Unido, França, Canadá e Itália. A comparação com os dados da figura 10 não é exata, dado que lá se considerou um grupo de países considerados “desenvolvidos”, enquanto aqui, considera-se as maiores economias.

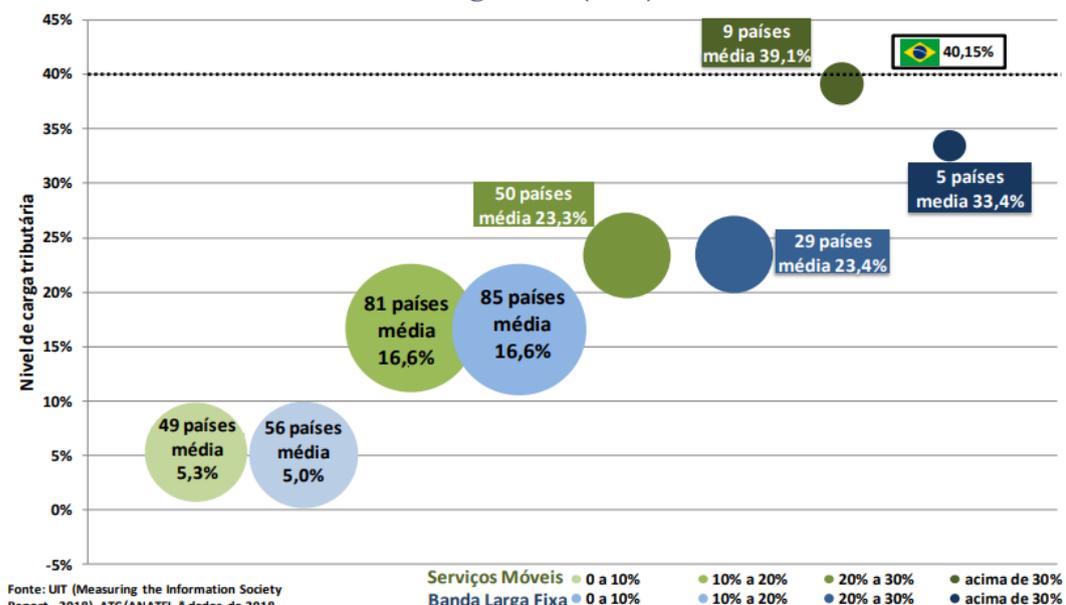
¹⁵ O aumento do custo da cesta da banda larga fixa pode ser explicado por algum aumento do preço dos serviços e, também, pela queda do PIB per capita do Brasil em dólares, em 2021 comparado com 2017, conforme dados do Banco Mundial (Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?end=2021&locations=BR&start=2013>).

telecomunicações no país é a carga tributária que incide sobre os serviços ofertados, e que possivelmente impacta os custos verificados acima.

Para Mendonça (2019) a carga tributária do setor de telecomunicações no Brasil, produto essencial, é maior do que o que se aplica a produtos consideráveis supérfluos, como cervejas e chocolates; e, que essa alta carga tributária acaba se tornando uma barreira à expansão e inclusão do serviço digital, à garantia de universalização e impede-se que se viabilize, do ponto de vista econômico, a oferta de conexão de dispositivos que são a base da economia 4.0. Na Figura 11 apresenta-se a distribuição de países por carga tributária, Telefonia Móvel e Banda Larga considerando dados de 2018 divulgado pela UIT em 2019.

O Brasil é um dos países com maior carga tributária incidente sobre serviços de telefonia móvel e banda larga, essenciais para a população se comunicar e para as empresas realizarem processos e transações de forma mais eficiente. O país, de um total de 108, apresentava uma carga tributária destes serviços da ordem de 40,15%, cerca de 150% maior do que a maioria dos países (82 com 16%). Observa-se que esse percentual é um valor médio do país. A carga tributária pode ser ainda maior dependendo das alíquotas de ICMS praticadas em cada unidade da federação, dado que esse é um dos componentes principais da carga tributária dos serviços de telecomunicações – tal diferença pode contribuir, também, para a desigualdade na expansão e qualidade dos serviços entre diferentes regiões do país.

Figura 11 - Distribuição de países por carga tributária - Telefonia Móvel e Banda Larga UIT (2019)



Disponível em: https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEPwqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO749ZU8ZBGqV8kq12EGbtZ1IHF52JvEnYmAN5rZfOeuv5M080Av6KUM0moZuZ7Tm0-0dHpzq0tstYZxofwhL.fzQ. Acesso em 11-04-2020.

De acordo com informações do portal da internet da DocuSign (2019), desde a implantação das redes móveis GSM ao início das privatizações de serviços de infraestrutura pública, em meados dos anos 1990, muitas mudanças ocorreram no setor de telecomunicações no Brasil, e o que se observa é que atualmente a questão da convergência de redes ou melhorias nas transmissões não se mostram como os principais entraves ao crescimento do setor. O que se verifica como gargalo continua sendo a elevada carga tributária e escassez de mão de obra qualificada. Além disso, tem-se também a questão da neutralidade da rede e novos modelos de negócios, por exemplo, *over-the-tops* (TV via internet).

Quanto à neutralidade de rede, que é uma questão bastante discutida no contexto da expansão da economia digital, tem-se o Decreto nº 8.771, de 11 de maio de 2016, que trata especialmente desta questão e da segurança da informação, com critérios técnicos que devem ser seguidos por quem realiza o tratamento de dados na internet, principalmente com padrões para a guarda desses dados. No Art. 3º do decreto nº 8.771/2016, aponta-se a “exigência de tratamento isonômico de que trata o art. 9º da Lei nº 12.965¹⁶, de 2014, deve garantir a preservação do caráter público e irrestrito do acesso à internet e os fundamentos, princípios e objetivos do uso da internet no País, conforme previsto na Lei nº 12.965, de 2014”.

Além disso, no Art. 4º do referido decreto está claro o fato de que “a discriminação ou a degradação de tráfego são medidas excepcionais, na medida em que somente poderão decorrer de requisitos técnicos indispensáveis à prestação adequada de serviços e aplicações ou da priorização de serviços de emergência, sendo necessário o cumprimento de todos os requisitos dispostos no art. 9º, § 2º, da Lei nº 12.965, de 2014 .

Ademais, segundo DocuSign (2019) há necessidade de investimentos no setor de modo a se ter uma infraestrutura que permita integrar canais e promova uma real união entre tecnologias como Internet das Coisas (IoT), Big Data e realidade virtual/aumentada. Entretanto, para que isso ocorra, é imprescindível a formulação de um marco regulatório de IoT, que teve discussão iniciada de forma pioneira pelo Brasil, ainda em 2016, por iniciativa do MCTI e do BNDES, mas que ainda não se transformou em Lei.

Segundo Urupá (2020b), há avanço no marco regulatório do setor que visam criar um ambiente propício à inovação no país. Como exemplo, Semeghini citou a aprovação, em março de 2019, do acordo de salvaguardas tecnológicas entre Brasil e os EUA¹⁷ e a criação do marco

¹⁶ Marco civil da internet

¹⁷ <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-legislativo-228631970>

regulatório das *startups*¹⁸, que permite a pequenas empresas inovadoras a liberdade para criar grandes ideias.

Outra questão desafiadora para o setor é a relação entre os serviços de telecomunicações e os serviços baseados na internet, conhecidos como Over-the-top (OTT), e a adequação ou não de um possível enquadramento destes no mesmo arcabouço regulatório dos primeiros. Como salienta Fernandes (2018, p. 3) há “*uma dicotomia normativa entre (i) serviços de telecomunicações e (ii) serviços adicionados, a qual faz com que os agentes econômicos enquadrados na primeira categoria estejam sujeitos a uma série de obrigações regulatórias – i.e. obrigações de licenciamento, interconexão, universalização de serviços, proteção de direitos dos usuários etc. – enquanto os enquadrados na segunda categoria estariam isentos de qualquer tipo de regulamentação setorial.*” E essa diferença traz repercussões sobre temas como investimentos, defesa da concorrência, política fiscal, neutralidade de redes, dentre outros.

Cite-se por exemplo, a decisão da Anatel sobre uma disputa entre Claro e Fox, em 09 de setembro de 2020, no sentido de que canais disponibilizados diretamente aos assinantes, por meio da internet, sem a necessidade de contratação de uma operadora de TV por assinatura, são SVA - Serviço de Valor Adicionado, e não devem ser caracterizados como Serviço de Acesso Condicionado (SeAC). O serviço de SeAC é tributado com ICMS, Fust, Funttel e Condecine, já o segmento de Serviço de Valor Adicionado – SVA, além de ser serviço mais barato e com menos obrigações, a tributação tende a ser mais branda por incidir o ISS. Na mesma linha, o relator citou o exemplo da diferença entre a prestação do serviço de telefonia fixa (STFC) e a oferta de VoIP sobre o SCM. Embora, em sentido amplo, os dois tenham por objetivo permitir a comunicação de voz entre consumidores, a oferta do STFC pressupõe o emprego direto de rede de telecomunicações, e, portanto, configura a prestação de serviço de telecomunicações, enquanto a oferta de VoIP configura tão somente aplicação sobre outro serviço de telecomunicações já contratado, tratando-se de SVA (Solintel, 2020).

Nesse debate, emergem diferentes posicionamentos: pelo lado das empresas de telecomunicação se alega que transmissão de conteúdo dos serviços OTT sobrecarregam a infraestrutura existente e demandam cada vez mais e maiores investimentos, os quais não seriam adequadamente remunerados pelos provedores de serviços adicionados. (Ferrari e Griselli, 2022). Pela ótica das OTT, a relação com serviços de telecomunicações é de uma simbiose, onde um serviço depende do outro para permanecer no mercado: as OTT dependem da infraestrutura

¹⁸ O tema encontra-se em discussão na Câmara dos Deputados, onde está em análise o Projeto de lei Complementar (PLP 146/2019). <https://www.camara.leg.br/noticias/627666-instalada-comissao-especial-para-analisar-marco-legal-das-startups/>

e as empresas de telecomunicações se beneficiam do aumento de demanda e de uso das suas infraestruturas. Não se deve simplesmente estender a regulação aplicada às empresas de telecomunicações para as OTT – a regulação deveria ser mais granular e ser aplicada aos serviços onde realmente existem falhas de mercado (Amaral, 2016).

Fernandes (2018, p. 213-214) destaca que são controversas as conclusões de que as empresas de telecomunicações tradicionalmente reguladas estariam necessariamente em uma posição de desvantagem diante das OTT e de que os provedores desses serviços necessariamente teriam que ser mantidos livres de qualquer regulação. Acrescenta, ainda, que além do objetivo de se preservar as condições de concorrência nos mercados, a discussão sobre a regulação da OTT deve considerar também valores não-econômicos, como promoção da universalização, proteção do consumidor e instrumentalização das políticas de acesso e interconexão de redes.

4. ATOS DE CONCENTRAÇÃO NOS MERCADOS DE TELECOM: A JURISPRUDÊNCIA DO CADE NO PERÍODO DE 2000 a 2022¹⁹

O setor de telecomunicações é bastante diversificado em termos de segmentos de mercado, visto que se pode pensar desde empresas que atuam na oferta de infraestrutura, telefonia, internet, TV, comunicação, tecnologia da informação, equipamentos, etc.²⁰

Dado que o foco deste Caderno são os segmentos de telefonia fixa e móvel, banda larga fixa, e infraestrutura, a pesquisa realizada obteve 142²¹ atos de concentração (ACs) julgados sob rito sumário e ordinário. Considerando que, geralmente os ACs em rito ordinário são os casos mais complexos, que demandam análises mais aprofundadas que acabam por determinar a jurisprudência do Cade, a amostra se restringiu e 64²² AC julgados entre 2000 e 30 de junho de 2022 sob o rito ordinário – os demais casos analisados sob rito sumário são mencionados em notas no início de cada seção sobre mercado relevante. Desse total, 6 foram aprovados

¹⁹ A pesquisa de processos para este Caderno abrange o período de 2000 a 30 de junho de 2022.

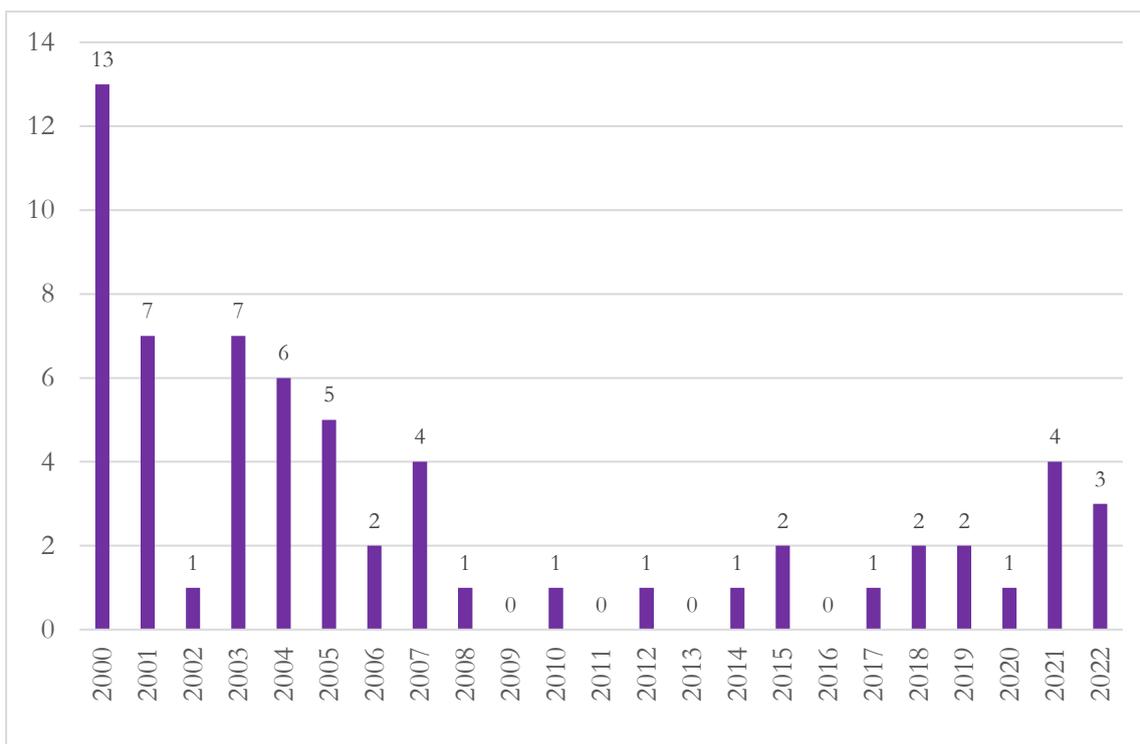
²⁰ A pesquisa dos casos de ACs referentes ao setor de telecomunicações que foram julgados pelo Cade entre os anos de 2000 a junho de 2022 contou com a contribuição da Divisão de Acompanhamento Processual (DIAP), que realizou uma busca em planilhas internas do Cade e no Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

²¹ Dado que o setor de telecomunicações apresenta vários segmentos e em áreas que operam de forma transversal nesse mercado e até mesmo tenha interações com outros mercados, é possível que alguns processos, principalmente os mais antigos não tenham sido incluídos na amostra.

²² Os atos de concentração julgados em conjunto foram considerados como um único processo para fins dessa contagem. São os casos dos AC 08012.004875/2001-42 e 53500.005109/2001, julgados em 2003; e 08700.009731/2014-49 e 08700.009732/2014-93, julgados em 2015.

com restrições (os demais todos aprovados sem restrições) e um deles (AC n° 08012.006688/2001-01), que havia sido aprovado com restrições em 2004, acabou sendo reprovado em 2008, devido ao não cumprimento das restrições determinadas, o que resultou na decisão do Tribunal do Cade no sentido do desfazimento da operação.

Figura 12 - Distribuição de ACs ordinários julgados no período de 2000 a junho de 2022



Fonte: Elaborada a partir de dados do Cade em Números e do Sistema Eletrônico de Informação- SEI/Cade.

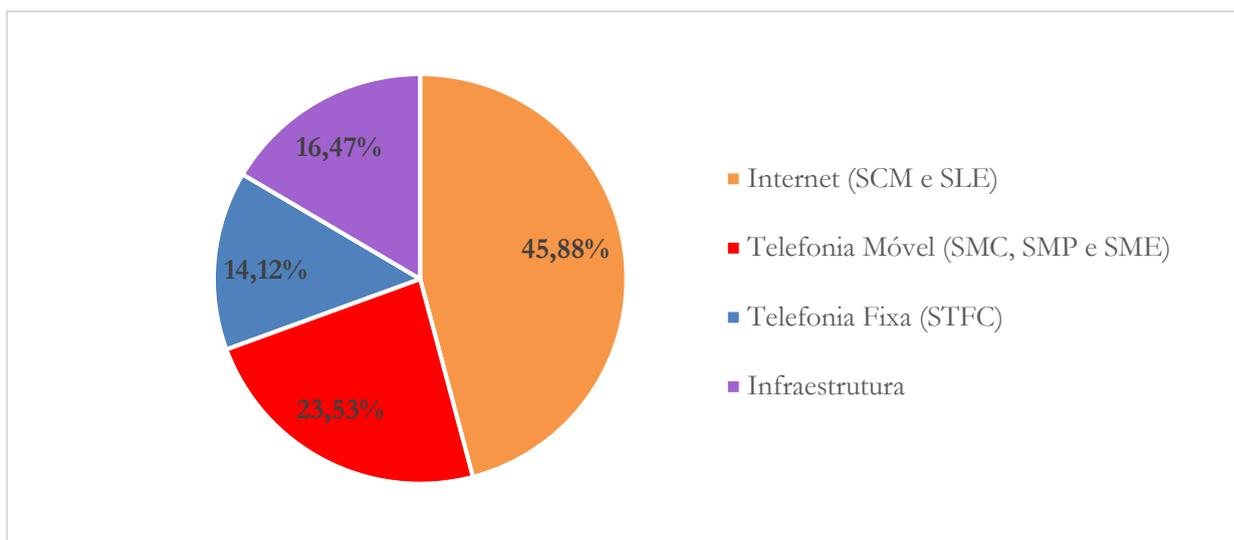
Por meio da Figura 12, verifica-se que 20,3% (13) dos casos ordinários foram julgados no ano 2000; 10,95% (7) 2001 e também em 2003. Vale lembrar que no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 ocorreram as privatizações no setor, assim como a competição pelo STFC longa distância e local. E, em 2001 ocorreram os leilões das bandas C, D e E da telefonia móvel. No mesmo período, houve um intenso processo de consolidação capitaneado pela Terra Networks, no segmento de SCM. Portanto, os picos de processos analisados pelo Cade referente ao setor, nos períodos iniciais considerados na pesquisa, de certa forma coincidem com períodos de mudanças regulatórias e de mercado²³. Nos anos seguintes, o número de casos ordinários cai para um ou dois por ano, voltando a crescer em 2021 e 2022, com maior

²³ A regulamentação do procedimento sumário de análise de atos de concentração no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência ocorreu através da Portaria Conjunta SEAE/SDE n° 1 de 18/02/2003. Então o número mais elevado de casos nos anos iniciais também tem esse fator como explicação.

destaque para os mercados de telefonia móvel e infraestrutura.

Na Figura 13, apresenta-se a distribuição desses ACs nos quatro segmentos analisados neste caderno: telefonia fixa e móvel, internet e infraestrutura – como alguns atos de concentração trataram de mais de um desses segmentos o total considerado na Figura 13, chega a 85 casos.

Figura 13 - Distribuição dos ACs por segmento, 2000 a junho de 2022



Fonte: Elaborada a partir de dados do Cade em Números e do Sistema Eletrônico de Informação - SEI/Cade.

De acordo com a Figura 13, observa-se que 45,88% (39) dos casos dizem respeito a processos cujo segmento de atividade é o da internet; 23,53% (20) referem-se a casos sobre telefonia móvel; 16,47% (14) aos casos relacionados ao segmento de infraestrutura; e 14,12% (12) são do segmento de telefonia fixa, sendo este um segmento com menor número de processos ordinários (que exigem análise mais aprofundada dos efeitos concorrenciais) nos anos mais recentes, refletindo a tendência de declínio do uso dessa tecnologia.

Compartilhamento de infraestrutura – RAN (Radio Access Network) Sharing

Ao longo da última década, contratos de compartilhamento de redes entre prestadores de serviços de telefonia móvel se tornaram bastante comuns no setor de telecomunicações. RAN Sharing consiste em um acordo entre duas ou mais operadoras de telefonia nos quais determinados recursos são compartilhados.

Os três principais modelos de compartilhamento de rede são:

- MORAN (Multiple Operator Radio Access Network) – duas ou mais operadoras utilizam a mesma plataforma de RAN, porém, cada uma controla o próprio tráfego de forma independente, utilizando suas próprias faixas de espectro de radiofrequência;
- MOCN (Multiple Operation Core Network) – uma mesma plataforma é utilizada por duas ou mais operadoras, assim, os equipamentos são compartilhados e há possibilidade de compartilhamento de espectros de radiofrequências;
- GWCN (Gateway Core Network) – modelo de arquitetura semelhante à MOCN, inclusive no que tange ao compartilhamento o espectro, contudo possui como diferencial a possibilidade de compartilhar a rede Mobility Management Entity (MME), um elemento de gerenciamento de mobilidade.

Através dessas operações, as operadoras buscam reduzir custos de operação de redes móveis, facilitar a implantação de novas tecnologias de suporte à banda larga móvel, tais como as tecnologias 3G, 4G, LTE e 5G, bem como, auxiliar no cumprimento de metas de expansão de cobertura em áreas rurais ou em regiões onde a construção de novas infraestruturas de rede não parece ser economicamente viável.

Por outro lado, tais arranjos suscitam preocupações concorrenciais, quanto a (i) efeitos unilaterais – aumentos de preços, redução da qualidade e das opções de serviços para os clientes, desincentivo ao compartilhamento de infraestrutura com terceiros; (ii) coordenação entre concorrentes – colusões tácitas entre operadores em relação a qualidade ou acesso a redes, ou recusa coordenada de compartilhamento com terceiros; e (iii) troca de informações sensíveis – o compartilhamento de informações sensíveis pode levar a comportamentos colusivos, caso não haja restrições específicas quanto a isso.

No período compreendido pela pesquisa deste Caderno, dez atos de concentração envolvendo operações desse tipo foram analisadas e aprovadas sem restrições. Os critérios de análise para esses casos são destacados ao longo das próximas sessões.

Acordos de RAN Sharing aprovados pelo Cade

Processo	Requerentes	Escopo	Arquitetura
08700.009535/2013-93	Oi e Tim	RAN sharing em 4G	MORAN – sem compartilhar espectro
08700.003536/2013-24	Claro e Telefônica	Infraestrutura passiva	Apenas estrutura passiva – sem compartilhamento de espectro
08700.002975/2014-09	Oi, Telefônica e Tim	RAN sharing em 2G e 3G – municípios até 30.000 habitantes	MORAN e MOCN – com compartilhamento de espectro
08700.011507/2015-06	Telefônica e Tim	RAN sharing rural	MORAN – sem compartilhar espectro
08700.010033/2015-77	Claro, Oi, Telefônica e Tim	Contrato para criação de rede indoor	Apenas estrutura passiva – sem compartilhamento de infraestrutura ativa
08700.010738/2015-94	Oi, Telefônica e Tim	RAN sharing 4G	MOCN – com compartilhamento de espectro
08700.003598/2016-89	Nextel e Telefônica	RAN sharing 2G, 3G e 4G	GWCN – com compartilhamento de espectro
08700.002276/2018-84	Oi e Tim	Termo aditivo do contrato sob processo 08700.009535/2013-93	Evolução de MORAN para MOCN – com compartilhamento de espectro
08700.006163/2019-39	Telefônica e Tim	RAN sharing 2G, 3G e 4G	MORAN, MOCN e GWCN – com compartilhamento de espectro
08700.006656/2020-11	Claro e Telefônica	RAN sharing 4G	MOCN

Fonte: Parecer nº 1/2023/CGAA4/SGA1/SG, no AC nº 08700.007109/2022-14

4.1 Mercados Relevantes

Nesta seção, são abordados os mercados relevantes, tanto na dimensão produto quanto geográfica para os serviços de telefonia (fixa e móvel), internet (discada e banda larga) e infraestrutura. Antes, dado que existe uma linguagem bastante técnica sobre esses serviços de Telecom, faz-se necessário tecer alguns comentários quanto a cada tipo de serviço.

Assim, tem-se: (i) Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), que abrange a telefonia fixa e é considerado serviço público no nível de acesso local; (ii) Serviço Móvel Pessoal (SMP), que refere-se a telefonia celular e serviços conexos, como SMS e internet móvel; (iii) Serviço Móvel Celular (SMC) que é o serviço de telecomunicações móvel terrestre, aberto à correspondência pública, que utiliza sistema de radiocomunicações com técnica celular, conforme definido na regulamentação, interconectado à rede pública de telecomunicações, e acessado por meio de terminais portáteis, transportáveis ou veiculares, de uso individual; (iv) Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) que é um serviço fixo de telecomunicações de interesse coletivo, prestado em âmbito nacional e internacional, no regime privado, que possibilita a oferta de capacidade de transmissão, emissão e recepção de informações multimídia, utilizando quaisquer meios, a assinantes dentro de uma área de prestação de serviço. O SCM substituiu o SLE - Serviço Limitado Especializado de Redes e Circuitos e atualmente a Anatel não emite mais outorgas para essas modalidades de SLE; e, v) Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), que se trata da televisão por assinatura²⁴.

No que diz respeito à telefonia, a análise dos ACs aponta que enquanto a telefonia local é a modalidade destinada à comunicação entre pontos determinados, situados em uma mesma área local ou em localidades distintas que possuam tratamento local, a telefonia de longa distância nacional é destinada à comunicação entre pontos determinados, situados em áreas locais distintas do território nacional e que não pertençam a localidades que possuam tratamento local; e a telefonia de longa distância internacional é modalidade destinada à comunicação entre um ponto situado no território nacional e outro ponto no exterior.

Destaca-se também que no início dos anos 2000, vários casos de ACs analisados no Cade tinham como foco o provimento de acesso à internet via linha telefônica discada. Serviço definido como valor adicionado, naquela época, e oferecido por empresas conhecidas como

²⁴ Os mercados de TV aberta e TV paga foram objeto do 11º Caderno do Cade, publicado em 2020. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/Mercado-de-tv-aberta-e-paga-2020.pdf>

provedores de acesso, que possibilitavam a seus usuários o acesso à rede mundial de computadores e à informação nela existente. Também foi objeto de análise em ACs desde o início dos anos 2000, o provimento de acesso à internet via conexão dedicada (*link* exclusivo e geralmente usado por empresas), que é aquela oferecida por meio de canais (linhas de comunicação) reservados exclusivamente ao usuário e permanecem sempre ativas.

Cabe salientar que, atualmente, o que se tem no mercado, majoritariamente, em termos de tecnologia de internet é a banda larga de fibra (uso de cabos de fibra óptica que constituem em uma “série de tubos refletivos feitos de vidro que transportam dados na forma de flashes de luz, viajando quase à velocidade da luz) da central telefônica para sua casa ou empresa”. (MUNIZ, 2020). Em comparação com a antiga banda larga, que usava cabos de cobre e podia atingir velocidades de até 30Mb, com a conexão de fibra óptica pode-se chegar a 500Mb.

Quanto à internet à cabo, esta continua presente em milhões de residências no Brasil, pois tem a vantagem de atingir lugares onde a fibra óptica ainda não está presente. Mesmo que não tão rápidos quanto as fibras ópticas, esses cabos também oferecem velocidades significativamente mais rápidas do que as redes de cobre. Mas, tem que se levar em conta que mesmo que os cabos coaxiais²⁵ sejam capazes de velocidades mais rápidas do que os cabos tradicionais (cobre), seu desempenho pode depender de quantas pessoas estão usando a internet em uma área em um determinado momento. Isso significa que, nos horários de pico (quando você mais precisa da sua conexão), não conseguirá o serviço mais rápido (MUNIZ, 2020).

De acordo com informações da Teleco (2020d), para o acesso à internet a partir da residência ou de uma pequena empresa estão envolvidos dois tipos de provedores de serviço: i) provedor de acesso à Internet, que é o provedor de serviços de valor adicionado, que tem a função de conectar um computador à internet permitindo a navegação na *World Wide Web* e acesso a serviços como envio e recebimento de e-mail; e, ii) provedor de serviço de telecomunicações que fornece a conexão entre a residência (ou escritório) e o local onde estão localizados os servidores do provedor de acesso à internet. Esta conexão pode ser discada, fornecida pelas operadoras de telefonia fixa, ou oferecida por operadoras de SCM. Na Figura 14 apresenta-se um esquema que aponta essas duas formas de conexão com a internet.

²⁵ Cabo coaxial é uma espécie de cabo condutor usado para a transmissão de sinais. É constituído de várias camadas concêntricas de condutores e isolantes, sendo basicamente formado por um fio de cobre condutor revestido por um material isolante, e ainda rodeado por uma blindagem.

Figura 14 - Tipos de provedores de internet



Fonte: Extraído da Teleco (2020d).

Disponível em: https://www.teleco.com.br/internet_prov.asp. Acesso em 29-09-2020.

A Figura 14 mostra como o acesso à internet no Brasil, hoje, depende de um provedor. Ressalta-se que o acesso à internet pode ser realizado de três formas: (i) a mais antiga, através de uma linha telefônica discada (conexão *dial-up*); (ii) a mais moderna, pela chamada banda larga (*broad band*), que usa dois equipamentos de suporte essenciais – o modem e o roteador; e o (iii) acesso via rádio, mais usado em áreas rurais. Algumas companhias utilizam de ligações privadas entre si, porém o mais comum é que as mensagens trafeguem entre plataformas compartilhadas de serviço, chamadas de pontos de troca de tráfego (PTTs), onde várias empresas diferentes podem interligar-se e compartilhar suas tecnologias. Qualquer empresa, como provedores, redes sociais, empresas de comunicação e ainda outras podem se conectar nesses pontos e se beneficiar da troca de tráfego, além de reduzir custos e ter um tráfego mais rápido.

Segundo a Teleco (2020d) muitas empresas oferecem os dois serviços como um pacote. Já as operadoras de telefonia fixa são obrigadas a diferenciar os dois tipos de serviço. Logo, nota-se que a oferta do serviço de internet está intimamente ligada às questões relacionadas à infraestrutura do setor de telecomunicações.

No que tange à infraestrutura (passiva e ativa) de telecomunicações, o foco desse Caderno foi para as chamadas redes de acesso ou meios físicos que possibilitam a conexão do usuário ao provedor (ou a um ponto de presença), assim como a ligação do provedor à espinha dorsal da internet (*backbone*). Além disso, a infraestrutura pode assumir diversas formas, que incluem portas de comunicação e outros conjuntos de equipamentos.

Postos alguns conceitos e características dos segmentos que são foco desse Caderno, inclusive com mudanças tecnológicas ao longo do tempo, replica-se a seguir trecho de alguns

ACs analisados que demonstram o quão desafiador é a mensuração do mercado relevante principalmente no que tange à sua dimensão produto.

[...] é preciso levar em conta não só as substitutibilidades de demanda, mas também a interação competitiva (substitutibilidade da oferta) entre todos os provedores potenciais do mercado. A indústria de telecomunicações compreende tipos de serviços diferenciados, que vão de telefonia local a acesso rápido à internet. Para os serviços afetados pelas rápidas mudanças da tecnologia, a competição se dá em dimensões que vão além do preço, requerendo que a definição tradicional de mercado relevante leve em conta este aspecto. Em indústrias dinâmicas, como a de telecomunicações, a competição precisa ser avaliada através de diferentes dimensões de performance. O conceito de substitutibilidade tem que ser interpretado de maneira ampla, pois a substituição ocorre não só em termos de diferenciais de preços, mas também depende de outros indicadores de performance. Isto significa considerar, por exemplo, como diferentes tecnologias podem satisfazer necessidades dos consumidores de maneira similar. Assim é preciso aumentar o mercado relevante de maneira a incluir todas as empresas capazes de prover um substituto para os serviços considerados.

...como os custos irrecuperáveis nas telecomunicações são dinâmicos, seria difícil analisar medidas de competição estáticas, tal como o índice de Lerner. Se as empresas competem mais em termos de novos serviços e melhor performance, a análise convencional de substitutibilidade da demanda e oferta baseada apenas em termos de elasticidades-preço pode se tornar irrelevante (Voto do Conselheiro Luiz Carlos Delorme Prado no AC nº 53500.019422/2004 – SEI 0271552)

De fato, à medida do passar dos anos, observa-se que a definição de mercado relevante na sua dimensão produto foi ficando cada vez mais ampla e, portanto, complexa. Por exemplo, tem-se duas passagens em votos de Conselheiros do Cade, uma referente ao AC 08700.007526/2017-91 julgado em 2017 e outra do AC 08700.002276/2018-84 julgado em 2018, transcritas a seguir:

Conforme já exposto em precedentes do CADE²⁶, a possibilidade de ofertar vários serviços a partir de ativos comuns de rede aliada à crescente aproximação entre a informática e as telecomunicações apontam para uma tendência de mercado denominada convergência tecnológica. Nesse cenário, as empresas paulatinamente se utilizam de uma única infraestrutura de tecnologia para prover pacotes de produtos com preços reduzidos, no sentido de, eventualmente, conseguir prestar todos os quatro principais serviços de telecomunicações: STFC, SCM, SeAC e SMP. Dessa forma, serviços que eram antes providos separadamente, por contratos ou empresas diferentes e/ou através de canais, equipamentos, protocolos e padrões independentes poderão ser prestados por meio de uma única solução tecnológica. É o caso do Grupo América Móvil, que atua como um *player* convergente, especialmente em razão da capacidade de aproveitar sua estrutura de acesso em cabo coaxial para fornecer diferentes serviços (AC 08700.007526/2017-

²⁶ Vide AC nº 08700.009731/2014-49 (entre TELEFÔNICA BRASIL S.A., GVT PARTICIPAÇÕES S.A.) e AC nº 08700.009426/2015-38 (entre Claro S.A e Brasil Telecomunicações S.A.).

91, 2017).

[...] em alguns setores econômicos, é bastante tormentosa a fixação de fronteiras precisas entre mercados relevantes. Esse parece ser o caso do setor de telecomunicações. Como destacado pelo próprio Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (SindiTelebrasil), na contribuição enviada no âmbito da consulta pública que culminou na aprovação da resolução de contratos associativos atualmente vigente: “é difícil (às vezes impossível) antever com segurança todos os possíveis mercados afetados por um acordo, sobretudo no setor de telecomunicações, marcado por significativo dinamismo e convergência tecnológica” (AC 08700.002276/2018-84, 2018).

Tal complexidade pode estar intrinsicamente relacionada à estruturação da cadeia de valor da indústria de telecomunicações. Tal cadeia de valor está apresentada, de forma resumida, na Figura 15.

Figura 15 - Cadeia de valor simplificada da indústria de telecomunicações



Fonte: OI. Disponível em: <https://www.slideshare.net/AlbertoBoaventura/palestra-de-conhecimento-mercado-ou-industria-de-telecom-v30-20160705>. Acesso em 05-10-2020.

Por meio da análise da Figura 15, observam-se os elos dessa cadeia de valor que se inicia no segmento de fabricação de *chips*, componentes e tecnologia, onde operam grandes empresas como Qualcomm, Intel, Texas Instruments e Broadcom. No segundo elo, há também grandes *players* como Nokia, Huawei, Ericsson e Cisco que são fornecedoras de infraestrutura de rede (de acesso, roteadores, etc.). No terceiro elo tem-se os provedores e operadoras, como Oi, Vivo e Claro, que ofertam tanto serviço fixo, quanto móvel. No quarto elo da cadeia de valor nota-se a presença de empresas como a Apple, Samsung e Technicolor que fabricam dispositivos e terminais, assim com a criação e fabricação de *apps*, conteúdos, etc. e, no quinto elo estão os consumidores (pessoas físicas ou jurídicas).

Feitas tais considerações, antes de passar à análise da jurisprudência do Cade referente aos ACs para os três segmentos de mercado, foco deste Caderno, vale trazer a definição de mercado relevante. Este é definido sob a ótica do produto e geográfica e é utilizada nos guias de análises

de várias jurisdições, tais como: Estados Unidos, Europa e Brasil, por exemplo. Para o Cade,

Um mercado relevante é definido como sendo um produto ou grupo de produtos e uma área geográfica em que tal (is) produto(s) é (são) produzido(s) ou vendido(s), de forma que uma firma monopolista poderia impor um pequeno, mas significativo e não transitório aumento de preços, sem que com isso, os consumidores migrassem para o consumo de outro produto ou o comprassem em outra região. (Cade, 2016, p. 17).

Quanto à **dimensão produto**, esta definição compreende todos os produtos ou serviços que, com respeito às suas características técnicas, são idênticos ou equivalentes ao produto objeto de análise das agências de defesa da concorrência, podendo ser substituídos por estes outros produtos ou serviços em termos de utilização, preço e qualidade. No que tange ao **mercado relevante geográfico**, este diz respeito a uma determinada região na qual uma empresa pode aumentar seus preços sem que: (i) um grande número de consumidores busque fontes alternativas de oferta localizadas fora da referida área, ou (ii) ofertantes localizados fora da mesma possam, rapidamente, nela penetrar com produtos substitutos.

4.1.1 Definições de Mercado Relevante

4.1.1.1 Dimensão produto e geográfica para o STFC

Nesta subseção apresentam-se as questões referentes aos ACs, conforme Quadro 5, cujas análises dos autos dos processos definiram que o mercado relevante na dimensão produto era o de serviço telefônico fixo comutado (STFC) que é aquele serviço de telecomunicações que, por meio da transmissão de voz e de outros sinais, destina-se à comunicação entre pontos fixos determinados, utilizando processos de telefonia – ou como geralmente é referido, telefonia fixa.

Conforme o artigo 8º do Regulamento do STFC (aprovado pela Resolução Anatel nº 85 de 1998), este serviço se divide em três modalidades: (i) STFC Local, que se destinada à comunicação entre pontos fixos determinados, situados em uma mesma área local; (ii) STFC de Longa Distância Nacional, cujo objetivo é a comunicação entre pontos fixos determinados, situados em áreas locais distintas no território nacional. Esta modalidade subdivide-se, ainda, em serviços de Longa Distância inter-regionais e intrarregionais, conforme as chamadas sejam concluídas ou não na mesma Região do Plano Geral de Outorgas (PGO) em que foram originadas; e (iii) STFC de Longa Distância Internacional, que se refere à comunicação entre um ponto fixo situado no território nacional e outro ponto no exterior. Além da dimensão produto, também se trata nesta subseção da dimensão geográfica.

Quadro 5 - Atos de concentração no mercado de STFC, 2000 a junho de 2022²⁷

Ano da decisão	Número do Processo	Requerentes	MR produto	MR geográfico
2000	53500.005498/1999	TELESP, TELESPAR, Companhia Telefônica da Borda do Campo - CTBC e SPT Participações S.A.	Sem definição formal, mas o AC se refere à operação relativa ao Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC	Sem definição formal, mas o AC se refere à operação relativa à Região III do Plano Geral de Outorga
2003	08012.000257/2001-23	Tele Norte Leste Participações S.A. e Internet Group do Brasil Ltda.	i) STFC, ii) acesso ao backbone de transmissão de dados, iii) banda de Internet e, iv) provimento de portas de acesso à Internet, denominados também, no conjunto, como "Sistemas de Acesso". E, provimento de acesso discado à internet.	Mercado local para os serviços de provimento de acesso à Internet via linha telefônica discada, telefonia fixa comutada, provimento de acesso ao backbone de dados e banda Internet e provimento de portas de acesso IP
2005	53500.005055/2003	Embratel Participações S.A., Qualcomm do Brasil Ltda. e Vesper Holding Ltd.	i) STFC local; ii) STFC Longa Distância Intrarregional; iii) Conexão à internet; e, iv) Acesso local.	Regiões I e III do PGO, que compreendem os Estados de Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito do Santo, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe e São Paulo
2007	53500.000183/2003	SP Telecomunicações Holding Ltda./Tele Ibero Americana Ltda.	STFC	STFC, Região III do PGO (TELESP) e no Regime Privado em todo o território nacional, nas modalidades Local, Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI), pela Telecomunicações de São Paulo S.A. - TELESP.
2007	53500.002400/2004	Telcom Itália International N.V., Techold Participações S.A., Timepart Participações Ltda. e Solpart Participações S.A.	STFC nas modalidades Longa Distância Nacional (LDN) e Internacional (LDI) e telefonia celular	SFFC: nacional, para LDN e LDI; Telefonia celular: Região II do PGO

²⁷ Outros atos de concentração que também abordam mercados de telefonia fixa: 08012.002266/99-46; 08012004650/2001-96; 08012.006688/2001-01; 08012.007309/01-92; 08012.001688/2004-50; 53500.020532/2007; 53500.001906/2002; 53500.010407/2004; 53500.001674/2001; 53500.000204/2003; 53500.004738/2003; 53500.000296/2003; 53500.001382/2000; 53500.000318/2002; 53500.020216/2007; 53500.010407/2004; 53500.031787/2006; 53500.012477/2008; 53500.023792/2014; 53500.000248/2008; 53500.000478/2008; 53500.012487/2007-00; 08700.003598/2016-89; 53500.022892/2007; 08700.005378/2012-66; 08012.002701/2012-06; 08012.007492/2011-06; 08700.000548/2013-05; 08700.002606/2019-12; 08700.002304/2020-88; 08700.002757/2021-95.

2010	08012.005789/2008-23	Telemar Norte Leste S.A. ("Oi"), Brasil Telecom S.A. ("BrT"), Invitel S.A. ("Invitel") e Credit Suisse (Brasil) S.A. ("Credit Suisse").	<p>Cenário 1 → (i) Mercado de Acesso à Internet Banda Larga - incluindo todas as tecnologias (ADSL, cable modem, acesso dedicado [óptico], acesso rádio, acesso satélite e acesso móvel) e (ii) mercado agregado de serviços de voz - incluindo STFC (cabos de fios metálicos) e cabo coaxial (voz sobre protocolo internet) e acesso móvel (tecnologia wireless).</p> <p>Cenário 2 → (i) mercado "Convergente dos Serviços de Telecomunicações e Serviços de Valor Adicionado". STFC Local, Serviço Móvel Pessoal - SMP, Mercado de longa distância, Provisão de Internet; ISP Banda Larga</p>	local, nacional e internacional
2015	08700.009426/2015-38	Claro S.A. e Brasil Telecomunicações S.A	<p>i) mercado de varejo: telefonia fixa (STFC), dados multimídia (SCM) e TV por assinatura (SeAC) com eventuais subdivisões;</p> <p>ii) atacado: a venda ou troca desses ativos e insumos, inseridos na cadeia de produção e necessários à prestação do serviço à clientela final.</p>	Nacional, por Região do PGO e por área de numeração dos Municípios
2015	08700.009731/2014-49 e 08700.009732/2014-93	Telefonica S.A.; Assicurazioni Generali S.p.A.; Intesa Sanpaolo S.p.A.; Mediobanca - Banca di Credito Finanziario S.p.A.	<p>a) varejo → telefonia fixa (STFC), dados multimídia (SCM), TV por assinatura (SeAC) e telefonia celular (SMP), com eventuais subdivisões;</p> <p>b) atacado: i) transporte de longa distância; (ii) transporte local; (iii) distribuição em rede de acesso (secundária) fixa; (iv) infraestrutura passiva; e (v) terminação em redes móveis.</p>	<p>i) varejo → nacional, por Região do PGO e por área de numeração;</p> <p>ii) atacado → a) Transporte longa distância: nacional, b) Transporte local: municipal; c) Distribuição em rede de acesso fixa: municipal; d) Infraestrutura passiva: municipal; e) Terminação em redes móveis: Região do PGA-SMP (Plano Geral de Autorizações do SMP).</p>
2017	08700.007526/2017-91	Claro S.A. e CEMIG Telecomunicações S.A.	<p>(i) Mercado upstream: Mercado de infraestrutura de rede fixa de acesso no município de Sete Lagoas. (ii) Mercado downstream: Mercado de STFC local no município de Sete Lagoas; Mercado de SCM (internet banda larga) no município de Sete Lagoas; Mercado de serviço TV a cabo (SeAC) no município de Sete Lagoas.</p>	Sete Lagoas-MG

2019	08700.002013/2019-56	Claro S.A. e Nextel Telecomunicações Ltda.	SMP, STFC e SCM	SMP → i) nacional; (ii) estadual, notadamente os estados do Rio de Janeiro e São Paulo, focos de atuação da Nextel; e (iii) por DDD, para analisar um cenário mais conservador.; STFC → deve ser dividido entre (i) local; (ii) longa distância nacional (“LDN”); e (iii) longa distância internacional (“LDI”); Serviços de construção → dimensão geográfica nacional
2021	08700.000401/2021-17	Bordeaux Participações S.A e Copel Telecomunicações S.A	STFC, Infraestrutura, SCM e Data Centers	STFC → i) nacional, por Região do PGO e por área de numeração; Infraestrutura → ii) regional, nacional, internacional e intercontinental; SCM → dimensão municipal; Data Centers → nacional
2022	08700.001379/2022-11	Ligga Telecomunicações S.A. e Nova Fibra Telecom S.A.	STFC (tradicional e via IP), Infraestrutura (atacado), SCM (banda larga fixa) e Data Centers	STFC → municipal; Infraestrutura → municipal; SCM → municipal; Data Centers → nacional

Fonte: Elaborada a partir de dados do Registros do Cade e do Sistema Eletrônico de Informação- SEI/Cade.

Nota: (*) informa que os AC 08700.009731/2014-49 e 08700.009732/2014-93 foram analisados de forma conjunta por tratarem de um mesmo objeto.

A partir da análise do Quadro 5, observa-se que de 2000 a junho de 2022, houve alteração quando à definição de mercado relevante no que tange ao Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC). As análises dos ACs de 2000, 2003 e 2005 apresentadas no Quadro 5 apontam para uma delimitação geográfica mais restrita, seja por região do Plano Geral de Outorga (PGO) ou para um mercado local. Por exemplo, no AC nº 53500.005498/1999, julgado em 2000, o mercado relevante defendido pelas requerentes foi compreendido como o serviço de telefonia fixa na Região III, Setores 31 e 34 do PGO. As requerentes também defendiam que sob o ponto de vista da substitutibilidade da demanda, o serviço móvel celular se mostrava como um importante concorrente do serviço telefônico fixo comutado, devendo, no mérito, ser incluído como parte do mercado relevante de serviço telefônico no estado de São Paulo. Entretanto, esse argumento não chegou a ser acolhido pelo Conselheiro Relator.

No AC nº 53500.005055/2003 julgado em 2005, segundo voto do Conselheiro Relator, o mercado relevante geográfico foi definido pela intersecção das áreas de atuação das empresas Vésper Operacionais e Embratel, pois é dentro dessa limitação que a operação poderia gerar

efeitos. Isto é, área composta pelas Regiões I e III do PGO, que compreendem os estados de Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito do Santo, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe e São Paulo.

Desta operação resultaria também uma integração vertical, pois a Embratel adquiriria as empresas Vésper-Operadoras e os serviços de acesso local por elas detidos e, da mesma forma, as empresas Vésper adquiririam estes serviços da própria Embratel, quando fornecidos pela última. Assim, o mercado relevante da operação compreendia os seguintes serviços presentes nas Regiões I e III do PGO: STFC local; STFC Longa Distância Intrarregional; conexão à internet; acesso local.

Em 2007, no julgamento do AC nº 53500.002400/2004, que tratava da compra de ações da Solpart pela Telecom Itália antes pertencentes às empresas Timepart e Techold – dessa forma a Telecom Itália retornaria ao bloco de controle da Solpart, que era a controladora da Brasil Telecom. Quanto ao mercado relevante relativo à telefonia fixa foram definidos os mercados de STFC de Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI), ambos com abrangência nacional.

Já em 2010, no AC nº 08012.005789/2008-23, em que as requerentes foram as empresas Telemar Norte Leste (Oi), Brasil Telecom (BrT), Invitel e Credit Suisse, observa-se que as análises dos ACs começam a tratar o mercado relevante geográfico de forma mais abrangente, onde se vê além da delimitação por região do PGO, o cenário nacional.

No voto do Conselheiro Relator do processo há menção ao AC nº 53500.019422/2004, em que se defendeu a existência de dois cenários distintos. No primeiro, considerado o mais conservador, definiu-se três mercados relevantes no que tange à dimensão produto: (i) o de operadores de TV por assinatura; (ii) mercado de acesso à internet banda larga - incluindo todas as tecnologias (ADSL, *cable modem*, acesso dedicado [óptico], acesso rádio, acesso satélite e acesso móvel); e (iii) mercado agregado de serviços de voz - incluindo STFC (cabos de fios metálicos) e cabo coaxial (voz sobre protocolo internet) e acesso móvel (tecnologia *wireless*). No segundo cenário, o mercado relevante considerado de forma mais ampla, como sendo um pacote de serviços que engloba: STFC, serviço móvel pessoal – SMP, mercado de longa distância, provisão de internet e ISP banda larga.

Já no AC nº 08012.005789/2008-23, julgado em 2010, começa-se a falar de segmentação do mercado de varejo e de atacado. Especificamente quanto ao mercado de varejo para o caso

de telefonia fixa, há na verdade uma subdivisão deste em: i) STFC local; ii) STFC longa distância nacional e, iii) STFC longa distância internacional.

Ainda de acordo com o Quadro 5, observa-se nos documentos e votos do AC nº 08700.009731/2014-49 e 08700.009732/2014-93, julgados juntos em 2015, envolvendo as empresas Telefônica, Assicurazioni Generali, Intesa Sanpaolo, Mediobanca - Banca di Credito Finanziario, que a definição do mercado relevante na dimensão produto e geográfica continua a considerar a subdivisão entre mercado de varejo e de atacado (que, conforme o voto do Conselheiro Relator, de modo geral refere-se à venda ou troca de ativos e insumos inseridos na cadeia de produção dos serviços de telefonia, sendo necessários à prestação do serviço à clientela final). No caso do varejo, este foi subdividido em: i) telefonia fixa (STFC), dados multimídia (SCM), TV por assinatura (SeAC) e telefonia celular (SMP). Conforme constatado pela SG, a divisão do mercado dessa maneira tem base na classificação dos serviços pela regulação e se encontra estabelecida na jurisprudência do Cade.

Quanto ao STFC, no voto do AC nº 08700.009731/2014-49, verificou-se que este foi subdividido em três dimensões produto: local, longa distância nacional (LDN) e longa distância internacional (LDI). E, no que se refere à dimensão geográfica, segundo voto do relator, a jurisprudência do Cade²⁸ aponta três dimensões geográficas para o STFC: nacional, por Região do PGO e por área de numeração.

Em 2017, nos documentos referentes ao AC nº 08700.007526/2017-91, que teve como requerentes a Claro e a CEMIG Telecomunicações, a análise de mercado relevante se deu sob a ótica do mercado *upstream*: mercado de infraestrutura de rede fixa de acesso no município de Sete Lagoas; (ii) mercado *downstream*: mercado de STFC local no município de Sete Lagoas; mercado de SCM (internet banda larga) no município de Sete Lagoas; e, mercado de serviço TV a cabo (SeAC) no município de Sete Lagoas. Neste caso, pelo fato de a operação envolver diferentes elos da cadeia (a jusante e a montante²⁹), na análise buscou-se observar quais produtos poderiam ser considerados relevantes e que poderiam levar a uma integração vertical com

²⁸ Atos de Concentração 53500.000248/2008- rito sumário- (julgado em 10 de dezembro de 2008 pelo Conselheiro Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo) e 53500.000478/2008 - rito sumário- (julgado em 16 de setembro de 2009 pelo Conselheiro Paulo Furquim de Azevedo).

²⁹ Termos utilizados em várias áreas do conhecimento, mas especialmente em logísticas e cadeias produtivas. Neste caso, a organização localizada mais próxima à fonte original do suprimento está "a jusante" e as mais próximas ao consumidor final, "a montante". Então, o fluxo da fonte para o cliente, é descrito como a jusante quando o produto, já em sua fase final, e armazenado, é distribuído ao consumidor. As atividades realizadas antes de um ponto específico na cadeia de suprimentos, ou seja, quando o produto ainda está em uma unidade produtiva em sua fase de processamento estão a montante.

potencial de prejuízos concorrenciais. Sobre a integração dos serviços de telecomunicações, a Superintendência-Geral destacou:

Também conforme já exposto em precedentes do CADE, a possibilidade de ofertar vários serviços a partir de ativos comuns de rede aliada à crescente aproximação entre a informática e as telecomunicações apontam para uma tendência de mercado denominada convergência tecnológica. Nesse cenário, as empresas paulatinamente se utilizam de uma única infraestrutura de tecnologia para prover pacotes de produtos com preços reduzidos, no sentido de, eventualmente, conseguir prestar todos os quatro principais serviços de telecomunicações: STFC, SCM, SeAC e SMP. Dessa forma, serviços que eram antes providos separadamente, por contratos ou empresas diferentes e/ou através de canais, equipamentos, protocolos e padrões independentes poderão ser prestados por meio de uma única solução tecnológica. (Parecer nº 13/2017/CGAA4/SGA1/SG)

Observa-se que o STFC foi enquadrado no mercado *downstream*, que corresponde ao varejo, e novamente segmentado em: (i) local; (ii) longa distância nacional (LDN); e (iii) longa distância internacional. Destacando que os acessos locais transitam apenas na rede local de uma mesma área de numeração, conectando números dessa área, enquanto acessos LDN e LDI estabelecem conectividade entre dois pontos de área de numeração distintos (dentro do país e entre países, respectivamente). Essa divisão é adotada pela Anatel e, como observado nos casos anteriores, pela jurisprudência do Cade para definir a dimensão produto do mercado relevante. Ademais, para cada um desses mercados, o Cade, tradicionalmente, utiliza três dimensões geográficas: nacional, por Região do PGO (Plano Geral de Outorgas) e por área de numeração. Esse critério foi reafirmado em 2019, no AC nº 08700.002013/2019-56 (aquisição da Nextel pela Claro), quando, embora as requerentes tenham indicado uma abordagem mais ampla para delimitação de mercado relevante, o conselheiro relator, em linha com a SG, observou que, naquele momento, o STFC ainda consistia em um mercado relevante próprio.

Em 2021 foi julgado o AC nº 08700.000401/2021-17, cujas requerentes são Bordeaux Participações S.A. e Copel Telecomunicações S.A. A operação teve como objeto a aquisição, pela Bordeaux, da totalidade do capital social da Copel Telecom.

A SG identificou sobreposição horizontal nos mercados de serviço de comunicação multimídia (SCM) e infraestrutura de rede de telecomunicações. Também foi constatado no Parecer da SG possíveis integrações verticais envolvendo os mercados de SCM, de Serviço

Telefônico Fixo Comutado (STFC), de infraestrutura de rede de telecomunicações e de data center.

Quanto às definições de mercado do STFC, a SG inclui telefonia fixa via IP no mercado relevante de telefonia fixa, e reafirmou a jurisprudência em relação ao mercado relevante geográfico, nos seguintes termos:

IV.4. Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC

IV.4.1 Dimensão Produto

(...)

113. Tendo em vista a perfeita substitutibilidade sob a ótica da demanda entre o STFC Tradicional e o STFC via IP, ambos os produtos integram um único mercado relevante.

114. Seria possível ainda aventar a inclusão no mercado relevante de outras tecnologias VoIP e aplicações Over the Top, que incluem serviços como Skype, Facetime, Google Meet, WhatsApp, Facebook Messenger, dentre outros.

115. Todavia, para o presente caso, o aprofundamento dessa discussão é desnecessário, visto que se não houver riscos concorrenciais no cenário mais restrito que considera somente os serviços de voz disponibilizados pelo STFC Tradicional e pelo STFC via IP, também não haverá riscos concorrenciais em um hipotético cenário mais amplo, que contemple outras tecnologias.

116. Portanto, define-se, para o presente caso, a dimensão produto do mercado relevante como STFC, incluindo o operado principalmente por meio de cabos metálicos (STFC Tradicional) e o via protocolo de internet (STFC via IP).

IV.4.2 Dimensão Geográfica

117. Para avaliar os efeitos concorrenciais de atos de concentração no mercado de STFC, o Cade tradicionalmente utiliza três dimensões geográficas: nacional, por Região do PGO e por área de numeração. A Anatel também utiliza a área geográfica municipal para o STFC local. (Parecer nº 9/2021/2021/CGAA4/SGA1/SG, da Superintendência-Geral).

Em 2022, a SG analisou o AC nº 08700.001379/2022-11, que tratou da aquisição, pela Ligga Telecomunicações S.A., de 100% das ações representativas do capital social da Nova Fibra Telecom S.A.

Quanto à definição do mercado relevante para telefonia fixa, a SG reafirmou a análise descrita no caso anterior ao considerar que a comunicação via IP, pela tecnologia Voice Over Internet Protocol (VoIP), onde a transmissão deriva de uma rede de dados (telefonia fixa via IP) pode ser incluída no mesmo mercado relevante do serviço de comunicação STFC tradicionalmente prestado através de redes de cabos.

Segundo a SG (Parecer nº 7/2022/CGAA4/SGA1/SG/CADE – SEI 1073562), o serviço de VoIP pode ser prestado de formas variadas. Quando ofertado através de softphones (softwares), permite a comunicação entre dispositivos (notebooks, smartphones, tablets, etc.) e

não requer licença para prestação do serviço. O serviço VoIP também pode viabilizar a comunicação em uma rede interna corporativa ou mesmo dentro da rede de um prestador de serviços de telecomunicações, situação em que o prestador deve possuir ao menos uma licença de SCM. Por fim, há a prestação de comunicação via VoIP irrestrita, com numeração fornecida pelo Órgão Regulador e interconexão com a Rede Pública de Telefonia (Fixa e Móvel). Para prestar essa última modalidade o prestador do serviço de VoIP deve ter também a licença de STFC. Sendo esta, a VoIP irrestrita a guarda mais similaridade com a telefonia fixa tradicional, pois diferentemente das outras aplicações, a VoIP irrestrita conta com numeração atribuída pela Anatel e interconexão com as redes públicas fixa e móvel. Assim, do ponto de vista do consumidor, a telefonia fixa tradicional e a telefonia fixa via IP apresentam elevado grau de substitutibilidade, de modo que devem compor um único mercado relevante.

A SG também comentou sobre uma possível substitutibilidade entre o serviço de telefonia fixa e o de telefonia móvel, considerando que a telefonia fixa é um substituto bastante imperfeito da telefonia móvel, enquanto esta se constitui em um substituto praticamente perfeito, ou até superior, daquela nas regiões onde está disponível, porém, na análise deste caso específico descartou a inclusão da telefonia móvel no mercado relevante, em virtude de a Nova Fibra não ofertar telefonia móvel, portanto a inclusão no mercado relevante das operadoras de telefonia móvel teria o condão de diluir as participações de mercado das requerentes.

Assim, definiu o mercado relevante na dimensão do produto englobando somente o serviço telefonia fixa com numeração atribuída pela Anatel e conexão com a rede pública fixa e móvel, seja ela tradicional ou via IP.

Na dimensão geográfica, salientou que tradicionalmente considera três dimensões geográficas para avaliar os efeitos concorrenciais de atos de concentração no mercado de telefonia fixa: nacional, por Região do PGO e por área de numeração, além disso, a Anatel também utiliza a área geográfica municipal para a telefonia fixa local.

A SG ponderou que, neste caso, as requerentes atuam quase que exclusivamente no Paraná, de modo que uma análise nacional ou com base na Região II do PGO se tornaria inadequada. Dessa forma, considerou a dimensão municipal para os mercados relevantes, tendo em vista que para um cliente de telefonia fixa em determinada localidade, interessam as opções disponíveis nessa localidade e não em outras e que o menor recorte para o qual há dados disponíveis é o município.

4.1.1.2 Dimensão produto e geográfica para mercados relevantes do serviço de telefonia móvel

O Serviço Móvel Celular (SMC), segundo a Portaria nº 1.533, de 4 de novembro de 1996 da Anatel³⁰, é aquele que utiliza sistema de radiocomunicações com técnica celular, conforme definido na regulamentação, interconectado à rede pública de telecomunicações, e acessado por meio de terminais portáteis, transportáveis ou veiculares, de uso individual. Quanto ao Serviço Móvel Pessoal (SMP), de acordo com a Resolução nº 477, de 7 de agosto de 2007 da Anatel³¹, é um serviço de telecomunicação móvel terrestre de interesse coletivo que possibilita a comunicação entre Estações Móveis e de Estações Móveis para outras estações. Conforme a Anatel (2012) o Serviço Móvel Especializado (SME), conhecido como *Trunking* ou Sistema Troncalizado, trata-se de um serviço de telecomunicação móvel terrestre de interesse coletivo que utiliza sistemas de radiocomunicação para a realização de operações tipo despacho e outras formas de telecomunicações.

Nessa subseção apresentam-se todos os ACs que compuseram a amostra deste Caderno e que tiveram como foco o mercado relevante de telefonia móvel terrestre, especificamente o serviço móvel celular (SMC), serviço móvel pessoal (SMP) e o serviço móvel especializado (SME), conforme Quadro 6.

Quadro 6 - Atos de concentração nos mercados de SMC, SMP e SME, 2000 a junho de 2022³²

Ano da decisão	Número do Processo	Requerentes	MR produto	MR geográfico
2002	53500.001555/2001	Global Telecom S/A, Daini do Brasil S/A, Inepar S/A Participações e Investimento e Telecomunicações e Motorola NMG Brasil Ltda.	Serviço Móvel Celular - SMC e o Serviço Móvel Pessoal - SMP.	Estados do Paraná e Santa Catarina, na área de concessão 5

³⁰ Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/legislacao/normas-do-mc/188-portaria-1533#item3>. Acesso em 03-10-2020.

³¹ Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/22-2007/9-resolucao-477?numeroPublicacao=287052>. Acesso em 03-10-2020.

³² Os seguintes atos de concentração também abordam os mercados de telefonia móvel: 53500.001162/2002; 53500.001169/2002; 53500.001478/2001; 53500.000318/2002; 53500.001592/2001; 53500.001906/2002; 53500.010407/2004; 53500.001674/2001; 53500.000204/2003; 53500.004738/2003; 53500.000296/2003; 53500.001382/2000; 53500.020216/2007; 53500.000248/2008; 53500.022892/2007; 53500.000478/2008; 08012.000666/2000-49; 08012.007309/2001-92; 08700.000548/2013-05; 08700.010378/2015-94; 08700.007192/2015-94; 08700.004860/2016-11; 08700.008081/2016-86; 08700.006444/2016-49; 08700.008483/2016-81; 08700.003598/2016-89; 08700.011507/2015-06; 53500.010657/2016-86; 08700.006858/2016-78; 08700.004211/2016-10; 08700.09535/2013-93; 53500.012487/2007-00; 08700.005378/2012-66; 08012.002701/2012-06; 08012.007492/2011-06; 08700.002606/2019-12.

2003	53500.001054/2001	Telesp Celular Participações S.A. e Global Telecom S.A.	Serviço Móvel Celular - (SMC)	Área de concessão nº 5 - Estados de Santa Catarina e Paraná
2003	53500.001673/2001	Tim do Brasil Ltda. e Blucel S.A.	Serviço Móvel Pessoal (SMP) e Serviço Móvel Celular (SMC)	Área de concessão 7, área 6, exceto os municípios de Pelotas, Morro Redondo, Capão do Leão e Turucu e municípios de Londrina e Tamara (PR)."
2003	53500.002055/2001	Tim do Brasil Ltda. e Unicel S.A.	Serviço Móvel Celular - SMC e o Serviço Móvel Pessoal - SMP.	Áreas 3 e 8 do Plano Geral de Outorgas
2003	53500.002966/2002	Telecom Américas Ltd. e TAM Jersey Limited	SMC (Serviço Móvel Celular)	A área 7: Acre, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Tocantins; a área 6: Rio Grande do Sul; a área 3: Rio de Janeiro e Espírito Santo e a área 2: interior de São Paulo.
2003	53500.003991/2000	Bell Canadá Internacional Inc., Teléfonos de México S.A. de C.V. e SBC International.	SMC (Serviço Móvel Celular) e o Serviço Móvel Pessoal (SMP)	Área 3: Rio de Janeiro e Espírito Santo. Área 6: Rio Grande do Sul. Área 7: Região Centro-Oeste, Acre e Tocantins
2004	53500.001368/2003	BSE S.A. e Telecom Américas Ltda.	Serviço móvel pessoal (SMP) e serviço móvel celular – SMC	Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas
2004	53500.001556/2001	Telefônica; Portugal Telecom, SGPS e PT Móveis, SGPS S.A., Telerj Celular, Telest Celular, Telebahia Celular S.A., Telergipe Celular S.A., Celular CRT S.A., Telesp Celular S.A. e Global Telecom S.A.	Serviço Móvel Celular (SMC) e Serviço Móvel Pessoal (SMP).	Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo
2004	53500.004348/2002	Global Crossing Limited, Hutchison Telecommunications Limited e Singapore Technologies Telemedia PTE Limited.	Serviço Móvel Especializado (SME)	Nacional
2005	53500.002089/2003	Highlake International Business Company Ltd., TPSA do Brasil Ltda, Amazônia Celular S/A e Telemig Celular S/A	Serviço Móvel Celular (SMC) e Serviço Móvel pessoal (SMP)	Estados de Minas Gerais, Maranhão, Amazonas, Pará, Amapá e Roraima.
2005	53500.002112/2001	Nextel Telecomunicações Ltda., Telenor Telecomunicações do Nordeste Ltda. e Imperial Telecomunicações Ltda.	Serviços Móveis Terrestres (SMT) , quando destinado a pessoas jurídicas ou grupos de empresas ou de pessoas naturais caracterizados por uma atividade específica, compreendendo os serviços de telefonia celular (SMC) , os	Regional ou nacional

			serviços móveis especializados (SME) e os serviços móveis pessoais (SMP) .	
2007	53500.002400/2004	Telcom Itália International N.V., Techold Participações S.A., Timepart Participações Ltda. e Solpart Participações S.A.	STFC nas modalidades Longa Distância Nacional (LDN) e Internacional (LDI) e telefonia celular	SFFC: nacional, para LDN e LDI; Telefonia celular: Região II do PGO
2007	53500.003433/1998	Algar Telecom S/A, Williams International ATL Ltd., SKTI-US LLC, Algar Telecom Leste S/A e SBCIATL- Brasil Participações Ltd.	Serviço Móvel Celular (SMC)	Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo.
2010	08012.005789/2008-23	Telemar Norte Leste S.A. ("Oi"), Brasil Telecom S.A. ("BrT"), Invitel S.A. ("Invitel") e Credit Suisse (Brasil) S.A. ("Credit Suisse").	Cenário 1 → (i) Mercado de Acesso à Internet Banda Larga - incluindo todas as tecnologias (ADSL, cable modem, acesso dedicado [óptico], acesso rádio, acesso satélite e acesso móvel) e (ii) mercado agregado de serviços de voz - incluindo STFC (cabos de fios metálicos) e cabo coaxial (voz sobre protocolo internet) e acesso móvel (tecnologia wireless). Cenário 2 → (i) mercado "Convergente dos Serviços de Telecomunicações e Serviços de Valor Adicionado". STFC local, serviço móvel pessoal - SMP , mercado de longa distância, provisão de internet; ISP banda larga	Local, nacional e internacional
2015	08700.009731/2014-49 e 08700.009732/2014-93	Telefonica S.A.; Assicurazioni Generali S.p.A.; Intesa Sanpaolo S.p.A.; Mediobanca -Banca di Credito Finanziario S.p.A.	a) varejo → telefonia fixa (STFC), dados multimídia (SCM), TV por assinatura (SeAC) e telefonia celular (SMP), com eventuais subdivisões;	i) varejo → nacional, por Região do PGO e por área de numeração; ii) atacado → a) Transporte longa distância: nacional, b) Transporte local: municipal; c)

			b) atacado: i) transporte de longa distância; (ii) transporte local; (iii) distribuição em rede de acesso (secundária) fixa; (iv) infraestrutura passiva; e (v) terminação em redes móveis.	Distribuição em rede de acesso fixa: municipal; d) Infraestrutura passiva: municipal; e e) Terminação em redes móveis: Região do PGA-SMP (Plano Geral de Autorizações do SMP).
2019	08700.002013/2019-56	Claro S.A. e Nextel Telecomunicações Ltda.	SMP ; STFC e SCM	SMP--> i) nacional; (ii) estadual, RJ e SP, focos de atuação da Nextel; e (iii) por DDD, para analisar um cenário mais conservador
2020	08700.006163/2019-39	Telefonica Brasil S.A. e TIM S.A.	SMP	Nacional
2021	08700.003239/2021-99	Claro S.A. e J. Safra Telecomunicações Ltda. (Cinco)	Serviço Móvel Celular (SMC) e Serviço Móvel pessoal (SMP)	Nacional e local por DDD
2021	08700.006656/2020-11	Claro S.A. e Telefônica Brasil S.A.	SMP	Nacional e internacional
2022	08700.000726/2021-08	Claro S.A., Telefônica Brasil S.A., TIM S.A. e Oi S.A.	Serviços móveis de voz e dados	Cenários: i) um nacional e ii) local (por DDD)

Fonte: Elaborada a partir de dados do Registros do Cade e do Sistema Eletrônico de Informação- SEI/Cade.

Conforme análise do Quadro 6, em termos da delimitação do mercado relevante na sua dimensão produto, não se observou mudanças metodológicas significativas nos documentos dos ACs analisados no período entre o ano de 2000 até junho de 2022. Para a definição de mercado relevante sob a ótica produto considerou-se tanto o serviço móvel de celular (SMC) quanto o serviço móvel pessoal (SMP), na maior parte dos casos.

No que diz respeito à dimensão geográfica, o que se observou a partir da análise das informações contidas no Quadro 6 é que o balizar se deu sobre as áreas de concessões do Plano Geral de Outorgas (PGO) e que, geralmente as áreas de exploração das concessionárias se restringem a estados e municípios, que em conjunto formam as regiões de exploração. Notou-se também a partir dos ACs relacionados no Quadro 6, que as áreas onde ocorreram a maior parte dos processos julgados, foram as das regiões Sul e Sudeste do país, que são as de maior densidade populacional, maior PIB *per capita* e maior dinamismo, portanto, as mais atrativas para

os investimentos do setor privado.

Destaca-se que em setembro de 2000, por meio da Resolução nº 235 da Anatel, foram estabelecidas as bases para implementação do Serviço Móvel Pessoal (SMP), em substituição ao SMC (serviço móvel celular), conduzindo à flexibilização dos serviços de telecomunicações e permitindo que o mercado, embora ainda limitado a cada área de concessão, se tornasse mais competitivo (AC nº 53500.001368/2003, referente a aquisição, pela Telecom Américas de ações da BSE, julgado em 2004). Atendo-se a aspectos técnicos e à finalidade do SMC e SMP, não se verifica distinção entre estes serviços.

Assim sendo, sob a óptica da demanda, ou seja, do usuário do serviço, o SMP e SMC são substitutos, devendo ser incluídos em um mesmo mercado relevante em termos de produto. Adicionalmente, poder-se-ia considerar que o Serviço Móvel Especializado (*Trunking*) constitui substituto ao SMC e SMP. Todavia, o *trunking*, embora possibilite a prestação de serviços com finalidades semelhantes ao móvel convencional, apresenta algumas características que não permitem a inclusão no mesmo mercado relevante, quais sejam; 1) o preço cobrado pelo serviço de *trunking* é sensivelmente mais elevado e; 2) o elevado custo do serviço de *trunking* responde pela pequena ou inexistente demanda por parte das pessoas físicas. Assim, o preço mais elevado deste serviço em comparação ao SMP e SMC e a possibilidade de apenas pessoas jurídicas ou grupo de pessoas (caracterizados pela realização de atividades específicas) adquirirem o *trunking* exclui a hipótese de substitutibilidade entre estas modalidades telefônicas.

Pelo lado da oferta, existe a possibilidade, e até de maneira simples do ponto de vista técnico, de empresas que já detenham concessão ou autorização para exploração de serviço de mesma natureza iniciarem atividades de prestação de outro serviço de telecomunicação. Porém, tal fato é dificultado pela limitação ao número de concorrentes estabelecida na legislação do setor. Em outras palavras, a decisão de oferta de determinado serviço não cabe à operadora, mas sim, à Anatel, conforme disposto na regulamentação em vigor.

Deste modo, o produto relevante no caso em questão é o serviço de telefonia móvel, que inclui SMP e SMC. Do ponto de vista geográfico, o mercado relevante é definido levando-se em conta as áreas de concessão e, ou autorização do SMC e SMP, como consta na Norma nº 20/96 e no Plano Geral de Autorizações do SMP (PGA-SMP), pois estas constituem os limites dentro dos quais as concessionárias devem explorar o serviço (AC nº 53500.001368/2003, julgado em 2004).

Tais critérios, com base nas questões de substitutibilidade da demanda e considerando a regulamentação da Anatel quanto ao PGO, foram repetidos para outros AC apresentados no Quadro 6, a saber: 53500.001555/2001, julgado em 2002; 53500.001054/2001, 53500.001673/2001, 53500.002055/2001, 53500.002966/2002 e 53500.003991/2000 todos julgados em 2003; 53500.001368/2003, 53500.001556/2001, 53500.004348/2002, todos julgados em 2004; 53500.002089/2003 e 53500.002112/2001 ambos julgados em 2005; 53500.003433/1998 e 53500.002400/2004, julgados em 2007.

Em 2010, no julgamento do AC nº 08012.005789/2008-23, observou-se o mercado de SMP, tanto no âmbito nacional, quanto por região, constatando-se somente pequena concentração no mercado nacional, de modo que não foi necessário aprofundar a análise desse mercado.

Quanto a análise dos AC nº 08700.009731/2014-49 e 08700.009732/2014-93, julgados conjuntamente em 2015, tem-se que os autos do AC 08700.009731/2014-49 cuidam de cisão da Telco - uma sociedade *holding* constituída em 2007 com participação da Telefónica - TEF, da Assicurazioni Generali - AG, da Intesa Sanpaolo - IS, e da Mediobanca - MB - na Telecom Italia - TI. Por outro lado, os autos do AC 08700.009732/2014-93 cuidam de aquisição, pela Telefônica Brasil - TBrasil, da totalidade das ações de emissão da GVT Participações- GVTPar, empresa controladora da Global Village Telecom- GVT, que é atualmente de propriedade da Vivendi. E, cuidam também os referidos autos de transferência de ações da TBrasil e da Telecom Italia para a Vivendi.

Neste caso conjunto, o Conselheiro Relator definiu em relação ao mercado relevante de SMP que era o principal mercado afetado pela operação referente ao AC 08700.009731/2014-49, que tratou da cisão da Telco. Contudo, diante da predisposição das requerentes em endereçar um remédio a essas preocupações, não aprofundou a análise concorrencial nesse mercado. Ademais, julgou que o mercado de SMP não seria afetado pela operação referente ao AC 08700.009732/2014-93, que tratou da aquisição da GVT pela Telefônica, por ausência de sobreposições horizontais. Por tais razões, o Conselheiro preferiu engendrar esforços na análise das características dos remédios propostos e sua capacidade de mitigar as preocupações concorrenciais identificadas e considerou desnecessário o prosseguimento da análise concorrencial para o SMP (mercado de telefonia celular).

O AC nº 08700.002013/2019-56 (aquisição da Nextel pela Claro), julgado em 2019, em que a SG, apontou para o fato de que a operação envolvia quatro mercados relacionados

horizontal e verticalmente. A principal sobreposição horizontal foi observada no mercado de SMP.

Lembrando que o mercado de SMP abrange os serviços de ligações locais, nacionais e internacionais, o envio de mensagens de textos SMS e MMS (é uma espécie de evolução do SMS, com a possibilidade de não só escrever muito mais que 160 caracteres, como embutir imagem e até som na mensagem) e o acesso móvel à internet (serviço de dados). Trata-se de um mercado bastante dinâmico e sensível às tecnologias disruptivas, de forma que serviços de SMS e MMS, por exemplo, vinham perdendo relevância em função de alternativas mais atrativas que utilizam como base os serviços de dados e o acesso móvel à internet de banda larga.

Ressalta-se ainda que, de acordo com o voto do Conselheiro Relator havia 13 empresas que operavam SMP no Brasil, e estas poderiam ser divididas em dois grupos quanto à forma de operar: (i) as operadoras típicas, que atuavam com rede própria, que são aquelas que adquiriram, via licitações públicas, o direito de uso de faixas de espectros de radiofrequência em determinadas localidades e, ainda, possuem infraestrutura ativa (cabos de fibra, por exemplo) e passiva própria (torres) ou alugadas de empresas especializadas (*towers*); e (ii) as denominadas *Mobile Virtual Network Operators* (MVNO), relativamente recentes no Brasil (na época da análise desse AC).

A SG destacou em sua análise que os julgados mais recentes do Cade estavam em linha com as definições da Anatel e com a jurisprudência internacional, entendendo que SMP consiste no mercado de comunicação entre aparelhos celulares ou entre um aparelho celular e um telefone fixo, permitindo também o envio de mensagens MMS e SMS e possibilita o acesso à internet em banda larga. Logo, o Conselheiro Relator afirmou que, em linha com a SG, considerava que a definição do mercado sob a óptica do produto adotada pelo Cade devesse ser mantida sem que fossem feitas segmentações por tipo de cliente (pessoa física ou jurídica) ou modalidade (planos pré-pago ou pós-pago).

Sob a ótica da oferta, os tipos de serviço disponibilizados são os mesmos, demandando das operadoras a mesma infraestrutura, os mesmos equipamentos, as mesmas licenças e os mesmos mecanismos de venda e divulgação de produtos e canais de atendimento, sejam eles prestados para pessoas físicas ou jurídicas, em planos pré ou pós-pagos. Da mesma forma, considerando a ótica da demanda, o Conselheiro Relator apontou que também não haveria necessidade de segmentação.

O Conselheiro ressaltou ainda que havia três tipos de planos que podem ser contratados por qualquer cliente, seja ele pessoa física ou jurídica, que são: (i) planos pré-pagos, em que o cliente realiza uma recarga prévia de créditos para utilização do serviço; (ii) planos pós-pagos, em que o cliente realiza o pagamento de uma fatura mensal correspondente ao plano escolhido e os serviços utilizados; e (iii) planos “controle”, que são um tipo híbrido, envolvendo o pagamento de ‘uma mensalidade, mas com preços fixos ou mais previsíveis, tarifas especiais, promoções e bônus. Apesar das especificidades de cada tipo de serviço, os pacotes de dados vêm provocando um movimento de migração bastante notável dos planos pré para os pós-pagos.

Logo, tendo em vista que qualquer pessoa física ou jurídica pode contratar qualquer tipo de plano, e que há substitutibilidade entre planos pré e pós-pagos, o mercado de SMP não deve ser segmentado, e sim analisado como um todo. Ademais, no que se refere à dimensão geográfica, o Conselheiro observou que as requerentes informaram que uma definição nacional refletiria melhor a dinâmica competitiva do setor. Contudo, a SG a partir de análises de informações das partes indicou que essa definição deveria ser feita em âmbito estadual, com base nas áreas de numeração do Código Nacional (código DDD) ou ainda com base nas regiões do Plano Geral de Autorizações (PGA).

Portanto, considerando os elementos e especificidades do mercado e da atuação das requerentes, bem como o fato de que a jurisprudência do Cade não é uníssona sobre o tema, o conselheiro seguiu a análise feita pela SG e considerou os cenários (i) nacional; (ii) estadual, notadamente os estados do Rio de Janeiro e São Paulo, focos de atuação da Nextel; e (iii) por DDD, para analisar um cenário mais conservador. Além disso, destacou que a análise estadual e por DDD são ainda mais conservadoras.

Em 2020, tem-se o AC nº 08700.006163/2019-39 cuja operação referia-se à celebração de dois Contratos de Cessão Recíproca Onerosa de Rede Telefônica e TIM. O objeto dos Contratos é o compartilhamento de meios de rede para implantação e prestação de serviços de tecnologias fundamentadas em 2G, 3G e 4G por parte das Requerentes para fornecerem aos clientes, estrutura operacional conhecida como RAN sharing.

Em relação ao Contrato 2G, a operação definiu que as partes compartilharão sites (de rede 2G), em todo território nacional, porém estará disponível em um número limitado de municípios. A justificativa reside na necessidade um equilíbrio no número de sites disponibilizados. Assim, uma das Partes será responsável pelo fornecimento dos serviços para toda a base de cliente de ambas, redundando na desativação de sites em tecnologia legada

sobrepostos, onde o objetivo é atualizar os serviços oferecidos aos clientes para uma tecnologia de telefonia móvel mais avançada (3G e 4G).

O Contrato que trata de 3G e 4G determina algumas premissas sobre o compartilhamento de rede envolvendo municípios com até 30 mil habitantes, sendo elas: i) expansão das coberturas 4G das Partes e ii) consolidação das redes 3G e 4G. No item (i) as Requerentes compartilharão os sites entre si, elevando a eficiência, com o objetivo de ampliar a cobertura em cidades com apenas uma operadora, compartilhando as mesmas redes 3G e 4G já atendidas pelas duas operadoras. Em relação ao item (ii), as partes se comprometem às: (ii.a) a cidade com a melhor tecnologia entre as cidades operadas por ambas as partes será responsável por fornecer a rede à outra (integrando redes 3G e 4G), e (ii .b) em cidades com apenas uma operadora, a cobertura 4G será expandida oferecendo cobertura à outra, e a pressão competitiva aumentará adicionando outra operadora localmente.

Embora não tenha definido formalmente o mercado relevante, o voto da Conselheira Relatora pontua que a operação, que tinha abrangência nacional, produzia não só efeitos derivados de integração vertical, como, também implicações derivadas de relação horizontal no mercado de SMP:

41. Com efeito, o RAN sharing corresponde ao compartilhamento de infraestruturas passivas e ativas, via contratos celebrados entre empresas concorrentes, podendo incluir o compartilhamento do espectro de radiofrequência. Não se trata de meros contratos de fornecimento de insumos ou acesso a mercado verticalmente integrado, mas sim, por essência, de contratos envolvendo uma relação horizontal (parceria em termos de infraestrutura de rede) entre concorrentes num mesmo mercado relevante, no caso em pauta, no de Serviço Móvel Pessoal. (Voto da Conselheira Relatora Lenisa Rodrigues Prado no AC nº 08700.006163/2019-39 – SEI 0762170)

Em 2021, o AC nº 08700.003239/2021-99 trata da aquisição, pela Claro S.A. da totalidade da base ativa de clientes e dos elementos e recursos necessários para dar continuidade à prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP) a esses clientes, então detida pela J. Safra Telecomunicações Ltda. Essa operação não envolvia o mercado *upstream* (acesso a redes móveis em atacado), logo o mercado relevante na dimensão do produto foi definido como os serviços móveis de voz e dados, que incluem ainda as mensagens (SMS, MMS e outras), o serviço M2M (*machine-to-machine*) e eventuais serviços de conectividade móvel ofertados pelas

requerentes. A dimensão geográfica foi analisada em dois cenários sendo um nacional e outro por áreas de registro (DDD).

O AC nº 08700.006656/2020-11 tem a Claro S.A. como requerente conjuntamente da Telefônica Brasil S.A. A operação consistiu especificamente em um contrato de RAN sharing com cessão unilateral. O contrato envolveu 81 Estações Rádio Base (ERB) ou “Cell site”, no qual a Telefônica propôs compartilhar sua rede de acesso e espectro de radiofrequência à Claro por meio de contraprestação financeira. Sustentou-se que os resultados da operação visam oferecer maior eficiência operacional na prestação de SMP por meio do compartilhamento de estruturas de rede pré-existentes, elevando os rendimentos da estrutura, sem prejuízos à empresa e clientes e garantindo à cessionária maior cobertura e qualidade do serviço em áreas de baixa demanda.

A SG não definiu formalmente os mercados relevantes sob a ótica do produto e geográfica, porém destacou que a operação impactava o mercado de SMP e que a abrangência da operação se restringia a seis estados da região Nordeste, portanto o alcance do compartilhamento é regional, restringindo-se em sua maioria a localidades pouco adensadas (menos de 30 mil habitantes). O AC foi aprovado sem restrições.

Por fim, em 2022 tem-se o AC nº 08700.000726/2021-08, cujas requerentes foram Claro S.A., Telefônica Brasil S.A., Tim S.A. e Oi S.A. A operação, por sua vez, contemplou três outros ACs que consistiram na aquisição dos ativos e das atividades do Grupo Oi, pela Claro S.A., Telefônica Brasil S.A. e Tim S.A. Os ativos, as obrigações e os direitos adquiridos do Grupo Oi pelas três referenciadas compradoras, foram segregados em três Sociedades de Propósito Específico (SPEs Ativos Móveis) distintas. Assim, cada uma das compradoras envolvidas na operação teria direito à aquisição de 100% das ações do capital social de cada SPE Ativos Móveis.

Dessa forma, a operação da compra conjunta do leilão da Oi Móvel realizado no âmbito da Recuperação Judicial do Grupo Oi teve como objeto três itens:

- i. Alienação de ativos, obrigações e direitos da UPI Ativos Móveis;
- ii. Celebração de Contratos de Prestação de Serviços de Transição; e,
- iii. Celebração de Contrato de Fornecimento de Capacidade de Transmissão de Sinais de Telecomunicações em Regime de Exploração Industrial.

Com isso, a alienação dos ativos, obrigações e direitos do Grupo Oi consideraram: 1) base de clientes; 2) estações de rádio base; 3) direitos de uso de radiofrequência; 4) direitos e obrigações contratuais; 5) recursos humanos; e 6) outros sistemas e elementos de rede. Cabe ressaltar que tradicionalmente que o Cade tem examinado os serviços de telefonia celular como um mercado integrado. As análises até a publicação do Parecer da Operação consideraram um único mercado relevante que envolvia prestação do serviço no varejo aos consumidores finais como as infraestruturas para operação das redes de telefonia móvel. A justificativa sobre reconhecer apenas um mercado relevante deriva do fato de que o setor de telefonia móvel no Brasil ter sido desenvolvido com empresas de integração vertical que possuem autorização para uso de faixas do espectro de radiofrequência de forma primária para atender seus devidos consumidores finais.

Foi também desenvolvida uma solução nesta operação para reduzir os problemas associados à possibilidade de acesso às redes móveis no atacado. Destacou-se que a possibilidade de entrada de outros agentes pode ter três efeitos: incentivos para que os compradores concorram em mercados *upstream*, entrada de operadoras de rede neutras e probabilidade de entrada em mercados *downstream*. Por fim, destaca-se que os remédios da operação foram elaborados a fim de proporcionar a oferta de produtos em atacado para que as compradoras possam explorar diferentes modelos de negócio. A negociação do remédio teve como premissa a busca por proporcionalidade. O fato de não se restringir a um único tipo de agência ou modelo de negócios aumenta a probabilidade de que o remédio seja eficaz e, doravante, a SG compreendeu que a minuta de Ato de Controle de Concentrações (SEI 0977149) contém os compromissos necessários para reduzir as eventuais preocupações concorrenciais identificadas na Operação.

Em relação aos mercados relevantes, a SG realizou profunda análise que levou a uma mudança em relação a definições vinham sendo adotadas em casos anteriores, o que foi posteriormente corroborado nas análises do Tribunal. Conforme explica a SG, no Parecer nº 11/2021/CGAA04/SGA1/SG/CADE, os serviços de telefonia celular vinham sendo analisados pelo Cade como um mercado integrado, englobando a prestação do serviço no varejo aos consumidores finais, bem como as infraestruturas necessárias à operação das redes de telefonia móvel. Porém, mudanças relativamente recentes na forma de estruturação do setor de telecomunicações e na prestação de serviços móveis de voz e dados aos consumidores finais têm impulsionado o desenvolvimento de mercados próprios, nos quais participam tanto as tradicionais MNOs (do inglês Mobile Network Operator) como agentes com atuação focada

em elos específicos da cadeia.

Um exemplo concreto desse movimento é o surgimento das denominadas operadoras de rede móvel virtual ou MVNOs (do inglês Mobile Virtual Network Operator), empresas que atuam no segmento varejista e prestam serviços móveis de voz e dados aos consumidores sem, no entanto, deterem as próprias infraestruturas, nem acesso ao espectro de radiofrequência em caráter primário.

Além da participação das MVNOs no segmento de varejo, foram identificadas relevantes relações comerciais entre agentes que atuam em mercados à montante do mercado varejista de serviços móveis de voz e dados. Tais relações, por sua vez, se dão tanto entre as requerentes, mas também entre as requerentes e outros agentes especializados, que atuam em determinados elos da cadeia produtiva do setor de telecomunicações. Essas relações atacadistas, que costumam estar associadas a buscas por ganhos de eficiência e à exploração de oportunidades de negócio não inteiramente aproveitadas pelas operadoras de rede móveis tradicionais, têm estimulado o surgimento de novos agentes, além de facilitar o desenvolvimento de modelos de negócio variados.

Uma das relações atacadistas mais visíveis decorre da saída das operadoras verticalizadas das atividades de construção, gestão e operação de sites de torres, onde são instalados os equipamentos e antenas para operação de serviços de telefonia móvel. Como os meios de rede são efetivamente transacionados entre as operadoras verticalizadas e as operadoras virtuais e havendo a possibilidade de empresas atuarem exclusivamente na oferta atacadista dessas infraestruturas, a definição de um mercado relevante de acesso às redes móveis, segundo a SG, se mostrou necessária para a análise da operação. Assim, foram definidos os seguintes mercados relevantes: serviços móveis de voz e dados (segmento de varejo ou downstream) acesso às redes móveis em atacado (upstream).

O **mercado relevante de serviços móveis de voz e dados** (segmento de varejo ou downstream), na dimensão do produto inclui, também, as mensagens (SMS, MMS e outras), o serviço M2M e eventuais serviços de conectividade móvel ofertados pelas requerentes. A SG descartou as possibilidades de segmentar ainda mais o mercado:

- a. Não há justificativa por segmentar o mercado por serviço (voz, dados, SMS, MMS), pois atualmente a grande demanda e maior gerador de receitas na telefonia móvel se origina do serviço de dados e, também, as operadoras não ofertam esses serviços separadamente;

- b. Não há motivo para segmentar por tecnologia (2G, 3G, 4G), dado que há pouca concorrência entre essas tecnologias, sendo que, em geral, a utilização de uma tecnologia mais antiga e limitada, como 2G ocorre por deficiência da oferta das demais;
- c. Não há razão para segmentar o mercado por tipo de plano (pré-pago, pós-pago), uma vez que há um crescimento dos planos “controle”, que combinam benefícios e obrigações dos planos pós-pago – como ligações ilimitadas, uso de apps sem cobrança, pagamento da fatura ao final do período de 30 dias e a possibilidade de fidelização – com a possibilidade de controlar com antecedência os gastos, característica dos planos pré-pagos. Além disso, os serviços oferecidos são essencialmente os mesmos e há facilidade para o consumidor trocar de um para outro, em caso de aumentos de preços nominais ou relativos;
- d. Não há motivo para segmentar por tipo de cliente (pessoas físicas, pessoas jurídicas), embora pessoas jurídicas possam ter demandas por serviços especializados ou condições especiais de negociação, qualquer operadora que viesse a se especializar em um desses segmentos poderia expandir seus serviços facilmente para o outro, tanto que, na prática todas as operadoras atuam nos dois segmentos.

Um último ponto destacado pela SG diz respeito às MVNOs. Tais operadoras são classificadas em duas categorias: as autorizadas de rede virtual, que atuam como prestadoras de SMP, porém detêm a autorização de uso de radiofrequência. Dessa forma precisam operar meio do compartilhamento de rede com as prestadoras tradicionais de SMP. E as credenciadas de rede virtual, que atuam como representantes das prestadoras tradicionais, ficando a cargo dessas últimas definirem o modelo de negócios - a credenciada não precisa ser qualificada pela Anatel, que apenas homologa o contrato entre a prestadora origem e a credenciada de rede virtual.

Em razão dos distintos graus de autonomia em relação às prestadoras tradicionais, entende-se que as autorizadas de rede virtual compõem o mercado relevante de serviços de voz e dados móveis, enquanto as credenciadas de rede virtual não compõem este mercado relevante.

Na definição da dimensão geográfica, considera-se que a disponibilidade, a tecnologia e a qualidade das redes nas localidades em que vivem e exercem suas atividades profissionais são fatores decisivos para o consumidor escolher uma operadora de rede móvel, não se pode ignorar

o aspecto regional (local, municipal, estadual) da competição. Por outro lado, o crescente uso de estações móveis fora da sua área de registro, implica a necessidade de se avaliar também o cenário nacional do mercado relevante de serviços móveis de voz e dados.

O **mercado relevante de acesso às redes móveis em atacado** (usptream), embora haja variadas relações atacadistas no setor de telecomunicações, identificou-se nesta um único mercado relevante na dimensão do produto de acesso às redes móveis em atacado, englobando os serviços de atacado prestados através de ERBs e de faixas do espectro de radiofrequência.

Na dimensão geográfica, considerou-se, à semelhança da análise do mercado de voz e dados que caso uma operadora não possua uma rede móvel ou ao menos uma rede com as tecnologias mais avançadas em determinada localidade, ela deixa de ser uma opção para outras operadoras interessadas em conquistar novos clientes ou em fornecer cobertura para clientes que estejam em trânsito por essa localidade (em roaming) – logo o acesso às redes móveis em atacado possui uma dimensão local. Ao mesmo tempo, possuir redes móveis em nível nacional, alcançando o maior número possível de localidades, confere à operadora vantagens competitivas quando da negociação com outras operadoras, incluindo as MVNOs, para acesso à sua rede. Por essas razões e considerando a disponibilidade de dados (ERBs e faixas do espectro de radiofrequência), foram analisados, no mercado relevante de acesso às redes móveis em atacado, o cenário nacional e por código nacional, no caso das ERBs; e o cenários nacional e por código nacional, no caso dos direitos de uso de radiofrequência.

4.1.1.3 Mercado relevante para os serviços SCM (banda larga fixa, e provimento de acesso à internet)

Conforme a Resolução nº 614, de 28 de maio de 2013 da Anatel³³, o SCM - Serviço de Comunicação Multimídia - é um serviço fixo de telecomunicações de interesse coletivo, prestado em âmbito nacional e internacional, no regime privado, que possibilita a oferta de capacidade de transmissão, emissão e recepção de informações multimídia, permitindo inclusive o provimento de conexão à internet, utilizando quaisquer meios, a assinantes dentro de uma Área de Prestação de Serviço.

Conforme ACs nº 08012.000064/2000-66, 08012.001230/2000-79, 08012.001231/2000-31, entre outros julgados nos anos 2000 e que constam no Quadro 7, o mercado relevante para serviços de internet devem abarcar pelo menos três situações, considerando a questão da substitutibilidade entre os produtos: i) prestação de serviço de acesso à internet para pessoas

³³ Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/465-resolucao-614>. Acesso em 03-10-2020.

físicas ou jurídicas; ii) prestação de serviço de soluções corporativas, para empresas; e, iii) distribuição de conteúdo com consequente veiculação de espaço publicitário por meio da internet.

No Quadro 7, apresentam-se os ACs julgados pelo Cade entre 2000 a junho de 2022 sobre os processos cujo foco foram os serviços de internet.

Quadro 7 - Atos de concentração nos mercados de SCM, de 2000 a junho de 2022³⁴

Ano da decisão	Número do Processo	Requerentes	MR produto	MR geográfico
2000	08012.000064/2000-66	Terra Networks Brasil S/A, Lince Participações e Empreendimentos Ltda. e Braznet Sistemas de Comunicação Ltda.	Serviço de provimento de acesso à Internet via conexão discada ; e serviço de provimento de acesso à Internet via conexão dedicada .	Gaspar/SC
2000	08012.000664/2000-33	Terra Networks Brasil S.A. e Netgate Internet e Informática Ltda.	Mercado de provimento de acesso discado e acesso dedicado à internet .	Rio de Janeiro/RJ
2000	08012.001230/2000-79	Terra Networks Brasil S/A (nova denominação de Nutec Informática S/A) Nautilus Informática Ltda.	Prestação de serviços de acesso à Internet : (i) prestação de serviço de acesso à Internet, para pessoas físicas ou jurídicas; (ii) prestação de serviço de soluções corporativas, para empresas e (iii) distribuição de conteúdo como a consequente veiculação de espaço publicitário através da rede Internet	Nacional
2000	08012.001231/2000-31	Terra Networks Brasil S/A (Nutec Informática S/A) e Internews Assessoria e Informática Ltda.	Prestação de serviços de acesso à Internet : (i) prestação de serviço de acesso à Internet, para pessoas físicas ou jurídicas; (ii) prestação de serviço de soluções corporativas, para empresas e (iii) distribuição de conteúdo como a consequente veiculação de espaço publicitário através da rede Internet	Nacional
2000	08012.001746/2000-31	Terra Networks Brasil S. A. e Connet São Carlos Tecnologia e Serviços Ltda.	Serviços de acesso discado à internet , prestação de serviços de soluções corporativas para empresas e a distribuição de conteúdo com a consequente veiculação de espaço publicitário por meio da internet.	São Carlos/SP, Limeira/SP e Rio Claro/SP

³⁴Outros processos que tratam dos mercados SCM: 53500.012487/2007-00; 08700.003598/2016-89; 53500.022892/2007; 08700.005378/2012-66; 08012.002701/2012-06; 08012.007492/2011-06; 08700.000548/2013-05; 08700.005838/2018-41; 53500.010407/2004; 53500.031787/2006; 53500.012477/2008; 53500.023792/2014; 53500.000248/2008; 53500.000478/2008; 08700.001638/2007-67; 08012.008851/2010-53; 08012.000325/2011-26; 08012.002237/2011-69; 08012.008342/2011-10; 53500.001906/2002; 53500.001674/2001; 53500.000204/2003; 53500.004738/2003; 53500.000296/2003; 53500.001382/2000; 53500.000318/2002; 53500.020216/2007; 08012.001688/2004-50; 08012.006688/2001-01; 08012.002266/99-46; 08012004650/2001-96; 08012.007309/01-92.; 08700.002606/2019-12; 08700.002304/2020-88; 08700.004909/2020-11; 08700.002473/2021-07; 08700.002757/2021-95; 08700.007342/2021-16; 08700.001870/2022-34.

2000	08012.003056/2000-05	Terra Networks Brasil S/A (Nutec Informática S/A) e Dados Ligados Análise e Programação Ltda.	Serviços de acesso à Internet, incluindo: (i) a prestação de serviço de acesso à Internet, para pessoas físicas ou jurídicas, (ii) a prestação de serviço de soluções corporativas, para empresas e (iii) a distribuição de conteúdo como a consequente veiculação de espaço publicitário através da rede Internet.	Nacional
2000	08012.003366/2000-31	Terra Networks Brasil S/A e Netcam LIDA.	Prestação de serviços de acesso discado à Internet	Goiânia/GO, Anápolis/GO e Palmas/TO
2000	08012.005131/2000-39	Terra Networks Brasil S/A e Consulnet Ltda.	Prestação de serviços de acesso discado à internet e de serviços corporativo	São José dos Campos/SP
2000	08012.007656/1999-58	Terra Networks Brasil Ltda. e Interpage informática Ltda.	Provisão de acesso à Internet	Sorocaba/SP e Itu/SP
2000	08012.009727/1999-75	Nutec Informática S/A Kaisen Consultoria e Serviços	provimento de acesso à internet discada	Indaiatuba/SP
2000	08012.010445/1999-11	Terra Networks Brasil S/A e Missões Informática LTDA-ME	Serviços de acesso à Internet, incluindo: (i) a prestação de serviço de acesso à Internet, para pessoas físicas ou jurídicas, (ii) a prestação de serviço de soluções corporativas, para empresas e (iii) a distribuição de conteúdo como a consequente veiculação de espaço publicitário através da rede Internet.	Nacional
2000	08012.010545/1999-65	Terra Networks Brasil S/A e Frontier Tecnologia Ltda.	Prestação de serviços de acesso à internet discado e dedicado.	São Paulo/SP e Guarulhos/SP
2001	08012.001745/2000-79	Terra Networks Brasil S/A (Nutec Informática S/A) e MS Internet Serviços online Ltda.	Serviços de acesso à Internet, incluindo: (i) a prestação de serviço de acesso à Internet, para pessoas físicas ou jurídicas, (ii) a prestação de serviço de soluções corporativas, para empresas e (iii) a distribuição de conteúdo como a consequente veiculação de espaço publicitário através da rede Internet.	Campo Grande/MS
2001	08012.003256/2001-31	Terra Networks Brasil S/A e Correionet Informática e Telecomunicações Ltda.	Serviços de acesso à Internet para pessoas físicas e jurídicas e também o serviço de soluções corporativas no âmbito da Internet, especificamente hospedagem de página e vigília de domínio.	João Pessoa/PB
2001	08012.007495/1999-11	Nutec Informática S/A e Netville Comunicações Ltda.	Serviços de acesso à Internet, incluindo: (i) a prestação de serviço de acesso à Internet, para pessoas físicas ou jurídicas, (ii) a prestação de serviço de soluções corporativas, para empresas e (iii) a distribuição de conteúdo como a consequente veiculação de espaço publicitário através da rede Internet.	Local

2001	08012.007814/1999-05	Nutec Informática S/A e Africanet Provedora de Acesso e Informações Ltda.	Prestação de serviços de acesso discado à Internet, para pessoas físicas ou jurídicas	Belo Horizonte/MG
2001	08012.009661/1999-69	Psinet do Brasil Ltda. e Site Internet Ltda.	Provimento de acesso à Internet por linha discada	Regional/Brasília/DF
2001	08012.010080/1999-33	Terra Networks Brasil S/A e Easyway Integradora de Sistemas Ltda.	Acesso à Internet via linha telefônica discada	Regional- Porto Alegre/RS, Novo Hamburgo/RS, Santa Maria/RS e São Leopoldo/RS
2001	08012.010338/1999-19	Nutec Informática S/A (antiga denominação da Terra Networks/A) e Fundação Ubaldino do Amaral	Serviços de acesso à Internet	Sorocaba/SP
2003	08012.004875/2001-42 e 53500.005109/2001*	The AES Corporation e EDF Interacional S/A	Serviços limitados especializados (SLE)	Nacional
2003	08012.000257/2001-23	Tele Norte Leste Participações S.A. e Internet Group do Brasil Ltda.	Serviço telefônico fixo comutado (STFC); acesso ao backbone (A Internet é organizada na forma de espinhas dorsais) de transmissão de dados e banda Internet e o provimento de portas de acesso à Internet; e, provimento de acesso discado à internet.	Local para os serviços de provimento de acesso à Internet via linha telefônica discada, telefonia fixa comutada, provimento de acesso ao backbone de dados e banda Internet e provimento de portas de acesso IP
2004	08012.006253/1999-46	Telefônica Interactiva S.A., RBS Administração e Cobrança S.A.	Provimento de acesso à Internet via linha discada: cada uma das cidades em que a NUTEC atuava; ii) provimento de acesso à Internet via conexão dedicada: cada uma das cidades em que a NUTEC atuava; iii) hospedagem e criação de páginas virtuais: território nacional; iv) comercialização de espaço para publicidade virtual: território nacional; v) comércio eletrônico: território nacional; e vi) infraestrutura de telecomunicações para provedores de acesso à Internet: Estado de São Paulo.	Cidades de atuação da Nutec que estão situadas nos seguintes estados: GO, SE, SP, ES, SC, RS, MS, PR, PB, MG, AP, AM, RN, RJ, TO, PE, BA, MA,
2005	53500.000249/2003	Telemar Norte Leste S.A. e Pegasus Telecom S.A.	Serviços de transmissão de dados: SCM e STFC	Nacional
2005	53500.005055/2003	Embratel Participações S.A. (“EMBRAPAR”), Qualcomm do Brasil Ltda. e Vesper Holding Ltd.	Serviços essenciais: STFC local; STFC Longa Distância Intra-regional; Conexão à internet; Acesso local.	Regiões I e III do PGO, que compreendem os Estados de AL, AP, AM, BA, CE, ES, MA, MG, PA, PB, PE, PI, RJ, RN, RR, SE e SP

2006	53500.019422/2004	Telefones de México S.A. de C.V. e Globopar Comunicações e Participações S.A.	Operadores de TV por assinatura local, acesso à internet banda larga local , e de serviços de voz local.	Local
2006	08012.003890/2004-16	Brasil Telecom e Internet Group do Brasil	(i) infraestrutura para telecomunicações; (ii) provimento de acesso discado gratuito à Internet;	Nacional → infraestrutura; Local → provimento de acesso discado gratuito à Internet
2007	53500.022275/2005	Empresa Brasileira de Telecomunicações S. A. (EMBRATEL) e Primesys Soluções Empresariais S.A.	Mercado de serviço de provisão de acesso local e mercado de serviços de transmissão de dados (SCM)	Nacional ou PGO
2008	53500.022515/2006	TNL Participações S.A e WAY TV Belo Horizonte S.A.	Operadores de TV por assinatura local, acesso à internet banda larga local	Local
2010	08012.005789/2008-23	Telemar Norte Leste S.A. ("Oi"), Brasil Telecom S.A. ("BrT"), Invitel S.A. ("Invitel") e Credit Suisse (Brasil) S.A. ("Credit Suisse").	Cenário 1 → (i) Mercado de Acesso à Internet Banda Larga - incluindo todas as tecnologias (ADSL, cable modem, acesso dedicado [óptico], acesso rádio, acesso satélite e acesso móvel) e (ii) mercado agregado de serviços de voz - incluindo STFC (cabos de fios metálicos) e cabo coaxial (voz sobre protocolo internet) e acesso móvel (tecnologia wireless). Cenário 2 → (i) mercado "Convergente dos Serviços de Telecomunicações e Serviços de Valor Adicionado". STFC local, serviço móvel pessoal - SMP, mercado de longa distância, provisão de internet; ISP (provedores de acesso à internet) banda larga	Local, nacional e internacional
2012	53500.020620/2010	Telemar Norte Leste S.A., Portugal Telecom SGPS, S.A., LF Tel S.A. e AG Telecom Participações S.A.	Serviços de Call Center; provimento de acesso à internet, tanto na modalidade discada, quanto em banda larga ; e publicidade online	Nacional
2015	08700.009426/2015-38	Claro S.A. e Brasil Telecomunicações S.A.	i) mercado de varejo: telefonia fixa (STFC), dados multimídia (SCM) e TV por assinatura (SeAC) com eventuais subdivisões ii) atacado: O mercado de atacado constitui genericamente a venda ou troca desses ativos e insumos, inseridos na cadeia de produção e necessários à prestação do serviço à clientela final.	Nacional, por Região do PGO e por área de numeração do Município

2015	08700.009731/2014-49 e 08700.009732/2014-93*	Telefonica S.A.; Assicurazioni Generali S.p.A.; Intesa Sanpaolo S.p.A.; Mediobanca - Banca di Credito Finanziario S.p.A.	a) Varejo --> telefonia fixa (STFC), dados multimídia (SCM) , TV por assinatura (SeAC) e telefonia celular (SMP), com eventuais subdivisões; b) atacado : constitui, genericamente, a venda ou troca de ativos e insumos inseridos na cadeia de produção dos serviços de telefonia, sendo necessários à prestação do serviço à clientela final. Logo, tem-se: i) transporte de longa distância; (ii) transporte local; (iii) distribuição em rede de acesso (secundária) fixa; (iv) infraestrutura passiva; e (v) terminação em redes móveis.	i) Varejo : nacional, por Região do PGO e por área de numeração; ii) atacado : a) Transporte longa distância: nacional, em virtude da abrangência das redes das Requerentes e seguindo a análise de sobreposição de backbones da jurisprudência do Cade; b) Transporte local: municipal; c) Distribuição em rede de acesso fixa: municipal; d) Infraestrutura passiva: municipal, e e) Terminação em redes móveis: Região do Plano Geral de Autorizações do SMP.
2017	08700.007526/2017-91	Claro S.A. e CEMIG Telecomunicações S.A.	(i) Mercado upstream : Mercado de infraestrutura de rede fixa de acesso no município de Sete Lagoas. (ii) Mercado downstream : Mercado de STFC local no município de Sete Lagoas; Mercado de SCM (internet banda larga) no município de Sete Lagoas; Mercado de serviço TV a cabo (SeAC) no município de Sete Lagoas.	Sete Lagoas/MG
2018	53500.022061/2004	Contém Canada Inc.; AES - South American Holdings Ltd e AES - Interenergy Ltda.	Serviço Limitado Especializado (SLE)	Nacional
2019	08700.002013/2019-56	Claro S.A. e Nextel Telecomunicações Ltda.	SCM, SMP; STFC ; serviços de construção, gestão e operação de infraestrutura para telecomunicações ofertada tanto pelas telcos como por towercos, seja na modalidade greenfield ou rooftop.	SCM → nacional SMP → i) nacional; (ii) estadual, RJ e SP, focos de atuação da Nextel; e (iii) por DDD, para analisar um cenário mais conservador.; STFC → local, nacional e internacional. Serviços de construção, nacional
2019	08700.003186/2019-91	Hughes Network Systems, LLC e Al Yah Satellite Communications Company PrJSC	Serviços de comunicação no atacado para prestadoras de telecomunicações; e, SCM como um todo , que inclui serviços	nacional→ para serviços de comunicação no atacado para

			prestados para consumidores residenciais, pequenos negócios, clientes corporativos e clientes governamentais.	prestadoras de telecomunicações; e local → para SCM como um todo.
2021	08700.000401/2021-17	Bordeaux Participações S.A e Copel Telecomunicações S.A	STFC, Infraestrutura, SCM e Data Centers	STFC → i) nacional, por Região do PGO e por área de numeração; Infraestrutura → ii) regional, nacional, internacional e intercontinental; SCM → dimensão municipal; Data Centers → nacional
2022	08700.001379/2022-11	Ligga Telecomunicações S.A. e Nova Fibra Telecom S.A.	STFC (tradicional e via IP), Infraestrutura (atacado), SCM (banda larga fixa) e Data Centers	STFC → municipal; Infraestrutura → municipal; SCM → municipal; Data Centers → nacional
2022	08700.001387/2022-50	Viasat, Inc. e Connect Topco Limited	SCM (serviços IFC de banda larga no setor de aviação; serviços para conectividade de embarcações de apoio offshore ("OSVs") no setor de energia); Infraestrutura (capacidade de satélites de alto rendimento - em inglês "high throughput satellite", "HTS")	Sem definição formal. SCM → mercados analisados em âmbito nacional. Infraestrutura → mercado analisado em âmbito global

Fonte: Elaborada a partir de dados do Registros do Cade e do Sistema Eletrônico de Informação - SEI/Cade.

Nota: (*) informa que os ACs foram analisados de forma conjunta por tratarem de um mesmo objeto.

A análise do Quadro 7 permite verificar que nos anos de 2000 e 2001 a empresa Terra Networks (anteriormente Nutec), empresa do grupo Telefônica, realizou várias operações (aquisições na sua maioria) para aumentar sua parcela de mercado de serviços de internet. Dos 39 ACs relacionados no Quadro 7, a Terra (Nutec) esteve envolvida em 18; a Telemar Norte Leste em três casos julgados (2005, 2010 e 2012); a Claro também teve três ACs julgados (2015, 2017 e 2019);

Considerando os ACs listados no Quadro 7, verificou-se que de 2000 a 2001, a delimitação do mercado relevante sob a ótica do produto se baseou nas características do produto ou serviço comercializado, ao seu caráter único ou intercambiável, a sua homogeneidade, utilidade etc., as quais determinam, normalmente do ponto de vista do consumidor, os respectivos graus de substitutibilidade. No que concerne à dimensão geográfica, esta foi delimitada como sendo regional-local (pois em alguns casos, englobou-se mais de um município) e dado que os preços das assinaturas de provedores locais e de alcance nacional são semelhantes, o que fez com que fosse a tarifa telefônica a diferenciar os preços finais do serviço.

Em outras palavras, os custos para se acessar um provedor situado em outra localidade eram significativamente mais elevados, o que implicou em mercados relevantes distintos do ponto de vista geográfico. Assim, os mercados relevantes geográficos devem ser definidos como aqueles nos quais o cliente e o provedor do serviço estão situados dentro da mesma região abrangida por tarifa telefônica local.

Ainda para alguns ACs do ano 2000, por exemplo (08012.001230/2000-79; 08012.001231/2000-31; 08012.003056/2000-05; 08012.010445/1999-11), observou-se que embora não houvesse alteração nos critérios que definiram a dimensão produto, o mesmo não ocorreu com a dimensão geográfica, uma vez que esta passou a ser considerada como nacional. Segundo consta nos autos dos processos, de modo geral, o mercado de acesso à internet no Brasil data do segundo semestre de 1995, e apresentava um crescimento exponencial, como informou a ABRANET - Associação Brasileira dos Provedores de Acesso, Serviços e Informações da Rede Internet. Além disso, as empresas varejistas, podiam operar em diversas escalas, desde um nível mínimo (por exemplo: uma máquina e umas poucas linhas telefônicas para acesso discado) até um nível de ampla atuação, nacional. Houve, na época, uma tendência à formação de grupos que atuam em escala nacional, substituindo, marginalmente, fornecedores de escopo local. Na verdade, as empresas de grande porte introduziam provedor de âmbito nacional em mercados locais visando ampliar a competição e beneficiar o consumidor/usuário com maior liberdade de escolher os produtos que são ofertados, tanto locais como em todo o território nacional. Ademais, qualquer usuário poderia, fora da sua área domiciliar, com a sua senha, acessar a Internet em qualquer localidade do território nacional.

Nos ACs nº 8012.004875/2001-42 e 53500.005109/2001 (Requerentes: AES Corporation e EDF Interacional) julgados de forma conjunta em 2003, já que se tratavam de um mesmo objeto, o Conselheiro Relator, em conformidade com os pareceres da SEAE, SDE e Anatel, definiu o mercado produto como sendo o de serviço limitado especializado (na submodalidade de serviço de circuito limitado especializado e serviço de rede especializado), e vale destacar a natureza do produto circuito limitado especializado (limitado porque destinado a uma mesma pessoa ou a um grupo de pessoas e especializado por se tratar de um serviço prestado a terceiros) para definição da sua dimensão geográfica.

O serviço de rede consiste em um serviço não aberto à correspondência pública que estabelece redes de comunicação distintas a uma pessoa jurídica ou a um grupo de pessoas que realizam uma atividade específica. Por sua vez, o serviço de circuito especializado, também não aberto à correspondência pública, consiste em um sistema de telecomunicação ponto a ponto

ou ponto multiponto, por meio da utilização de circuitos colocados à disposição do usuário. Distinguem-se, assim, por ser o serviço de rede destinado à comunicação entre diversas pessoas ou a um grupo, enquanto o serviço de circuito une dois pontos distintos ou um ponto a múltiplos pontos. Isto posto, o Conselheiro Relator delimitou a dimensão geográfica do mercado relevante de circuitos limitados especializados como sendo a totalidade do território nacional, em razão da natureza do produto e da estrutura da rede que permite a oferta em âmbito nacional.

No AC nº 53500.000249/2003, julgado em 2005, cujas requerentes foram a Telemar Norte Leste e a Pegasus Telecom, o mercado relevante produto passa a ser considerado como sendo o de Serviço Comunicação Multimídia (SCM) e a dimensão geográfica adotada é a nacional.

Nessa operação, verificou-se concentração horizontal no mercado de serviço de transmissão de dados, já que tanto a Telemar como a Pegasus nele atuavam, sendo, portanto, este o mercado relevante sob a ótica do produto. Segundo a Anatel, o mercado de serviços de transmissão de dados envolve a transmissão de dados em alta velocidade e constituía, à época do julgamento, um mercado em franca evolução e com um expressivo crescimento no Brasil.

Salienta-se que existiam três tipos de prestadoras de serviços de comunicação de dados: as prestadoras do Sistema Telefônico Fixo e Comutado (STFC) que tinham outorga para exploração do Serviço de Rede de Transporte de Telecomunicações (SRTT); as prestadoras que tinham autorização para prestar o Serviço Limitado Especializado (SLE); e as empresas que tinham autorização para prestar Serviço de Comunicação Multimídia (SCM). Atualmente, os serviços de SRTT e SLE são subclasses do SCM conforme classificação CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas).

Contudo, na época do julgamento do AC nº 53500.000249/2003, os serviços SRTT, SLE e SCM foram tratados como substitutos entre si, de modo que as prestadoras desses serviços eram concorrentes. As empresas que atuavam no mercado de comunicação de dados ofertavam diversos serviços, desenvolviam soluções para internet e comunicação de dados, incluindo desde a conectividade até a gestão de dados. Os serviços de comunicação de dados podiam ser efetuados de forma dedicada ou comutada (SFTC). No que concerne ao mercado relevante geográfico envolvido na operação este foi considerado nacional, tendo em vista que tanto a Telemar como a Pegasus possuíam autorização para prestarem serviços de transmissão de dados em nível nacional.

No ano de 2010, no julgamento do AC nº 08012.005789/2008-23 envolvendo a Telemar Norte Leste (Oi), Brasil Telecom (BrT), Invitel e Credit Suisse, o Cade considerou o mercado de comunicação de dados como um agregado de três espécies de modalidades regulatórias: Sistema Telefônico Fixo e Comutado (STFC) por meio do Serviço de Rede de Transporte de Telecomunicações (SRTT); por meio do Serviço Limitado Especializado (SLE); e, por meio do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM). Ademais, como na época estava havendo a migração das licenças de SRTT e SLE para SCM, a Anatel considerou o SCM, de forma geral, como o mercado relevante a ser analisado, o que foi levado em consideração pelo Conselho. Quanto à definição geográfica do mercado de dados, o Cade, como em outros processos, considerou-o nacional (conforme ACs nº 53500.000249/2003 e 53500.000321/2001).

Em 2015, no julgamento do AC nº 08700.009426/2015-38, cujas requerentes foram a Claro e a Brasil Telecomunicações, o relator do processo afirmou que quanto ao SCM, “há de se cogitar, ainda, a possibilidade de segregar o mercado segundo: (i) Velocidades de acesso (menor que 2Mbit/s, entre 2 Mbit/s e 10 Mbit/s e acima de 10 Mbit/s); e (ii) Tipo de cliente final (corporativo ou residencial)”. No que diz respeito à velocidade, segundo o relator, ficou demonstrado que esse era um componente de substitutibilidade onerosa do lado da oferta para um ponto de acesso específico, visto que a oferta de velocidades superiores exigia a utilização de tecnologia ou meio de transmissão distinto e, portanto, investimento adicional por parte da prestadora, ao menos para as empresas que utilizavam mais de 300 metros de cobre na última milha (nada mais é do que o acesso do usuário final a rede da operadora). Entretanto, afirmou também que não estava claro se essa diferenciação impactaria de maneira significativa a preferência da pessoa demandante, a ponto de justificar sua separação em mercado relevante distinto. Desse modo, por precaução, optou por adotar o cenário conjunto, sem diferenciação por velocidade. No que tange à dimensão geográfica, seguiu a jurisprudência do Cade, que considerava a área em que o serviço era prestado, que no caso era municipal. Vale ressaltar que tal entendimento, tanto quanto a delimitação de mercado relevante sob a óptica produto quanto a geográfica, também foi adotado nas análises do ACs nº 08700.009731/2014-49 e 08700.009732/2014-93, julgados de forma conjunta, em 2015.

Em 2018, no AC nº 53500.022061/2004, o relator do processo definiu que o mercado relevante na dimensão produto era o de Serviços Limitados Especializados - SLE (na submodalidade de serviço de circuito limitado especializado e serviço de rede especializado). E, para a dimensão geográfica, indicou o território nacional. Além disso, informou que as análises se pautaram em caso análogo submetido ao SBDC, AC nº 08012.004875/2001-42, julgado em

2003.

Já em 2019, foram dois ACs analisados, o de nº 08700.002013/2019-56 e o de nº 08700.003186/2019-91. Quanto ao primeiro, envolvendo as empresas Claro e Nextel, as mesmas informaram que “apresentaram esse mercado na notificação apenas de forma conservadora, tendo em vista que, apesar de possuir licença para a prestação desse serviço, a Nextel não oferta SCM comercialmente no mercado, nem tem planos para fazê-lo, pois irá renunciar à licença após a Operação”. Assim, o relator do processo seguindo análise da SG, entendeu que, diante das informações de que a Nextel não atuava efetivamente nesse mercado e não possuía faturamento referente a esse segmento, não haveria sobreposições horizontais aptas a alterar sua dinâmica competitiva. Dessa forma, indicou não haver preocupações concorrenciais relativas a esse mercado, sendo desnecessário prosseguir com a sua análise.

No caso do segundo AC (08700.003186/2019-91), de acordo com ACs já analisados (constantes inclusive no Quadro 7), o Cade considerou como delimitação de mercado relevante sob a ótica produto, que o fornecimento SCM poderia potencialmente incluir dois diferentes mercados relevantes: (i) SCM para consumidores residenciais e pequenos negócios (no qual as requerentes Yahsat e a Hughes operam) e (ii) SCM para clientes corporativos (que também incluiria o fornecimento de SCM a organizações governamentais, no qual apenas a Hughes opera). O principal argumento para essa segmentação seriam os requisitos específicos para o fornecimento de SCM a clientes corporativos, que exigiriam soluções customizadas e de alta velocidade, não só para conectividade com as redes em geral (internet e telefone), mas também entre diferentes estabelecimentos localizados em diferentes regiões do país. Já no que se refere à delimitação geográfica do mercado relevante, o Cade considerou que o mercado relevante de SCM, sem segmentações adicionais, é local, restrito aos municípios.

Em 2021, na análise do AC nº 08700.000401/2021-17 (Bordeaux/Copel), a SG reafirmou a definição de mercado relevante na dimensão produto como sendo o SCM sem segmentações. Vale destacar que a SG descartou incluir no mesmo mercado a oferta de banda larga pelo meio fixo (SCM) e a banda larga ofertada através da telefonia móvel, considerando que ambos serviços estão sujeitos a normas regulatórias diferentes e, também, no diferencial de qualidade entre esses dois serviços - a banda larga fixa do SCM consegue entregar maior velocidade e estabilidade quando comparado à banda larga do SMP, a qual tem sua velocidade e qualidade degradada por fatores externos como topologia, interferências, qualidade do sinal e cobertura. Na dimensão geográfica, definiu o município, correspondente ao município, devido ao fato de que os consumidores residenciais e empresariais somente podem utilizar o serviço no local

próximo ao ponto fixo de acesso à rede, portanto, sob o prisma do consumidor, o mercado é formado pelos ofertantes que disponibilizam o serviço em seu domicílio.

Em 2022, no AC nº 08700.001379/2022-11, onde se analisou a aquisição, pela Ligga Telecomunicações S.A., de 100% das ações representativas do capital social da Nova Fibra Telecom S.A., a SG teceu algumas considerações sobre o serviço de banda larga fixa para acesso à internet. Destacou que, de acordo com normatização da Anatel, o serviço engloba a comunicação multimídia através de meios confinados (fibra ótica, cabo coaxial e fios de par metálico), bem como por radiofrequência (WiMax, Spread Spectrum, MMDS, Satélite etc.).

Segundo o Painel de Dados de Acesso da Anatel, em dezembro de 2021, os acessos por meios confinados corresponderam a 95,05% dos acessos do SCM, enquanto os meios não confinados responderam por apenas 4,95% dos acessos no país. Assim, concluiu a SG, embora também seja prestado por meios não confinados, o SCM consiste essencialmente na oferta de banda larga fixa para acesso à internet, residencial ou empresarial, a partir de meios confinados, com destaque para a fibra ótica, que já é a principal tecnologia de acesso à internet banda larga fixa no Brasil (62,7% em dezembro de 2021, segundo Anatel).

A SG considerou também que, ainda que esteja sujeita a maiores oscilações de velocidade, em determinadas localidades e circunstâncias a banda larga móvel poderia funcionar como uma razoável substituta à banda larga fixa (embora a recíproca não seja verdadeira). Todavia, essa possibilidade não foi explorada naquela análise, porque, somente uma das requerentes, a Ligga, ofertava dados móveis, enfrentando forte concorrência de players nacionalmente relevantes, de modo que a ampliação do mercado relevante resultaria na diluição das participações de mercado das requerentes. Assim, a opção conservadora seria considerar como integrante do mercado relevante na dimensão produto somente o serviço de banda larga para acesso à internet a partir de pontos de acesso fixos no espaço.

A definição da dimensão geográfica do mercado considerou que os ofertantes de banda larga fixa para acesso à internet somente concorrem de forma efetiva nas localidades em que possuem redes instaladas e tendo em vista que a coleta e processamento de dados com elevada granularidade (por bairro, por exemplo) tende a ser dispendiosa e eventualmente desnecessária, a SG concluiu que dimensão municipal seria uma boa aproximação do espaço em que se dá a competição entre os ofertantes de banda larga fixa para acesso à internet.

Ainda em 2022, o AC nº 08700.001387/2022-50 tratou da aquisição, pela Viasat, Inc., da totalidade do capital social da Connect Topco Ltd., controladora final da Inmarsat Group

Holdings Ltd. Conforme descrito pela SG, tanto a Viasat quanto a Inmarsat atuam no segmento de serviços de comunicação via satélite bidirecional em todo o mundo. No Brasil, ambas atuam apenas no fornecimento de serviços de satélites de comunicação comerciais (Comsatcom). Neste caso, a Superintendência analisou os mercados onde identificou sobreposições horizontais, quais sejam:

- Serviços IFC (in-flight connectivity) de banda larga no setor de aviação – conforme informação das requerentes, os equipamentos e serviços IFC de banda larga são usados principalmente para fornecer conectividade à internet a bordo para que os passageiros verifiquem e-mails, naveguem na web e os serviços para o cockpit e tripulação incluem soluções de controle de tráfego aéreo, recepção de informações meteorológicas em tempo real e soluções de navegação em tempo real.
- Serviços para conectividade de embarcações de apoio *offshore* ("OSV – offshore support vessel"), no setor de energia – as OSV são embarcações de apoio que prestam diversos serviços para instalações da indústria de petróleo em alto mar. Os serviços, neste caso, referem-se a conectividade de voz e dados para essas embarcações, permitindo a comunicação com bases terrestres e instalações offshore.

A SG analisou dados de ambos os mercados em nível nacional e mundial. Ressalte-se que não houve uma delimitação formal de mercado relevante na dimensão produto nem na dimensão geográfica.

4.1.1.4 Dimensão produto e geográfica para serviços de infraestrutura de telecomunicações

Antes de se passar às análises dos ACs que trataram das questões referentes à infraestrutura, é primordial apresentar o que são e quais são os produtos de infraestrutura passiva e como eles se relacionam. Assim, as operadoras de rede móvel fornecem serviços de conectividade e comunicação pela infraestrutura de rede implantada que pode ser sua ou de terceiros. Destaca-se segundo Buzogany Júnior e Calza (2020, p.10) que “a definição de infraestrutura de rede não se limita apenas a componentes eletrônicos, mas também inclui elementos passivos, como locais físicos e torres, necessários para operar a rede”.

No AC nº 08700.002013/2019-56 (Claro/Nextel) julgado em 2019, no voto do conselheiro relator do processo está posto que as estruturas são, normalmente,

torres *greenfields* (ao nível do solo) e torres *rooftop*, instaladas em coberturas de edifícios. As empresas que oferecem estas estruturas passivas (torres, postes, condutos e dutos) no mercado à montante são denominadas *towers*. Já as operadoras que instalam suas estruturas ativas (equipamentos para transmissão, cabeamento, antenas *small cells*, etc.) são denominadas *telcos*.

No Quadro 8, apresentam-se um resumo do que seriam as infraestruturas de telecomunicações classificadas como passivas e as ativas.

Quadro 8 - Tipos de infraestrutura de telecomunicações

Infraestrutura passivas	Infraestruturas ativas
Torres (incluindo rooftops-cavaletes para edifícios), postes, valas, condutos e dutos	Equipamentos para transmissão, cabeamento, antenas <i>small cells</i> , provimento de portas IP (<i>modems</i> , linhas telefônicas discadas ou analógicas, conexão discada de internet - <i>link</i> IP- e componentes eletrônicos)

Fonte: Elaborado pelo Departamento de Estudos Econômicos.

Cabe salientar que a Resolução Anatel nº 683/2017, em seu artigo 5º, obriga qualquer agente que possua capacidade excedente de infraestrutura passiva a compartilhá-la de forma não discriminatória e a preços e condições justas e razoáveis:

Art. 5º É obrigatório o compartilhamento da capacidade excedente da infraestrutura de suporte quando solicitado por prestadora de serviço de telecomunicações, exceto se houver justificado motivo técnico, nos termos da Lei nº 13.116, de 20 de abril de 2015.

§ 1º O compartilhamento deve ser realizado de forma não discriminatória e a preços e condições justos e razoáveis, tendo como referência o modelo de custos setorial e nos termos da regulamentação de competição editada pela Anatel (RESOLUÇÃO 683 ANATEL, 2017).

Destaca-se conforme a Lei 13.116/2015, o conceito de compartilhamento de infraestrutura e o conceito de rede de telecomunicações, que são o foco dessa subseção.

Art. 3º Para os fins desta Lei, adotam-se as seguintes definições:

(...)

II - compartilhamento de infraestrutura: cessão, a título oneroso, de capacidade excedente da infraestrutura de suporte, para a prestação de serviços de telecomunicações por prestadoras de outros grupos econômicos

(...)

IX - rede de telecomunicações: conjunto operacional contínuo de circuitos e equipamentos, incluindo funções de transmissão, comutação, multiplexação ou quaisquer outras indispensáveis à operação de serviços de telecomunicações.

Há também necessidade de definir o que seria uma infraestrutura básica para a prestação de serviços de telecom. Para tanto, replica-se parte do texto do voto do relator no referido AC nº 08700.002013/2019-56, julgado em 2019, onde tem-se: “infraestrutura básica para prestação de serviço (disponibilidade espectral, *backhaul*, *backbone*, *links* em fibra óptica em larga escala, etc.) ...”

Ainda conforme o AC nº 08700.002013/2019-56, no que se refere a infraestrutura tem-se também o provimento de portas IP que engloba um conjunto de serviços e equipamentos necessários ao provimento de acesso à internet via linha telefônica. Neste tipo de serviço é necessário ter equipamentos e infraestrutura que inclui *modems*, linhas telefônicas digitais ou analógicas, conexão dedicada à internet (conhecida como "*link* IP"), além da operação e do gerenciamento dos mesmos, que nada mais é do que o monitoramento permanente e fornecimento de relatórios de utilização aos clientes deste serviço. Além disso, consta no voto supracitado que o principal mercado consumidor desses serviços são os clientes corporativos e, principalmente, os provedores de acesso à internet.

Ressalta-se também que de acordo com o voto do processo AC nº 08700.002013/2019-56, julgado em 2019, a partir de dados da Anatel, que as operadoras típicas, são aquelas que atuam com rede própria, onde adquirem, via licitações públicas, o direito de uso de faixas de espectros de radiofrequência em determinadas localidades e, ainda, possuem infraestrutura ativa (cabos de fibra, por exemplo) e passiva própria (torres) ou alugadas de empresas especializadas (*towers*). Há também as operadoras MVNO, que não possuem espectro próprio e também não contam com infraestrutura de rede, mas que por meio de acordos com operadoras móveis tradicionais adquirem pacotes de minutos de uso (MOU - *Minutes of Use*) no atacado para vender aos seus clientes.

Apesar de o mercado estar em constante evolução tecnológica, o Cade tem adotado um cenário mais conservador para a análise, seguindo a jurisprudência do Conselho, compreendendo, na dimensão produto apenas os serviços de construção e operação de infraestrutura para telecomunicações ofertados tanto pelas *telcos* como por *towers*, seja na modalidade *greenfield* ou *rooftop*, como se pode observar por meio do Quadro 9.

Quadro 9 - Atos de concentração no setor de infraestrutura de telecomunicações, 1998 a junho de 2022³⁵

Ano da decisão	Número do Processo	Requerentes	MR produto	MR geográfica
2003	08012.000257/2001-23	Tele Norte Leste Participações S.A. e Internet Group do Brasil Ltda.	Serviço telefônico fixo comutado (STFC); acesso ao backbone (A Internet é organizada na forma de espinhas dorsais) de transmissão de dados e banda Internet e o provimento de portas de acesso à Internet; e, provimento de acesso discado à internet.	Local para os serviços de provimento de acesso à Internet via linha telefônica discada, telefonia fixa comutada, provimento de acesso ao backbone de dados e banda Internet e provimento de portas de acesso IP
2004	08012.006688/2001-01	CTBC Celular S/A e Net Site S/A	(i) mercado de infraestrutura para telecomunicações e (ii) de provimento de acesso à Internet via linha discada.	Uberlândia/MG e Uberaba/MG.
2004	08012.008913/2003-06	Alcatel Telecomunicações S.A., Telecomunicações de São Paulo S.A. e Pegasus Telecom S.A.	Exploração de dutos para a instalação de cabos de fibra óptica	Nacional
2005	08012.006316/2000-96	Empresa Brasileira de Telecomunicações - Embratel e UOL Inc. SIA.	Infraestrutura para acesso discado a redes IP (provimento de portas IP) e de provimento de conexão dedicada à internet (link dedicado)	Nacional

³⁵ Jurisprudência do Cade: ACs nº 08012.004818/2000-82; 53500.001906/2002; 53500.010407/2004; 53500.001674/2001; 53500.000204/2003; 53500.004738/2003; 53500.000296/2003; 53500.001382/2000; 53500.000318/2002; 53500.020216/2007; 53500.000248/2008; 53500.022892/2007; 53500.000478/2008; 08700.00018/2004-18; 08012.000666/2000-49; 08012.007309/2001-92; 8012.001087/2005-28; 08012.004482/2004-81; 08012.005919/2001-45; 08012.005858/1999-00; 08700.005378/2012-66; 08700.007492/2011-06; 08700.008407/2014-03; 53500.031787/2006; 53500.023792/2014; 53500.012477/2008; 53500.012487/2007-00; 08700.001638/2007-67; 08700.007229/2012-31; 08700.008568/2013-16; 08700.003603/2013-00; 08700.003598/2016-89; 08012.002701/2012-06; 08012.007492/2011-06; 08700.000548/2013-05; 08700.001871/2019-83; 08700.006229/2019-91; 08700.000295/2021-71; 08700.001265/2021-82; 08700.001610/2021-88; 08700.002473/2021-07; 08700.005071/2021-56; 08700.005082/2021-36; 08700.005845/2021-49; 08700.001870/2022-34.

2010	08012.005789/2008-23	Telemar Norte Leste S.A. ("Oi"), Brasil Telecom S.A. ("BrT"), Invitel S.A. ("Invitel") e Credit Suisse (Brasil) S.A. ("Credit Suisse").	<p>Cenário 1 → (i) Mercado de Acesso à Internet Banda Larga - incluindo todas as tecnologias (ADSL, cable modem, acesso dedicado [óptico], acesso rádio, acesso satélite e acesso móvel) e (ii) mercado agregado de serviços de voz - incluindo STFC (cabos de fios metálicos) e cabo coaxial (voz sobre protocolo internet) e acesso móvel (tecnologia wireless).</p> <p>Cenário 2 → (i) mercado "Convergente dos Serviços de Telecomunicações e Serviços de Valor Adicionado". STFC local, SMP, mercado de longa distância, provisão de internet; ISP (provedores de acesso à internet) banda larga</p>	Local, nacional e internacional (a depender do produto relevante em questão)
2014	08700.005595/2014-18	American Tower do Brasil - Cessão de Infraestruturas Ltda., BR Towers S.A.	Construção, gestão e operação de infraestrutura para telecomunicação (torres e <i>rooftops</i>)	Nacional
2015	08700.009731/2014-49 e 08700.009732/2014-93	Telefonica S.A.; Assicurazioni Generali S.p.A.; Intesa Sanpaolo S.p.A.; Mediobanca - Banca di Credito Finanziario S.p.A.	<p>a) varejo--> telefonia fixa (STFC), SCM, TV por assinatura (SeAC) e telefonia celular (SMP), com eventuais subdivisões; b) atacado: constitui, genericamente, a venda ou troca de ativos e insumos inseridos na cadeia de produção dos serviços de telefonia, sendo necessários à prestação do serviço à clientela final. Logo, tem-se: i) transporte de longa distância; (ii) transporte local; (iii) distribuição em rede de acesso (secundária) fixa; (iv) infraestrutura passiva; e (v) terminação em redes móveis.</p>	<p>i) varejo → nacional, por Região do PGO; ii) atacado → a); b) Transporte local: municipal; c) Distribuição em rede de acesso fixa: municipal; d) Infraestrutura passiva: municipal, seguindo a recomendação da Anatel de utilizar a menor área possível para análise; e e) Terminação em redes móveis: Região do PGA-SMP</p>
2017	08700.007526/2017-91	Claro S.A. e CEMIG Telecomunicações S.A.	<p>(i) Mercado upstream: infraestrutura de rede fixa de acesso (ii) Mercado downstream: STFC, SCM, serviço TV a cabo (SeAC)</p>	Sete Lagoas (MG)

2018	08700.002276/2018-84	Tim Celular S.A., Oi Móvel S/A	<i>upstream</i> de oferta de infraestrutura	Não definido
2019	08700.002013/2019-56	Claro S.A. e Nextel Telecomunicações Ltda.	SMP; STFC; SCM; serviços de construção, gestão e operação de infraestrutura para telecomunicações ofertados tanto pelas telcos como por <i>towercos</i>, seja na modalidade <i>greenfield</i> ou <i>rooftop</i>.	<i>SMP</i> → <i>i</i>) nacional; <i>ii</i>) estadual, RJ e SP; e <i>iii</i>) por DDD, para analisar um cenário mais conservador.; STFC → <i>i</i>) local; <i>ii</i>) longa distância nacional (“LDN”); e <i>iii</i>) longa distância internacional (“LDI”). Serviços de construção → . nacional
2021	08700.000401/2021-17	Bordeaux Participações S.A e Copel Telecomunicações S.A	STFC, Infraestrutura, SCM e Data Centers	STFC → <i>i</i>) nacional, por Região do PGO e por área de numeração; Infraestrutura → <i>ii</i>) regional, nacional, internacional e intercontinental; SCM → dimensão municipal; Data Centers → nacional
2021	08700.000821/2021-01	American Tower International inc. e Telxius Telecom S.A	Construção, gestão e operação de infraestrutura de telecomunicações	Nacional
2022	08700.001379/2022-11	Ligga Telecomunicações S.A. e Nova Fibra Telecom S.A.	STFC (tradicional e via IP), Infraestrutura (atacado), SCM (banda larga fixa) e Data Centers	STFC → municipal; Infraestrutura → municipal; SCM → municipal; Data Centers → nacional
2022	08700.001387/2022-50	Viasat, Inc. e Connect Topco Limited	SCM (serviços IFC de banda larga no setor de aviação; serviços para conectividade de embarcações de apoio offshore (“OSVs”) no setor de energia); Infraestrutura (capacidade de satélites de alto rendimento - em inglês “high throughput satellite”, “HTS”)	Sem definição formal. SCM → mercados analisados em âmbito nacional. Infraestrutura → mercado analisado em âmbito global

Fonte: Elaborada a partir de dados do Registros do Cade e do Sistema Eletrônico de Informação- SEI/Cade.

Nota: (*) informa que os ACs foram analisados de forma conjunta por tratarem de um mesmo objeto.

Dentre os ACs apresentados no Quadro 9, destaca-se, em 2004, no AC nº 08012.006688/2001-01, o Cade verificou a constituição de uma relação vertical entre a Net Site (empresa adquirida) e o Grupo Algar (grupo adquirente), na medida em que a CTBC Telecom - empresa pertencente ao Grupo Algar -, era fornecedora de infraestrutura de telefonia fixa que conecta os usuários da Net Site. Então, para analisar os efeitos desta integração, o relator definiu dois mercados relevantes, que foram: (i) mercado de infraestrutura para telecomunicações; (ii) provimento de acesso à internet via linha discada. Como dimensão geográfica, o relator apontou para o fato de que dado que as atividades das requerentes se integram apenas nos municípios de Uberlândia/MG e Uberaba/MG estes seriam, portanto, a delimitação relevante do mercado

geográfico.

Em 2010, foi julgado o AC nº 08012.005789/2008-23, em que as requerentes foram as empresas Telemar Norte Leste (Oi), Brasil Telecom (BrT), Invitel e Credit Suisse. Na análise do relator do processo, no que tange ao serviço de atacado, o setor de telecomunicações diz respeito a uma indústria complexa, na qual os agentes locais e globais cooperam e competem, de forma simultânea, para oferecer aos consumidores finais uma série de produtos e serviços. E, para tanto, as empresas, em alguns momentos, se utilizam e muitas vezes compartilham infraestruturas de redes, como as redes físicas (*wireline*) de cobre/ fibra óptica, por exemplo, ou sem fio (*wireless*).

É em razão deste caráter público, que há uma regulamentação de alguns aspectos deste relacionamento entre empresas. Para fins de definição, segundo o art. 40 do Regulamento Geral de Interconexão, é possível haver as mais distintas espécies de interconexão, a saber: Classe I - entre redes de STFC com outras redes de STFC; Classe II - entre redes de SMP e SME com outras redes de STFC; Classe III - entre redes de SMP, SME e STFC com redes de SCM; Classe IV - entre redes de SMP e SME com Outras redes de SMP e SME; e, Classe V - entre outras redes, excluindo STFC, SMP e SME.

Diante dessas características, o Conselheiro Relator destacou que para identificar a existência ou não denexo de causalidade ou preocupação concorrencial decorrente de uma operação que envolve vários mercados de telecomunicações seria necessário aprofundar a discussão sobre a estrutura de mercado de atacado e sobre o relacionamento entre diversos mercados de varejo, ainda que situados em mercados locais e regiões distintas, considerando, portanto, as relações verticais entre atacado e varejo.

No que diz respeito ao mercado atacadista, do ponto de vista concorrencial, há uma série de questões relevantes. Inicialmente, nota-se que a Anatel como órgão instrutor do presente caso se ateve, exclusivamente, a questões de ordem regulatória, fazendo, separadamente, uma avaliação horizontal sobre aumento de concentração nas redes de fibra óptica, de par de cobre e sobre alguns elementos da rede móvel (como as Estações Rádio Base, que sevem para transmissão de sinais de celulares de algum ponto específico). Ocorre que os celulares, os telefones fixos, os computadores e outros dispositivos estão cada vez mais integrados e podem, também, compartilhar uma série de elementos de rede. Ou seja, a definição de mercado relevante de atacado depende não só da avaliação em separado de cada uma destas tecnologias, mas também de uma série de outros fatores, como, por exemplo, a combinação destes

elementos de rede, a sua topologia.

Outra questão, de igual relevância, é a compreensão do caráter hierárquico e interdependente das redes de telecomunicações, tendo, as mesmas, como elemento principal, o chamado *backbone*. Do ponto de vista teórico, este termo se refere à “espinha dorsal” da infraestrutura de rede de uma empresa, que pode ser compartilhada com outras, em razão de questões de economias de escala e de escopo. De forma mais específica, os elementos do *backbone* são os responsáveis pela transmissão, comutação, roteamento e gerenciamento do tráfego principal. Assim, a rede móvel formada acaba criando um *player* nacional móvel capaz de rivalizar em estruturas de ERBs com as demais concorrentes do mercado relevante geográfico de âmbito nacional.

Assim, após discorrer sobre diferentes aspectos dos mercados de atacado em telecomunicações, o relator não definiu formalmente mercados relevantes para esse segmento, argumentando que nesse caso a análise das relações verticais com os serviços do segmento de varejo seriam mais adequadas.

Em 2014, no AC nº 08700.005595/2014-18 (American Tower/BR Towers), segundo as requerentes, pelo lado da demanda as torres *greenfield* e *rooftop* são substitutas entre si, sendo irrelevante o tipo de torre que oferta o sinal à *telco*. Pelo lado da oferta, as *towers* estão equipadas para construir ambos os tipos, sendo a escolha determinada pela área disponível, pois as torres *greenfield*, de maior custo e com capacidade para atender a mais clientes, são comumente utilizadas em áreas rurais em razão da maior disponibilidade de terreno, enquanto as torres *rooftop* são instaladas em áreas urbanas por requisitarem menor espaço. Entretanto, o Cade, em casos anteriores, considerou o mercado na sua dimensão produto como o de torres de telecomunicação sem diferenciação quanto a torres *greenfield* e *rooftop*.

Ressalta-se que a SG realizou instrução junto às *towers* e *telcos* indagando a respeito de seu entendimento quanto à definição do mercado relevante de produto. As empresas oficiadas concordaram que o mercado deveria ser delimitado englobando as torres do tipo *greenfield* e *rooftop*, em razão de sua substituíbilidade para os consumidores e para os ofertantes. Dessa forma, definiu-se o mercado relevante produto como o mercado de construção, gestão e operação de infraestrutura para telecomunicação.

No âmbito geográfico, o Cade, em casos anteriores, analisou dois cenários no mercado de construção, gestão e operação de infraestrutura de torres: nacional e municipal. Do ponto de vista da demanda, a *telco* necessita de estruturas em localidades específicas para atender as suas

necessidades. Essa área pode ser uma cidade ou um bairro, a depender do adensamento demográfico e da área territorial a ser coberta. Ao se considerar o lado da oferta, porém, observa-se que as *towers* alugam o espaço em suas torres para que as *telcos* instalem os equipamentos e antenas necessários à prestação do serviço de telecomunicações em todo o território nacional (mercado geográfico).

Em 2015, em processos julgados conjuntamente (AC nº 08700.009731/2014-49 e 08700.009732/2014-93), que resultou na aquisição da operadora GVT pelo grupo Telefônica, destacou-se que existem diferentes produtos no atacado, que não comportam classificação em uma única dimensão do produto. Nesse sentido, a SG distinguiu a cadeia de produção dos serviços de atacado em etapas, a fim de verificar se em cada uma delas há preocupação concorrencial.

O Relator do processo, ressaltou que a tradicional delimitação do mercado relevante na dimensão produto talvez não fosse possível no caso devido à indisponibilidade de dados setoriais, à constante inovação tecnológica, à indefinição em relação à substitutibilidade dos diferentes produtos e também à dificuldade de mensuração da capacidade instalada.

Assim, tendo em vista a existência de regulamento da Anatel especificamente voltado para a promoção de competição no atacado, o Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), que traz definições claras de diversos mercados e produtos desse segmento, as definições regulatórias contidas no PGMC foram utilizadas como base para a análise. A Anatel descreveu no PGMC a cadeia da seguinte forma:

- i) O transporte a longa distância de informação que é feito utilizando-se, para todos os serviços ora analisados, uma mesma rede de altíssima capacidade, em geral de fibra óptica. Essa rede também é chamada de *backbone*;
- ii) A transmissão a nível local que é feita em redes de alta capacidade, o que a Anatel denomina redes primárias (por exemplo, de distribuição) ou transporte local, com distâncias de, no máximo, 50 km. Sua função é conectar os *backbones* às redes de acesso de última milha, que chegarão ao ponto de acesso;
- iii) A rede de última milha, ou rede secundária, denominada pela Anatel como rede de acesso fixa, constitui o elemento mais capilar da cadeia e também o que apresenta mais restrição de capacidade, pois ainda é constituído em grande parte por cobre (par metálico e cabo coaxial);

- iv) A infraestrutura passiva, que é o elemento físico de acomodação de qualquer um dos níveis de rede acima descritos, que consiste principalmente em valas, dutos, torres e postes;
- v) A terminação em redes móveis que ocorre quando uma empresa necessita conectar um ponto de acesso atendido por sua própria rede a outro ponto de acesso atendido por rede de SMP de empresa distinta. Sendo que a chamada pode ser originada de rede fixa ou móvel; e
- vi) O *roaming* nacional que ocorre quando um ponto de acesso móvel se encontra fora da área de cobertura da empresa que lhe fornece o serviço de SMP, mas dentro do território nacional, e ativa o serviço naquela localidade. Neste caso, a empresa necessita então utilizar a rede de acesso móvel de outra empresa para estabelecer a conectividade da pessoa usuária até o ponto de acesso final.

Dessa forma, o relator do processo acompanhou a SG e analisou a oferta no atacado de: (i) transporte de longa distância; (ii) transporte local; (iii) distribuição em rede de acesso (secundária) fixa; (iv) infraestrutura passiva; e (v) terminação em redes móveis.

Quanto às dimensões geográficas referentes à infraestrutura, a partir do que se apontou o relator do processo, este acompanhou a SG e definiu o mercado relevante geográfico como sendo: a) infraestrutura passiva: municipal, seguindo a recomendação da Anatel de utilizar a menor área possível para análise; b) terminação em redes móveis: região do PGA-SMP (Plano Geral de Autorizações do SMP); c) transporte de longa distância: nacional; d) transporte local: municipal; e e) distribuição em rede de acesso fixa: municipal.

Em 2018, o Cade analisou e julgou o AC nº 08700.002276/2018-84, cujas as requerentes eram a Tim Celular S.A., Oi Móvel S/A, e este tinha por objeto o terceiro aditivo ao contrato firmado entre as Requerentes em abril de 2013 denominado Cessão Recíproca Onerosa de Meios de Rede (*RAN Sharing*). O mercado relevante em questão foi o de oferta de infraestrutura. Quanto à dimensão geográfica, não há menção nos votos dos Conselheiros, nem em pareceres da SG que delimitasse formalmente o mercado relevante.

Vale dizer que após a SG ter recomendado o não conhecimento da operação com o consequente arquivamento do processo sem análise de mérito, conforme Parecer 103/2018/CGAA5/SGA1/SG (SEI 0468120), o Conselheiro Paulo Burnier da Silveira exarou despacho sugerindo a avocação do presente AC, nos termos do artigo 162, II, do Regimento

Interno do Cade. Em 09-05-2018, o processo foi distribuído ao gabinete do conselheiro João Paulo de Resende, relator do AC, de acordo com sorteio em Sessão Extraordinária de Distribuição. Em 07-11-2018, o conselheiro relator emitiu o seguinte voto apoiado no art. 61 da Lei 12.529/2011.

Pelo entendimento de que (i) o compartilhamento de ativos e (ii) a tomada de decisões coletivas, entre si, sobre variáveis que afetam a oferta no mercado relevante em que concorrem, caracterizam empreendimento comum e compartilhamento de riscos e resultados e que, portanto, constituem contrato associativo para fins de aplicação da Lei 12.529/2011 devendo ser notificados ao Cade;

Pela aprovação sem restrições da presente operação;

Pelo encaminhamento integral da presente decisão ao Conselho Diretor da Anatel e à sua Superintendência de Competição, para ciência das recomendações deste voto, em especial as destacadas no item 106 deste voto.

O conselheiro Paulo Burnier da Silveira, teceu em seu voto uma discussão sobre contratos associativos e também aspectos concorrenciais que podem emergir dos contratos de RAN Sharing. Além disso, apresentou considerações sobre os critérios de notificação de contratos associativos considerando, a vigência da Resolução nº 17/2016. Isto posto, votou com o relator e ainda acrescentou que “contratos de compartilhamento ativo de redes no setor brasileiro de telecomunicações são considerados contratos associativos nos termos da Resolução nº 17/2016 do Cade”. Da mesma forma, votou a conselheira Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt em seu voto vogal.

Interessante ressaltar que, além da definição de que contratos de RAN Sharing deve ser conhecidos pelo Cade, a avaliação dos efeitos concorrenciais fugiu do roteiro clássico definido no Guia para Análise e Atos de Concentração Horizontal, prescindindo da definição de mercado relevante e passando diretamente para critérios de análise de efeitos que estão descritos na seção sobre rivalidade (seção 4.4).

No AC nº 08700.002013/2019-56, julgado em 2019, cujas as requerentes foram a Claro e a Nextel, a operação envolveu quatro mercados relacionados horizontal e verticalmente, sendo um deles o de serviços de construção, gestão e operação de infraestrutura para telecomunicações.

Nos autos do processo apontou-se que a participação das operadoras de telecomunicações neste mercado (infraestrutura) vinha caindo em função de estratégias próprias, em um movimento que se acentuou a partir de 2014. Oi, Telefônica-Vivo e TIM venderam muitas de suas estruturas passivas para empresas gestoras puramente *towercos*, como a

American Tower, que adquiriu diversas torres da Tim. Tais desinvestimentos vêm aumentando o *market share* das *towercos*, cujos faturamentos atuais respondem por mais de 90% no mercado em âmbito nacional, com as *telcos* respondendo por menos de 10%.

Conforme analisou a SG, esse movimento vem ocorrendo também em outros mercados mundiais e está relacionado aos altos custos de investimento e manutenção de estruturas passivas próprias e à facilidade em se utilizar estruturas existentes de maneira compartilhada, por meio de contratos de aluguel, focando-se somente em operar como *telco*. Ademais, a Resolução da Anatel nº 683/2017, que regula o compartilhamento de infraestrutura de suporte à prestação de serviço de telecomunicações, vai ao encontro desse movimento, colaborando com a otimização da infraestrutura passiva existente e incentivando a consolidação deste mercado em empresas gestoras puramente *towercos*.

No que tange à definição do mercado com relação à dimensão produto, de acordo com a jurisprudência do Cade (por exemplo, os AC nº 08700.005595/2014-18; 08700.005378/2012-66; 08012.002701/2012-06; 08012.007492/2011-06) não é necessário analisar possíveis segmentações, considerando o mercado como de torres de telecomunicação, sem diferenciação quanto ao tipo de instalação, seja *greenfield* ou *rooftop*.

O relator salientou que, apesar de o mercado estar em evolução tecnológica, em linha com a SG, entendia importante adotar um cenário mais conservador para a análise, seguindo a jurisprudência do Conselho, compreendendo, portanto, na dimensão produto apenas os serviços de construção, gestão e operação de infraestrutura para telecomunicações ofertados tanto pelas *telcos* como por *towercos*, seja na modalidade *greenfield* ou *rooftop*. E, no que se refere à dimensão geográfica, o relator do processo também acompanhou o entendimento da SG de que a jurisprudência do Cade vinha definindo o mercado como nacional, pois os principais agentes do mercado atuavam nacionalmente, assim como seus clientes, as principais operadoras de telecomunicações.

Em 2021, no AC nº 08700.000401/2021-17 (Bordeaux/Copel), a SG identificou para o segmento de infraestrutura os mercados afetados pela operação: EILD (exploração industrial de linha dedicada), o transporte de dados de alta capacidade e a infraestrutura passiva de dutos e subdutos. O EILD e o transporte de dados de alta capacidade guardam relação com as infraestruturas de *backbone* e *backhaul*, assim a definição de mercado relevante na dimensão produto foi o de oferta atacadista de elementos de infraestrutura de rede de telecomunicações segmentada em: *backbone*, *backhaul* e infraestrutura passiva. A dimensão geográfica foi definida

como os municípios do estado do Paraná onde as requerentes atuam, considerando que as empresas atuam somente nesse estado e que a Anatel avalia PMS (poder de mercado significativo) em âmbito municipal.

No mesmo ano, o AC nº 08700.000821/2021-01 tratou da aquisição, pela American Tower, da totalidade do capital social da Telxius Torres, de titularidade da Telxius Telecom, que incluía os sites de Telecomunicações da Telxius no Brasil (detidas no país pela Telxius Brasil e pela Inmosites). Seguindo decisões anteriores, a SG definiu o mercado relevante como mercado nacional de construção, gestão e operação de infraestrutura de telecomunicações.

Em 2022, no AC nº 08700.001379/2022-11 (Ligga/Nova Fibra) a SG destacou que somente a Ligga detinha infraestruturas de rede, de modo que a análise tinha por objetivo avaliar a capacidade e os incentivos para que o grupo Ligga promovesse, após a operação, tentativas de fechamento de mercado para concorrentes situados nos mercados downstream de banda larga fixa para acesso à internet, telefonia fixa (via IP) e data center.

Dessa forma, na dimensão do produto, definiu o mercado como “infraestruturas de rede de telecomunicações – backbone, backhaul”, frisando que o objetivo não era definir um mercado relevante de infraestrutura de telecomunicações em abstrato, isto é, que abarque toda a complexidade desse mercado, marcado pela pluralidade de contratos, especificidades técnicas e complexas topologias de rede, mas, na verdade, buscava-se naquela ocasião um recorte para avaliar a possibilidade de exercício de poder de mercado em decorrência da operação.

Quanto à dimensão geográfica, a SG decidiu pela abrangência municipal, considerando que uma eventual negativa de acesso a um concorrente teria o efeito último de prejudicar os consumidores locais na área geográfica em que o acesso foi negado. Além disso, destacou que a Anatel realiza a avaliação de PMS (poder de mercado significativo) em nível municipal, sendo essa a informação disponível com maior nível de desagregação.

Em 2022, a SG analisou o AC nº 08700.001387/2022-50 (Requerentes: Viasat, Inc. e Connect Topco Ltd.), destacando no segmento de infraestrutura a oferta de comunicações por satélites. Informou que em precedente tratado pela Comissão Europeia, identificou-se que a cadeia de fornecimento de serviços de comunicação via satélite bidirecional em serviços comerciais pode envolver três níveis: Operadores de Redes de Satélites (em inglês *Satellite Network Operators*, "SNOs"), os Provedores de Serviços de Satélite (em inglês *Satellite Service Providers*, "SSPs") e os revendedores (em inglês *Value-Added Resellers*, "VARs").

Conforme, informações das requerentes, casos julgados pela Comissão Europeia referentes aos serviços de comunicação via satélite bidirecional têm considerado, em geral, que o mercado relevante, sob a dimensão produto, pode ser segmentado por: (i) nível da cadeia de fornecimento (SNO, SSP e VARs); (ii) tipo de serviço ou terminal usado pelos clientes finais (fixos, móveis); (iii) Comsatcom ou Milsatcom (dependendo se os serviços são fornecidos em frequências reservadas exclusivamente para uso militar ou não); e (iv) área de uso (e.g. terrestre, aérea e marítima). A CE também considerou o mercado como mundial para o nível SSP da cadeia de fornecimento.

A SG, entretanto, destacou que não haveria necessidade de delimitar formalmente os mercados relevantes, dado o pouco potencial da operação para gerar efeitos concorrenciais negativos. Considerando que as requerentes atuam, em nível global no segmento SNO (Operadores de Redes de Satélites), a SG analisou dados do mercado global de oferta de capacidade de satélites de alto rendimento (em inglês “*high throughput satellite*”, “HTS”), concluindo que a operação resultava em baixas participações de mercado

4.2 Aferição de Participações de Mercado

Na subseção anterior (4.1) observou-se que pode haver cenários distintos em relação ao mercado relevante sob a ótica geográfica (nacional, regional, estadual ou local) a depender do tipo de produto (STFC, SMC, SMP e SME, SCM, provimento de acesso à internet e infraestrutura de telecomunicações). E, no que tange à aferição da participação de mercado para analisar efeitos concorrenciais de uma operação, é comum, principalmente em casos que exigem análises mais complexas, a utilização de diferentes critérios e métricas.

No caso do setor de telecomunicações, também como mencionado na subseção 4.1, a própria característica da oferta dos produtos que somado ao processo de avanço e convergência tecnológica, tem levado as operadoras a ofertarem pacotes de serviços. Neste caso, torna-se quase que natural a adoção do critério (métrica) para determinar a participação de mercado, o valor monetário, geralmente vendas e faturamento, e a quantidade das vendas no último ano (acesso à internet e número de assinantes), e foi o que se constatou na grande maioria dos casos analisados neste Caderno.

Por exemplo, no AC nº 53500.005055/2003 julgado em 2005, para a aferição da parcela de mercado, tem-se que: i) mercado de acesso local, a variável usada foi a receita; ii) mercado de STFC Local na Região I e III, faturamento; iii) mercado de STFC de Longa Distância Intrarregional - Região I e III, também o faturamento; e, iv) mercado de conexão à internet, a

receita. Sendo que todos os dados têm como fonte as informações internas das requerentes e seus respectivos balanços publicados – no AC nº 53500.002400/2004, julgado em 2007, também se utilizou receita para aferir participações no mercado de STFC (LDN e LDI).

Em um caso bem abrangente em termos de mercado relevante produto e geográfico, AC nº 08012.005789/2008-23, julgado em 2010 (Requerentes: Telemar Norte Leste (Oi), Brasil Telecom (BrT), Invitel e Credit Suisse), a aferição da participação de mercado considerou variáveis diferentes em cada tipo de mercado relevante produto. Então, para o segmento de STFC Local, a métrica foi o número de acessos em serviço, Região 1, cujas fontes desses dados foram a FGV, Anatel, IDC, Teleco e as requerentes. Quanto ao mercado de SMC, a variável usada foi o número de celulares pré e pós-pagos no Brasil, cuja fonte foi a Teleco (critério que havia sido adotado no AC nº 53500.002400/2004). Também se calculou a participação de mercado por meio da receita, em que a fonte foi a Anatel. No que se refere ao segmento de Longa Distância Internacional, as variáveis usadas foram minutos e receita, ambas obtidas na Anatel. E para o mercado de SCM, considerou-se o número de acessos e a receita, também obtidas na Anatel.

Em 2015, no AC nº 08700.009426/2015-38, a aferição de parcela de mercado se deu a partir de dados de preço para diferentes planos, número de vendas para os mesmos planos e o número total de assinaturas, também para os mesmos planos, sendo que tais informações foram repassadas pelas requerentes.

Nos casos julgados conjuntamente em 2015 (ACs nº 08700.009731/2014-49 e 08700.009732/2014-93), segundo Parecer 2/2015/CGAA4/SGA1/SG (SEI 0023184), utilizou-se a variável percentual de clientes por número de serviços consumido para avaliar a relevância da convergência no presente caso, considerando os serviços de SCM, SeAC e STFC. Os dados revelaram que percentual expressivo de clientes das requerentes contratava mais de um produto. Isso foi especialmente verdade para a GVT, cujo percentual de clientes que contratava apenas um serviço era quase desprezível (5% nacional e 3% em SP).

Ademais, utilizaram-se para aferir parcela de mercado, dados disponibilizados pela Telefônica (requerente) sendo que estes estavam apresentados de forma segregada e por combinação de serviço (SCM + STFC, SCM + SeAC, etc.), permitindo que o relator do processo extraísse as seguintes conclusões: i) o STFC contratado isoladamente respondia por 15% do total em números nacionais (ou 96% dos serviços contratados isoladamente), demonstrando que, apesar da capacidade da Telefônica de ofertar SCM e STFC utilizando a

mesma rede, o serviço era contratado de maneira avulsa por número significativo de clientes; ii) havia grande base de clientes que contratavam os serviços STFC + SCM (25% no caso da Telefônica e 67% no caso da GVT), indicando a possibilidade de que essa combinação pudesse constituir eventual mercado separado em pacote. Entretanto, não se dispunha de dados para saber se a demanda por serviços de outras empresas se encaixava nesse perfil, nem para montar eventual estrutura de mercado a fim de verificar essa suposição; e, iii) para a GVT, a base de clientes que contratava TV por assinatura + STFC + SCM era significativa (28% nacional e 49% em SP), mas para a Telefônica era de apenas 1,1% nacional e 3% em SP.

Especificamente, ainda em relação aos ACs supracitados (julgados de forma conjunta em 2015) computou-se as parcelas de mercado a partir dos acessos SCM no varejo por região do PGO, cuja fonte de informações foi a Anatel. Já para o segmento de STFC local varejo, a métrica usada foi o número de acessos STFC, também dados da Anatel. Para os segmentos de STFC, LDN e LDI nos mercados com sobreposição nos cenários nacional, por Região do PGO e áreas de numeração, a variável usada para aferir parcela de mercado foram os minutos tarifados, cuja fonte foi a Anatel. E, por último, para dados de interconexão, têm-se as seguintes informações: i) receita de interconexão Classe I³⁶ da Telefônica com a GVT; ii) despesa de interconexão Classe I da Telefônica com a GVT; iii) receita de interconexão Classe I da GVT com a Telefônica; iv) despesa de interconexão Classe I da GVT com a Telefônica; iv) volume de interconexão Classe V³⁷ *full peering*³⁸ entre a TEF e a GVT.

Cabe destacar também o AC nº 08700.002013/2019-56 (Claro/Nextel) julgado em 2019, em que para o segmento nacional de SMP a métrica usada para aferir participação de mercado foi a base de assinantes, cuja a fonte foi a Anatel. Além disso, o Cade também requisitou dados de SMP (às requerentes e concorrentes). Para o segmento de STFC, a SG entendeu ser necessária a análise dos cenários de estrutura da oferta por faturamento e por minutos tarifados. Já para os serviços de construção, gestão e operação de infraestrutura para telecomunicações, a análise feita pela SG baseou-se na métrica da quantidade de torres. De acordo com a SG, esses dados eram os mais confiáveis, além de ser possível obter respostas de maior número de *players* com base nessa métrica – o mesmo critério foi utilizado na

³⁶ Interconexão entre redes de STFC.

³⁷ A Interconexão Classe V se dá entre redes de telecomunicações de suporte a serviço de telecomunicação de interesse coletivo que não o STFC ou serviço de telecomunicação móvel de interesse coletivo (SMP e SME).

³⁸ Regime de Interconexão Classe V em que há interconexão direta entre as redes das Prestadoras, para cursar tráfego entre elas, sem remuneração.

avaliação do AC nº 08700.000821/2021-01 (American Tower/Telxius).

Em relação ao SMP, a métrica utilizada no AC nº 08700.003239/2021-99 (Claro/J.Safra) também foi o número de assinantes obtidos na base de dados da Anatel – da mesma forma, no AC nº 08700.000726/2021-08 (Claro/Tim/Vivo/Oi). Neste ato de concentração (Claro/Tim/Vivo/Oi) também se avaliaram participações de em infraestrutura de redes no mercado relevante de acesso a redes móveis em atacado: foram consideradas as quantidades de estações rádio base (ERB), com dados da Pakt Consultoria, e capacidade de uso de radiofrequência considerando faixas abaixo de 1GHz e entre 1 GHz e 3 GHz, com dados da Anatel.

Ressalta-se que no mercado de infraestrutura, para além do que já foi apontado, as variáveis e respectivas fontes mais utilizadas para aferir a participação de mercado, quando das análises do Cade, foram: i) faturamento; ii) número de portas de acesso; e iii) quantidade em quilômetros de fibra e faturamento (fonte: requerentes); sendo todos os dados informados pelas requerentes.

No AC nº 08700.000401/2021-17 (Bordeaux/Copel) as participações de mercado do STFC e do SCM foram medidas em números de acessos, a partir de dados da Anatel. Em relação ao mercado atacadista de infraestrutura, a SG destacou que não há informações públicas disponíveis e a elaboração de uma estrutura de oferta com base na extensão das redes das operadoras se tornou tarefa complexa em virtude dos diversos acordos de compartilhamento nesse mercado, sendo desproporcional diante da simplicidade desse caso específico. Assim, optou-se por avaliar os possíveis efeitos concorrenciais da operação com base na atribuição, pela Anatel, da condição de PMS, nos termos da Resolução nº 694/2018, a qual estabelece, em seu artigo 14, os critérios para determinar os grupos econômicos detentores de PMS³⁹, mesmos critérios adotado no ato de concentração envolvendo Ligga e

³⁹ Nos termos da Resolução nº 694/2018, da Anatel, são considerados os seguintes critérios para determinar os grupos econômicos detentores de PMS (Poder de Mercado Significativo):

I - Participação de mercado: diz respeito à detenção de uma participação maior do que 20% do Mercado Relevante.

II - Capacidade de explorar as economias de escala do Mercado Relevante: avalia se o volume de operações de telecomunicações de um Grupo permite que este obtenha custos marginais decrescentes, considerando a quantidade de usuários atendidos pela(s) mesma(s) plataforma(s) e rede(s).

III - Capacidade de explorar as economias de escopo do Mercado Relevante: avalia se a oferta de diferentes serviços sobre uma mesma infraestrutura de rede permite que o Grupo obtenha custos unitários médios decrescentes à medida que a oferta integrada dos serviços de telecomunicações cresça.

IV - Controle sobre infraestrutura cuja duplicação não seja economicamente viável: avalia o domínio sobre redes e plataformas utilizadas na prestação do serviço e a respectiva infraestrutura física de suporte à rede.

Nova Fibra (08700.001379/2022-11), em 2022.

Finalmente, no ano de 2022, na análise do AC nº 08700.001387/2022-50 (Viasat/Connect Topco), a SG estimou participações de mercado para serviços de conectividade de embarcações de apoio offshore (OSV) e de serviços IFC (*in-flight connectivity*) de banda larga no setor de aviação, com base na quantidade de embarcações e aeronaves, respectivamente, com esses serviços no Brasil.

4.3 Análise das Condições de Entrada nos Mercados de Telecomunicações

De acordo com o Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal, elaborado pelo Cade em 2016, “Barreiras à entrada podem ser definidas como qualquer fator em um mercado que coloque um potencial competidor em desvantagem com relação aos agentes econômicos estabelecidos”. Desta forma, quanto mais elevadas forem as barreiras à entrada em um mercado relevante definido, maiores são os custos financeiros e de tempo que um potencial entrante deverá incorrer para que o capital investido seja adequadamente remunerado. Portanto, quanto mais elevadas são essas barreiras, menor é a probabilidade de entrada de novas empresas no mercado relevante definido.

Assim, este tipo de análise requer verificar as condições de entrada no mercado (probabilidade, tempestividade e suficiência) considerando elementos como barreiras à entrada, custos irre recuperáveis, exigências legais e regulatórias, vantagens das empresas, grau de integração da cadeia produtiva, fidelidade dos consumidores às marcas já estabelecidas e histórico de entradas. Isto posto, passa-se de fato a verificar as barreiras à entrada nos segmentos de: telefonia fixa- STFC; telefonia móvel - serviços móveis terrestres: SMC, SMP e SME; serviços de internet: SCM e provimento de acesso à internet; e infraestrutura (ativa e passiva) para o setor de telecomunicações.

4.3.1 Segmento de Serviço de Telefonia Fixa Comutada

De acordo com os ACs analisados para o mercado relevante produto definido com STFC (Quadro 5), as principais barreiras à entrada citadas pelas requerentes e partes envolvidas nos processos julgados pelo Cade no período de 2000 a 2022 (junho) foram justamente aquelas de ordem regulatória, visto que se trata de um mercado regulado por apresentar características de um monopólio natural, como a necessidade de elevados investimentos, *sunk costs* e economia de

V - Atuação concomitante nos mercados de atacado e varejo: considera a oferta, por parte do Grupo, de serviços e produtos que são insumos para outras Prestadoras que participam do Mercado, simultaneamente à oferta de serviços e produtos aos consumidores finais.

escala. Além disso, as ditas barreiras regulatórias à entrada eram mais elevadas no início dos anos 2000.

A partir de 2006, com o desenvolvimento tecnológico, observou-se mudanças na forma de regulamentação do STFC implementadas pela Anatel que alteraram as condições de entrada, por exemplo a Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005, que aprovou o Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC, a vigor a partir de 1º de janeiro de 2006, e que revogou a Resolução nº 85, de 30 de dezembro de 1998. E, a Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005, que tinha por objetivo disciplinar as condições de prestação e fruição do STFC, prestado em regime público e em regime privado.

O art. 3º, inciso XIV da referida resolução instituía portabilidade de código de acesso que “possibilita ao assinante de serviço de telecomunicações manter o código de acesso a ele designado, independentemente de prestadora de serviço de telecomunicações ou de área de prestação do serviço, na forma da regulamentação específica”. Então, esse fato foi considerado uma forma de reduzir as barreiras à entrada no setor e promover maior competição.

Também se observa que, embora ainda existam questões regulatórias, como a necessidade de se ter uma concessão, ou permissão e autorização, conforme disposto no Plano Geral de Outorgas (PGO), o compartilhamento de infraestrutura básica é considerado como um fator de redução de tais barreiras à entrada.

Analisando o AC nº 08700.009731/2014-49 (julgado de forma conjunta com o AC nº 08700.009732/2014-93) também de 2015, observou-se que existiam barreiras à entrada não transitórias nesse setor, e estas estavam associadas às assimetrias de informação e incentivos para recusa de acesso e tratamento discriminatório pelos *players* estabelecidos no mercado. Quanto às assimetrias de informação estas estão ligadas às questões de análise de viabilidade econômica da duplicação de uma rede local, uma vez que uma empresa estabelecida já conhece muito mais das necessidades operacionais e financeiras do que as entrantes, por exemplo. No que se refere aos incentivos para recusa de acesso e tratamento diferenciado a *players* distintos, tem-se por exemplo, o fato que de, geralmente, o foco de uma entrante é, em regra, o varejo e não no atacado (principalmente nos mercados de Exploração Industrial de Linha Dedicada - EILD). Logo, essa tendência gera incentivos adicionais para fechamento de mercado e outras práticas anticompetitivas para impedir a entrada de potenciais rivais no varejo.

4.3.2 Segmento de Serviço Móveis Terrestres: SMC, SMP e SME

As principais barreiras à entrada apontadas nesses segmentos de mercado, principalmente quando se trata de processos de AC mais antigos (2001 a 2003 e alguns em 2004), também são as de ordem regulatória. Por exemplo, no AC nº 53500.001368/2003 de 2004, onde as empresas BSE e Telecom Américas foram as requerentes, destacou-se que a entrada no mercado de serviço móvel pessoal (SMP) exigia, na época, além de elevados investimentos em instalações, ativos fixos altamente especializados para a atividade - o que pode levar a *sunk costs* -, tecnologias de última geração, etc. Verificaram-se também barreiras legais, visto a necessidade da autorização prévia da Anatel para explorar serviços de telecomunicações, e, ainda, outras exigências e entraves regulatórios que constituíam em barreira à entrada.

No AC nº 53500.004348/2002 também de 2004, as requerentes foram a Global Crossing Limited; Hutchison Telecommunications Limited e Singapore Technologies Telemedia PTE Limited. O mercado relevante na dimensão produto foi definido como sendo o de Serviço Móvel Especializado (SME)⁴⁰. Observou-se que em parecer da Anatel, tem-se que no mercado relevante de acesso local em análise, verificou-se a necessidade de se fazer pesados investimentos em ativos fixos para enfrentar a concorrência da empresa que já possuía toda uma estrutura pronta. Dessa forma, a duplicação da rede local do incumbente com similar cobertura populacional tornava-se uma barreira à entrada de novos competidores.

A Anatel informou ainda que não existiam barreiras regulatórias à entrada de novos concorrentes no mercado relevante definido, visto que “não haverá limite ao número de autorizações de serviço, salvo em caso de impossibilidade técnica ou, excepcionalmente, quando o excesso de competidores puder comprometer a prestação de uma modalidade de serviço de interesse coletivo”. E, por fim, a Anatel também apontou que em relação ao mercado relevante de transmissão de dados, este era muito mais contestável do que o de acesso local, pois, naquele não incidiam tantos investimentos em custos fixos como nesse último mercado, fazendo com que não se evidenciasse expressivas barreiras à entrada de novos concorrentes.

Em ato julgado em 2005, processo nº 53500.002089/2003, em que as requerentes foram as empresas Highlake International Business Company; TPSA do Brasil; Amazônia Celular; e

⁴⁰ SME assemelha ao Serviço Celular, mas o SME é destinado a pessoas jurídicas ou grupos de pessoas caracterizados pela realização de atividade específica e utiliza sistema de radiocomunicação, basicamente, para a realização de operações tipo despacho e outras formas de telecomunicações. Não pode ser oferecido a pessoas físicas individualmente.

Telemig Celular; e o mercado relevante de produto foi o de Serviço Móvel Celular (SMC), observou-se que, embora, estivesse ocorrendo um crescimento significativo do mercado brasileiro de serviços de telefonia móvel celular, o custo do investimento inicial para a prestação de serviço móvel celular era relativamente elevado o que, na época, era considerando uma importante barreira à entrada nesse segmento. Nesse mesmo sentido, ao analisar o AC nº 53500.002112/2001, julgado em 2005, em que as requerentes foram a Nextel, Telenor Telecomunicações do Nordeste e a Imperial Telecomunicações, notou-se a partir de informações das mesmas que as barreiras à entrada no mercado relevante de Serviços Móveis Terrestres (SMC, SME e SMP) estavam relacionadas, basicamente, à necessidade de obtenção de autorização junto à Anatel e à presença de economias de escala.

No AC nº 53500.002400/2004 (Telecom Itália/Techold/Timepart/Solpart), o Conselheiro Relator destacou que a concentração de outorgas de espectros de frequência (considerando uma possível volta da Telecom Itália ao grupo de controle da Brasil Telecom) poderia constituir uma barreira à entrada de novos competidores.

Mais recentemente, no AC nº 08700.002276/2018-84 julgado em 2018, que tinha como requerentes as empresas Tim e Oi Móvel, verificou-se que o mercado relevante sob a óptica do produto foi definido como o de SMP e as informações do processo apontaram que o compartilhamento de rede, muitas vezes considerado como uma alternativa para redução de custos e garantia da universalização do serviço, pode aumentar as barreiras à entrada de novos concorrentes, pois as incumbentes estariam já com os sítios compartilhados, enquanto as entrantes teriam que arcar com os custos maiores no tocante à construção da rede.

No AC nº 08700.002013/2019-56 julgado em 2019, cujas requerentes foram Claro e Nextel. As informações levantadas nas análises dos documentos das partes envolvidas levaram o Conselheiro Relator do processo a destacar que: (i) há elevadas barreiras à entrada, em especial considerando as exigências regulatórias existentes; (ii) há custos irrecuperáveis elevados; (iii) as empresas atualmente atuantes no mercado possuem vantagens competitivas significativas, por já possuírem acesso a espectros de radiofrequência e rede de infraestrutura organizada; e (iv) não há registros de entradas recentes se desconsideradas as empresas atuantes no formato MVNO⁴¹.

⁴¹ Acrônimo em inglês para operadoras móveis virtuais e que não possuem espectro próprio e também não contam com infraestrutura de rede, mas que por meio de acordos com operadoras móveis tradicionais adquirem pacotes de minutos de uso (MOU - *Minutes of Use*) no atacado para vender aos seus clientes.

Logo, dado o exposto, entende-se não haver possibilidade de entrada provável, tempestiva e suficiente capaz de contestar um eventual exercício de poder de mercado das requerentes no mercado de SMP. Além disso, a Superintendência Geral (SG) do Cade alega que os precedentes para esse mercado indicam que há relevantes barreiras à entrada em razão da forte regulação do setor, combinada à necessidade de altos investimentos. Ademais, aponta que dado o caráter finito dos espectros de radiofrequências, insumo necessário à prestação do serviço, tal situação também se coloca como importante barreira à entrada.

Em 2021, no AC nº 08700.03239/2021-99 (Claro/J. Safra), a SG destacou as dificuldades de as MVNOs se constituírem como uma possibilidade de entrada efetiva. Apesar de demandar um volume menor de investimentos em relação às empresas incumbentes (MNO). Não obstante os investimentos e tempo necessário para iniciar suas operações não constituam barreiras intransponíveis, as MVNOs apresentaram uma série de reclamações quanto às relações comerciais que possuem com as MNOs.

53. Além disso, como as MVNOs são concorrentes das MNOs no mercado varejista de serviços móveis de voz e dados, as MNOs não têm incentivos para praticar preços de atacado (de minutos, dados e SMS) significativamente menores que os preços que praticam no varejo, sob pena de perderem clientes ou serem obrigadas a reduzir os próprios preços para os consumidores finais.

54. Dessa forma, considerando a estrutura de mercado, a entrada de novas MVNOs ou tentativas de expansão das MVNOs existentes não podem ser considerados elementos mitigadores de uma eventual tentativa de exercício de poder de mercado por parte da Claro após a Operação. (Parecer nº 2/2021/CGAA04/SGA1/SG/CADE)

No AC nº 08700.000726/2021-08 (Claro/Vivo/Tim/Oi), foram citadas barreiras à entrada na telefonia móvel⁴², conforme o voto do Conselheiro Relator, sintetizando análise da SG:

- a. necessidade de elevados investimentos para a implantação, manutenção e modernização de infraestrutura;
- b. exigências de caráter regulatório, em especial aquelas relacionadas aos objetivos de universalização do serviço acabam por demandar das operadoras de redes móveis investimentos em áreas que, a priori, não despertam maior interesse comercial”;
- c. ciclos tecnológicos relativamente curtos que demandam constantes investimentos para implantação e modernização de redes móveis;

⁴² Conforme voto do Conselheiro Relator Luis Henrique Bertolino Braidó, sintetizando análise da SG.

- d. escassez de espectro de radiofrequência, insumo essencial para a prestação de SMP, detido quase que integralmente pelas quatro operadoras envolvidas nesta operação;
- e. facilidades para as operadoras incumbentes estabelecerem acordos de compartilhamento recíproco de rede para ampliar a sua cobertura, o que não ocorre com o entrante. Consoante o Parecer SG 11/2021: “Nesse sentido, as infraestruturas de rede (incluindo as faixas do espectro de radiofrequência) das Requerentes, quando vistas em conjunto, formam uma espécie de ‘clube’ no qual os demais agentes, caso das MNOs de pequeno porte e de eventuais entrantes, têm dificuldade para participar”.

4.3.3 Segmento de Serviços de Internet: SCM e provimento de acesso à internet

A partir das análises dos ACs que tiveram como mercado relevante produto o segmento de serviços de internet (Quadro 7), especificamente o Serviço Comutado Multimídia (SCM) e o serviço de provimento de acesso à internet (seja ele discada ou dedicada), as análises dos ACs mais antigos indicaram que não havia qualquer barreira, seja ela tecnológica, de insumos ou de pessoal especializado que impedisse a entrada de um concorrente no mercado.

No AC nº 08012.001230/2000-79 julgado em 2000, cujas requerentes foram Terra (Nutec) e Nautilus Informática, a Conselheira Relatora afirmou que a inexistência de barreiras significativas ao ingresso de novos concorrentes no mercado em questão, mercado este em rápida expansão e valorização e cujo número absoluto de usuários, comparativamente à população ainda era pouco expressivo, tornava-o altamente atrativo e contestável. E, assim, tal argumento foi usado para justificar a ausência de barreiras à entrada em vários outros ACs analisados que tinham como mercado relevante o segmento de provimento de acesso à internet, no período de 2000 a 2005.

Destaca-se também o AC nº 53500.005055/2003 julgado em 2005, em que as requerentes foram a Embratel (EMBRAPAR), Qualcomm do Brasil e Vesper. Nesse AC observou-se que as concessionárias locais, na época, poderiam utilizar seu poder de mercado no *upstream* (acesso local) para restringir a competição no *downstream* (conexão à internet) ofertando acesso local em condições não competitivas. Neste caso, em se tratando do mercado relevante de serviços de conexão à internet, o acesso local era infraestrutura essencial para a atuação nesse mercado; e, era evidente que o monopólio das redes locais pelas incumbentes, empresas integradas verticalmente, constituía o principal obstáculo à entrada de novos concorrentes neste último

mercado.

No AC nº 08012.005789/2008-23 julgado em 2010, em que a Telemar Norte Leste (Oi), Brasil Telecom (BrT), Invitel e Credit Suisse eram as requerentes, o relator do processo indicou que:

De acordo com a SEAE, toda a jurisprudência⁴³ brasileira no tocante ao mercado de provimento de acesso à Internet, seja discada seja banda larga, aponta para a inexistência de barreiras à entrada significativas. A possível maior barreira à entrada nesse mercado seria, em tese, o acesso ao seu insumo principal, ou seja, às redes STFC e SCM das concessionárias e outras operadoras. Contudo, ressalta a Secretaria que o regulamento do SCM (Resolução Anatel nº 272/2001), em seu artigo 70, prevê o acesso às redes de forma não discriminatória, sob tutela da ANATEL. A SEAE destaca ainda que a tese da probabilidade de entrada é reforçada pelo grande número de provedores de acesso à Internet atuantes no país. De acordo com dados da Teleco, no Brasil há um grande número de provedores (1.761) espalhados por todo o país e com uma presença significativa da banda larga e do uso de tecnologia wireless.

Quanto às evidências quantitativas sobre probabilidade da entrada, a SEAE relatou não ser possível estimar as Escalas Mínimas Viáveis (EMV), ou o menor nível de faturamento anuais que o entrante potencial deve obter para que seu capital seja adequadamente remunerado.

Quanto à tempestividade da entrada, em concordância com considerações técnicas dispostas no sítio da Associação Brasileira de Internet (ABRANET) sobre a facilidade de montagem de um novo ISP (provedor de internet), a SEAE concluiu que a entrada nos mercados relevantes em questão era tempestiva. De acordo com a Secretaria não existiam barreiras legais ou regulatórias significativas para esses mercados e seriam necessários poucos equipamentos e *softwares* para montar um provedor, como computadores (servidores), *switch* e um roteador, por exemplo.

No que tange à suficiência, a SEAE considerou a entrada nos mercados relevantes de ISP discado e de ISP banda larga suficiente tendo em vista as estatísticas registradas pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI), entidade instituída pelos Ministérios das Comunicações e da Ciência e Tecnologia. Assim, a SEAE estimou existir grande espaço para entrada de novos provedores de acesso, de forma a impedir qualquer utilização alusiva de poder de mercado.

⁴³ ACs nº 08012.003890/2004-16, 08012.010338/1999-19, 08012.010080/1999-33, 08012.000666/2000-49, 08012.007309/2001-92, 53500.022515/2006.

Nos ACs nº 08700.009731/2014-49 e 08700.009732/2014-93 (aquisição da GVT pela Telefônica), julgados em conjunto em 2015, observou-se a existência de barreiras à entrada relacionadas ao atacado em alguns dos municípios com sobreposições no varejo, dado a ocorrência de altos preços para locação de *links* e contratos de EILD (Exploração Industrial de Linha Dedicada). Dessa forma, existiam barreiras à entrada não transitórias nesse setor, associadas a assimetrias de informação e incentivos para recusa de acesso e tratamento discriminatório pelos *players* já estabelecidos. Já no varejo, as barreiras à entrada estavam intimamente conectadas às características do atacado, tendo em vista que as infraestruturas de rede são insumos essenciais para a prestação de serviços nesse mercado.

Em 2018, no AC nº 53500.022061/2004 envolvendo as requerentes Contém Canada e AES, estas apontaram que eram fatores que influenciavam de forma negativa a entrada de novos competidores no mercado relevante da operação o fato de a prestação de serviço limitado especializado (SLE) com infraestrutura própria exigir altos investimentos, pois os equipamentos eram caros e atrelados ao risco cambial, já que tais equipamentos eram, na sua maioria, importados. Além disso, argumentaram que a questão regulatória tornava o mercado menos dinâmico.

Mais recentemente, em 2019, foi aprovado o AC nº 08700.003186/2019-91, em que as requerentes foram a Hughes Network Systems; LLC e Al Yah Satellite Communications Company. Neste caso, é possível verificar a partir do Parecer 271/2019/CGAA5/SGA1/SG (SEI nº 0655420) que o avanço tecnológico pode influenciar nas condições de entrada em determinado setor. No caso do SCM notou-se que o uso da tecnologia de satélites permite às empresas abranger uma maior área de cobertura e com isso não haveria grandes barreiras para empresas que atuavam com essa tecnologia passar a ofertar serviço de SCM em municípios onde não tinham atuação. Verifica-se, no Brasil, diversas empresas que ofertam o SCM via satélite.

4.3.4 Segmento de Infraestrutura de Telecomunicação

Quanto às barreiras à entrada para o caso do segmento de infraestrutura de telecomunicação a partir das análises dos ACs constantes no Quadro 9, verificou-se que, de 2000 a 2005, não existiam barreiras à entrada de novos competidores por não existirem licenças ou autorizações específicas, técnicas ou de escala mínima ao ingresso de novos concorrentes, porque o mercado era considerado competitivo e pulverizado.

Ademais, constatou-se que a substitutibilidade entre as infraestruturas era garantida pela manutenção de seu compartilhamento com as empresas prestadoras de serviços de

telecomunicações, de acordo com o Regulamento Conjunto para Compartilhamento de Infraestrutura entre os Setores de Energia Elétrica, Telecomunicações e Petróleo (Resolução Conjunta nº 001, de 24 de novembro de 1999). A SEAE salientava na época que havia diversas alternativas disponíveis por meio de outros tipos de suporte para os cabos de fibra óptica, além de inexistir, de acordo com o artigo nº 136 da Lei Geral de Telecomunicações, limite para o número de licenças de serviços de telecomunicações prestados no regime privado, de interesse coletivo, como são os serviços de rede e circuito especializado, principalmente quando não necessitam de autorização para uso de radiofrequência.

Dessa forma, bastava que uma dessas licenças seja obtida por um concorrente para que este pudesse ter direito de acessar a infraestrutura existente das concessionárias de serviços públicos em geral para a instalação de suas redes. Logo, o ingresso no mercado em questão não apresentava obstáculos significativos. Some-se a isso a inexistência de barreiras relevantes associadas à marca ou diferenciação dos serviços ofertados. Ademais, a SEAE apontou que não havia barreiras legais ou regulatórias significativas à atividade.

Já em 2010, no AC nº 08012.005789/2008-23 (Requerentes: Oi, BrT, Invetel e Credit Suisse), verifica-se que para prestar os serviços de telecomunicação as empresas se utilizam e muitas vezes compartilham infraestruturas de redes, como as redes físicas (*wireline*) de cobre/fibra óptica, por exemplo, ou sem fio (*wireless*). Em geral, uma determinada empresa que queira prover serviço de telecomunicação entre usuários é ser praticamente obrigada a: (i) se valer de recursos alheios - de outra empresa de telecomunicações para aumento do tamanho da sua própria rede, sendo este fenômeno chamado de exploração industrial; ou (ii) se interconectar, diretamente, à rede de outra empresa, compatível, sem a necessidade de construção e de duplicação da infraestrutura ali instalada, sendo esta, chamada de interconexão.

Destaca-se que tais contratos de exploração industrial e interconexão, em razão do grande número de agentes que englobam, passam a envolver interesses que vão além do viés privado e englobam, também, uma perspectiva eminentemente pública. E, justamente em razão deste caráter público, que há uma regulamentação de alguns aspectos deste relacionamento entre empresas.

Para fins de definição, segundo o art. 40 do Regulamento Geral de Interconexão, é possível haver as mais distintas espécies de interconexão, a saber: Classe I - entre redes de STFC com outras redes de STFC; Classe II - entre redes de SMP e SME com outras redes de STFC; Classe III - entre redes de SMP, SME e STFC com redes de SCM; Classe IV - entre redes de

SMP e SME com Outras redes de SMP e SME; Classe V - entre outras redes, excluindo STFC, SMP e SME.

No art. 8º do referido regulamento tem-se que as negociações destinadas a estabelecer os contratos de interconexão, embora tenham caráter privado, não podem ser “prejudiciais à livre, ampla e justa competição entre prestadoras de serviço, no regime público e privado”, sendo vedados comportamentos anticompetitivos.

Outra questão, de igual relevância, é a compreensão do caráter hierárquico e interdependente das redes de telecomunicações, tendo, as mesmas, como elemento principal, o chamado *backbone*, que se considera a espinha dorsal da infraestrutura de rede de uma empresa, que pode ser compartilhada com outras, em razão de questões de economias de escala e de escopo.

Neste caso, as empresas que possuem o *backbone* podem gerar barreiras à entrada estratégicas, já que as mesmas possuem incentivos para fechar os mercados a novos entrantes não apenas porque os entrantes podem ser antigos clientes que pagavam pelo trânsito do *backbone*, mas, também, porque dado o imperativo de manutenção de parcerias, os provedores mais elevados na cadeia da internet devem manter sua base de consumidores cada vez maior. Também, há barreiras à entrada consideráveis a novos agentes, atinentes à necessidade de construção de infraestrutura apropriada de rede.

Destaca-se que até a data de julgamento, do processo 08012.005789/2008-23 (2010), no Brasil não havia *backbones* de primeira ordem (que não necessitam comprar trânsito de ninguém). Assim, apenas se conseguia acesso à internet via *backbones* secundários (que necessitam de trânsito), que, em âmbito nacional, possuem um poder de barganha hierárquico considerável em relação a provedores que queiram prestar serviço de comunicação multimídia. Não bastasse este já complexo problema, neste caso, há ainda uma relação extremamente importante entre *backbones* e última milha. Os *backbones* concorrentes necessitam acessar esta última milha dos *backbones* rivais caso queiram prestar serviços de telecomunicações de forma mais ampla. Assim, o poder de barganha do *backbone* formado com a presente operação em relação aos *backbones* concorrentes tende a ser maior após a operação.

Conforme destacado pelo Conselheiro Relator, não há como, nesses setores, ignorar que o controle sobre a rede implica o controle sobre insumos necessários à prestação dos serviços por concorrentes. Soma-se a esta conclusão sobre o caráter hierárquico dos *backbones*, três outros motivos que indicam haver maior propensão dos agentes atuarem de forma discriminatória em

razão desta operação, a saber: i) alegação de aumento de denúncias sobre discriminação no momento posterior à operação; ii) a existência de uma regulação mal calibrada que acaba por de balancear o *trade off* entre ganhos e perdas em prol de práticas anticompetitivas, dada uma concentração de redes; e iii) o aumento do poder de barganha inter-regiões.

Já no AC nº 08700.005595/2014-18, julgado em 2014, em que American Tower do Brasil e BR Towers foram as requerentes, e o mercado relevante foi o de infraestrutura passiva (construção e gestão e operação de infraestrutura para telecomunicação - torres e *rooftops*), a SG observou que mais da metade das torres das telcos possuem apenas 1 ou 2 ERBs por torre, o que indica o baixíssimo nível de compartilhamento entre as operadoras. Concluiu, então, que não é necessário que uma telco construa nova infraestrutura para entrada em determinado espaço geográfico, se tal área já estiver atendida por uma torre pertencente a uma telco ou a uma towerco, acrescentando os seguintes argumentos: (i) as torres pertencentes a telcos possuem seu compartilhamento regulamentado pela Anatel que determina que estas empresas não podem se recusar a compartilhar infraestrutura com outras telcos. (ii) as towercos não são alcançadas por esta regulamentação, mas a lógica de seu negócio é justamente o compartilhamento de seus sites entre a maior quantidade possível de clientes, fato confirmado pela ausência de contratos de exclusividade entre as towercos e telcos.

Em 2018, ao analisar o compartilhamento de infraestruturas (RAN Sharing) entre Tim Celular S.A. e Oi Móvel S.A., o Conselheiro Relator do AC nº 08700.002276/2018-84 destacou a possibilidade de essa operação gerar elevação de barreiras à entrada, visto que uma empresa que queira disputar mercado com as incumbentes terá um custo proporcionalmente maior em relação às incumbentes integradas, e o custo será tão maior quanto maior for o compartilhamento já existente. Acrescentou que não ficara convencido com o argumento das requerentes de que haveria no contrato dispositivos que garantiriam a entrada isonômica de concorrentes nesse arranjo operacional, porém considerou que a Anatel, com base na regulação do setor, tinha condições de identificar e coibir possíveis práticas restritivas ou discriminatórias.

Em 2021, o Cade aprovou a aquisição da Telxius Torres, pertencente ao grupo Telefónica, pela American Tower (AC nº 08700.000821/2021-01). Ao contrário da operação anterior, houve aqui uma deseverticalização entre os segmentos de telefonia e infraestrutura – nesse sentido, as requerentes argumentaram que isso representaria uma melhoria das condições de entrada no mercado, uma vez que os ativos da Telxius poderiam ser ofertados para outras operadoras. Adicionalmente, a SG observou que não havia, naquele momento, uma grande participação de mercado da líder American Tower, a ponto de propiciar abuso de poder de

mercado.

4.4 Análise da Rivalidade nos Segmentos de Mercados no Setor de Telecomunicações

A análise de rivalidade busca verificar se existem no mercado relevante definido, empresas que poderiam efetivamente contestar as requerentes e absorver um desvio de demanda causado por eventual tentativa de exercício de poder de mercado das empresas já estabelecidas.

Mercados que apresentam elevado grau de rivalidade são aqueles onde se observam, por exemplo, as seguintes características: i) baixa concentração no mercado; ii) não há agentes com poder de mercado (nenhum agente tem poder superior aos seus concorrentes para determinar preços); iii) *mark up* baixo; iv) variação dos *market share* das empresas (contestabilidade de mercado); v) alta elasticidade preço da demanda; vi) entre outros.

4.4.1 Segmento de Serviço de Telefonia Fixa Comutada

No que tange à rivalidade nesse segmento de mercado, destaca-se o AC nº 08012.000257/2001-23, julgado em 2003, o fato de que as novas regras de competição nas telecomunicações haviam entrado em vigor em 2002, permitiu a entrada de novos concorrentes nas áreas de concessão de empresas incumbentes, conforme apontou-se em pareceres anteriormente exarados pela SEAE. Além disso, também como já observado em pareceres anteriores, havia concorrência de outras empresas com atuação nacional e havia indícios de possibilidade de entrada de novos concorrentes, o que também limitava a probabilidade de exercício de poder de mercado.

Em 2005, no julgamento do AC nº 53500.005055/2003, cujas requerentes foram a Embratel; Qualcomm e a Vesper, observou-se aumento da concorrência que apontou, para este segmento de mercado, uma tendência a desconcentração, com perdas significativas de participação da Embratel. Verificou-se ainda que a participação de mercado da Embratel, entre 1998 e 2002, caiu de 84% para 53% - ou seja, a Embratel perdeu cerca de um terço de sua participação. Adicionalmente, observou-se a entrada de um número significativo de novos competidores (Diveo e Impsat, em 2000; Metrored, Primesys e VicomGlobo, em 2001). Logo, visto que a Embratel recebia pressões competitivas por parte das empresas dominantes - a Telemar e a Telefônica - o que, por si só era um indício de rivalidade no mercado.

Em 2010, ocorreu o julgamento do AC nº 08012.005789/2008-23, envolvendo as requerentes: Oi, BrT, Invetel e Credit Suisse. Ressalta-se que se apurou dos autos do processo que nos municípios onde se verificou concentração, havia no mínimo uma concorrente, que,

teoricamente, poderia rivalizar e contestar os possíveis aumentos de preços.

Já em 2015, teve-se o julgamento dos ACs nº 08700.009731/2014-49 (Requerentes: Telefônica S.A., Assicurazioni Generali S.p.A., Intesa Sanpaolo S.p.A. e Mediobanca S.p.A) e 08700.009732/2014-93 (Requerentes: Telefônica Brasil S.A., Telefônica S.A., GVT Participações S.A. e Vivendi S.A.) e foram identificadas preocupações concorrenciais para os mercados de TV por assinatura (que não é foco desse Caderno), STFC local, SCM (internet banda larga) e mercados de atacado: tecnologias variadas utilizando redes confinadas (fixas).

No caso dos mercados de STFC local (varejo) o Conselheiro Relator, acompanhando análise da SG, afastou quaisquer preocupações concorrenciais oriundas da aquisição da GVT na oferta de STFC nos municípios em que havia rivalidade com o Grupo Telmex, quais sejam: Bauru/SP, Campinas/SP, Guarulhos/SP, Indaiatuba/SP, Jundiaí/SP, Mauá/SP, Mogi das Cruzes/SP, Osasco/SP, Piracicaba/SP, Ribeirão Preto/SP, Santo André/SP, Santos/SP, São Bernardo do Campo/SP, São Paulo/SP, São Vicente/SP e Sorocaba/SP. Todavia, as conclusões relativas à rivalidade do Grupo Telmex não se aplicavam aos municípios de Arujá/SP, Suzano/SP, Várzea Paulista/SP e Votorantim/SP. Nesses municípios, o Grupo Telmex tinha muito baixa participação em STFC local.

No AC nº 08700.002013/2019-56, julgado em 2019, no que tange ao mercado relevante de STFC, o relator do processo considerou que a participação combinada das requerentes era inferior a 20% em qualquer dos cenários analisados, bem como que a participação de mercado da Nextel era inferior a 0,2%, com isso não via maiores preocupações concorrenciais e julgou desnecessário o prosseguimento da análise para esse mercado, no que concerne à rivalidade.

Em 2021 (AC nº 08700.000401/2021-17 – Bordeaux/Copel), avaliou-se a existência de rivalidade no mercado de STFC somente para aferir possíveis efeitos de integração vertical. Nesse caso, além da existência de outros concorrentes com PMS, a SG observou que faria sentido aferir separadamente as participações de mercado do STFC tradicional (através de fios metálicos) e do STFC através de fibra ótica, sendo que esta última seria relevante para a integração vertical como o SCM (banda larga fixa) – concluiu-se, assim que as participações de mercado das requerentes não possibilitariam o fechamento de mercado ou outras condutas anticompetitivas.

Em resumo, de maneira geral, para o mercado de STFC observou-se presença de rivalidade além de se verificar que o mesmo mudou consideravelmente a sua dinâmica ao longo do período analisado nesse Caderno e com isso a análise de rivalidade para esse mercado foi

perdendo importância ao longo do tempo, principalmente pelo fato de que este tipo de serviço perdeu relevância. As empresas, atualmente, com o processo de convergência tecnológica, focam seus esforços em estratégias voltadas para a captura e fidelização de clientes, mediante a oferta de um pacote de serviços, com mais apelo tanto pela telefonia móvel, internet e TV por assinatura.

4.4.2 Segmento de Serviço Móveis Terrestres: SMC, SMP e SME

O primeiro caso da amostra utilizada nesse Caderno, no que se refere aos serviços móveis terrestres (SMP, SMC e SME) foi o AC nº 53500.001555/2001, julgado em 2002, em que as requerentes foram a Global Telecom; Daini do Brasil; Inepar e Telecomunicações; e, Motorola NMG Brasil. Geograficamente, os mercados de SMP e SMC pertinentes à observação do caso, referem-se à área de concessão das empresas Sercomtel Celular (Londrina-PR) e Tele Celular Sul (Estado de Santa Catarina e Paraná), únicas empresas concorrentes detectadas no parecer da Anatel, na área de concessão da Global Telecom (Paraná e Santa Catarina) capazes de rivalizar com as requerentes.

Embora não se trate do mesmo caso, o AC nº 53500.001054/2001 julgado em 2003, cujas requerentes foram Telesp Celular e Global Telecom, na dimensão geográfica definida que consistiu da área de concessão nº 5 - Estados de Santa Catarina e Paraná, novamente a Sercomtel Celular que juntamente com a Telepar Celular, foram apontadas como potenciais rivais nesse mercado. E, em outro caso de 2003, no AC nº 53500.003991/2000, a Anatel indicou como potenciais rivais às requerentes, a Telerj Celular e a Telest Celular, ambas do Grupo Telefônica.

Em 2004, em AC nº 53500.001368/2003, as requerentes foram BSE e Telecom Américas. De acordo com informações da Anatel, naquele momento as concorrentes da BSE no mercado relevante delimitado eram a TIM, do Grupo Telecom Itália, a Oi, do Grupo Telemar, e a Vésper, do Grupo Qualcomm. Ou seja, a presença de grandes *players*, inclusive com atuação nacional, como Tim e Oi, demonstra que nesse mercado havia rivalidade.

No ano de 2005, ocorrem outros ACs nesse segmento que foram julgados em rito ordinário e que compuseram a amostra desse Caderno. Como exemplo, apresenta-se o AC nº 53500.002112/2001, cujas requerentes foram Nextel, Telenor Telecomunicações do Nordeste e Imperial Telecomunicações. Conforme informações das requerentes, as principais concorrentes no mercado relevante de Serviços Móveis Terrestres (SMT), eram: (i) operadoras de Serviço Móvel Especializado, em que se destaca a Metrophone; (ii) as operadoras de Serviços Móveis Celulares (SMC), que ofertam planos de serviços especificamente destinados para o

mercado de atuação do SME (claramente demonstrado pelos Planos de Serviços Alternativo homologados pela Anatel), entre as quais se destacavam a Telesp Celular, BCP, Tess, CTBC Celular, Telefônica Celular, ATL, Telemig Celular, Maxitel, Global Telecom, TIM Sul, Sercomtel, CRT Celular, Telet, CTMR, Tele Centro-Oeste Celular, Americel, Tele Norte Celular e Tele Leste Celular.

Em 2010, no AC nº 08012.005789/2008-23, cujas requentes foram a Oi, BrT, Invitel e a Credit Suisse, e o objeto da operação tratou da fusão entre a Oi e a BrT, observou-se que, no âmbito da telefonia celular (ou Serviço Móvel Pessoal - SMP), não se verificou concentração relevante, tanto em número de celulares quanto em receita no caso da fusão Oi/BrT. Isto porque, para o Brasil, em 2009, considerando o número de celulares pré e pós-pagos tinha-se as seguintes empresas e respectivas participações de mercado: Vivo (29,75%); Claro (25,52%), Tim (23,63%); OI/BrT (20,41%); CTBC (0,31%), Sercomtel (0,05%) e Aeiou (0,01), segundo dados obtidos da Teleco. Ademais, verificou-se que as análises da concentração por regiões (I, II e III) do PGO não se mostraram substancialmente diferentes do que as apresentadas para o cenário nacional. Logo, o que se nota é que a presença da Vivo, Claro e Tim, representavam a probabilidade de rivalidade no mercado.

Mais recente, em 2015, o Cade analisou dois casos em conjunto, o AC nº 08700.009731/2014-49, cujas requerentes foram as empresas Telefonica; Assicurazioni Generali.; Intesa Sanpaolo.; Mediobanca-Banca di Credito Finanziario., e o AC nº 08700.009732/2014-93 em que as requerentes foram Telefônica Brasil; Telefónica; GVT; e, Vivendi⁴⁴. A partir das análises dos autos dos ACs, notou-se que havia rivalidade com o Grupo Telmex, nos municípios de Bauru/SP, Campinas/SP, Guarulhos/SP, Indaiatuba/SP, Jundiaí/SP, Mauá/SP, Mogi das Cruzes/SP, Osasco/SP, Piracicaba/SP, Ribeirão Preto/SP, Santo André/SP, Santos/SP, São Bernardo do Campo/SP, São Paulo/SP, São Vicente/SP e Sorocaba/SP.

Ademais, o relator do processo indicou que, “atualmente, apenas a Oi e o Grupo Telmex são capazes de ofertar serviços convergentes em abrangência nacional”; logo, com a entrada do novo *player* (oriundo das operações dos ACs ora mencionados) implicaria em rivalidade no

⁴⁴ Lembrando que os autos do AC 08700.009731/2014-49 cuidaram da cisão da Telco com participação da Telefónica. - TEF, da Assicurazioni Generali - AG, da Intesa Sanpaolo - IS, e da Mediobanca - MB - na Telecom Italia - TI. Por outro lado, os autos do AC 08700.009732/2014-93 cuidaram de aquisição, pela Telefônica Brasil - TBrasil, da totalidade das ações de emissão da GVT que é atualmente de propriedade da Vivendi e cuidaram também os referidos autos de transferência de ações da TBrasil e da Telecom Italia para a Vivendi

mercado. Além disso, está expresso no voto do relator, o seguinte

O SMP é o principal mercado afetado pela operação referente ao AC 08700.009731/2014-49, que trata da cisão da Telco. Contudo, diante da predisposição das Requerentes em endereçar um remédio a essas preocupações, não aprofundarei a análise concorrencial nesse mercado. O mercado de SMP não é afetado pela operação referente ao AC 08700.009732/2014-93, que trata da aquisição da GVT pela Telefônica, por ausência de sobreposições horizontais.

Já no AC nº 08700.002013/2019-56 de 2019, onde as requerentes foram a Claro e Nextel e o mercado relevante produto foi o de serviços móveis terrestres, têm-se informações que apontam que, por exemplo, o mercado de SMP no Brasil é concentrado em quatro grandes *players* (Claro, Telefônica-Vivo, Tim e Oi) com atuação nacional, que respondem por mais de 90% do mercado. Logo, deve-se verificar se, mesmo diante de uma estrutura de mercado com elevada concentração, há rivalidade. As informações apontaram a existência de alternância e inversões de posições entre os quatro maiores *players* do mercado com certa frequência e notou-se que a Telefônica-Vivo se apresenta como forte rival das requerentes.

Por fim, tem-se a Oi, que, mesmo tendo perdido participação nos últimos anos e estando em processo de recuperação judicial, ainda era um *player* relevante, que utilizava de estratégia agressiva de marketing e possuía infraestrutura abrangente e, possivelmente, uma ociosidade crescente. Logo, pode-se inferir que a possibilidade real de rivalidade se mostrava suficiente para reduzir eventuais preocupações concorrenciais decorrentes das sobreposições horizontais que também foram identificadas naquela operação.

Em 2021, a SG concluiu pela existência de rivalidade nos mercados afetados pelo AC nº 08700.003239/2021-99 (Claro/J. Safra) considerando a elevada variância na participação de mercado das empresas que ali atuam, incluindo as grandes operadoras de telefonia móvel do país.

No mesmo ano, no AC nº 08700.006656/2020-11, que tratou do acordo de RAN sharing entre Claro S.A. e Telefônica Brasil S.A., a SG passou diretamente para a análise dos efeitos concorrenciais do acordo de compartilhamento de rede entre as operadoras, adotando metodologia inspirada em estudo de órgãos especializados e reguladores do serviço de telecomunicações no âmbito da Comissão Europeia (*Body of European Regulators for Electronic Communication – BEREC* e o *Radio Spectrum Policy Group – RSPG*). Tal metodologia (do BEREC-RSPG) indica que as possíveis consequências anticompetitivas desses acordos de compartilhamento podem ser compiladas em: (i) efeitos unilaterais; (ii) coordenação entre

concorrentes e (iii) trocas de informações sensíveis.

A SG utilizou em sua análise uma metodologia investigativa para a análise de possíveis riscos concorrenciais de acordos de RAN *sharing* baseada nesse estudo, que contempla os seguintes tópicos, com as respectivas conclusões:

- a) **o escopo geográfico do acordo (um site, vários sites ou todos os sites em uma certa região ou território, inclusive internacional)** - a operação possui significativa limitação geográfica, envolvendo sites em áreas pouco povoadas com municípios pouco populosos;
- b) **Se os acordos são unilaterais, bilaterais ou multilaterais** – contrato apresentado é unilateral, envolvendo somente a Telefônica e a Claro. Em casos de RAN *sharing*, a depender do escopo e da escala do acordo, a participação de um número maior de players poderia favorecer a adoção de condutas coordenadas;
- c) **o impacto na competitividade dos mercados antes e após a operação em termos de cobertura, preços e qualidade da rede** – segundo a SG, há uma tendência de cada operadora estabelecer uma política de preços em nível nacional, podendo ocorrer variações regionais, mas havendo certa homogeneização entre os pacotes, os portfólios de serviços e os modelos de contratação ofertados nas diferentes regiões do país, os quais são divulgados por meio de estratégias nacionais de marketing. Também há uma busca pela diferenciação em termos de maior cobertura de atendimento, qualidade de tráfego de voz e de dados e portfólio de ofertas. Tais fatores, assim como a própria política de preços, tendem a se manter inalterados com a presente operação;
- d) **se após o acordo as operadoras mantêm sua independência para planejar o uso das frequências e adicionar sites** – os termos do contrato e seus anexos indicam que estão previstas condições de manutenção da independência operacional das requerentes, não alterando suas estratégias comerciais;
- e) **se há cláusulas de exclusividade (em que serão analisados também os riscos de barreiras à entrada)** – a regulação setorial obriga o compartilhamento de capacidade excedente de infraestrutura, assim não há cláusulas de

exclusividade – a SG destaca também o papel de fiscalização da Anatel quanto a esse quesito;

f) Se a troca de informações entre as partes é limitada ao, estritamente necessário, acordo de compartilhamento e não se estende à troca de informações de negócios – na avaliação da SG, embora não houvesse a adoção de estrutura do tipo *chinese wall* no acordo, há no contrato dispositivos que limitam essa possibilidade de troca de informações sensíveis, tais como: o limitado alcance do presente acordo e a verificada ausência de incentivos à coordenação; a especificação, em contrato, dos representantes das áreas de negócios de cada empresa no Comitê responsável pela solução de qualquer assunto relevante decorrente da sua implementação e execução; (iv) a previsão contratual de que a troca de informações entre as partes será limitada àquelas necessárias à execução do acordo de compartilhamento; a utilização de arquitetura de rede (MOCN) com limitação da troca de informações sensíveis;

g) se as operadoras mantêm sua capacidade de diferenciação em termos de preço, qualidade e variedade de serviços – conforme mencionado no item “c”, a SG concluiu que a operação não afeta as principais variáveis de competição no mercado de SMP.

Assim, a SG concluiu que a operação não prejudicaria o nível de rivalidade nos mercados afetados pelo acordo entre Claro e Telefônica.

Na análise sobre rivalidade realizada no AC nº 08700.000726/2021-08 (Claro/Vivo/Tim/Oi), as requerentes argumentaram que a saída da Oi do mercado seria neutra para as condições de rivalidade, uma vez que a pressão competitiva se daria entre as outras três operadoras (compradoras). A SG refutou tal argumento, considerando que ampliação da capacidade de rivalizar das três operadoras, por si só, não seria um fator suficiente para observar rivalidade efetiva após a operação, porque as firmas incumbentes que restariam no mercado após a saída da Oi Móvel eram exatamente as suas compradoras, o que poderia reduzir seus incentivos a rivalizar e, por consequência, aumentando seus incentivos a se acomodar. A SG acrescentou também que a variância de participações de mercado que se observava no segmento de varejo de voz e dados não se observava no segmento de atacado; acrescentou que os indicadores sobre portabilidade e qualidade não permitiam concluir seguramente pela existência de rivalidade no mercado; e, por fim, destacou que os dados de crescimento do mercado

apontavam para um mercado maduro, com pouco espaço para crescimento, o que também contribuiria para uma estabilidade, em termos de participação de mercado.

Em relação à análise de efeitos coordenados, a SG apontou fatores que facilitariam esse tipo de conduta, caso a operação fosse aprovada sem restrições:

- a operação não só reduz o já baixo número de players nos mercados, mas o faz concentrando nas próprias Requerentes quase a totalidade da oferta nos mercados analisados.
- a operação aumenta a simetria entre as maiores firmas do mercado em diversos critérios: base de clientes, quantidade de ERBs, capacidade de uso de espectro;
- as firmas rivais têm reduzida capacidade de expandir oferta no curto prazo, seja por meio de entradas greenfield, seja por meio de expansão;
- a Oi, empresa que está sendo vendida na operação, é caracterizada por adotar estratégias comerciais disruptivas; acordos colusivos, explícitos ou tácitos, são menos estáveis em mercados onde se observa empresas esse tipo de comportamento estratégico, pois seriam menos comprometidas com a coordenação entre agentes;
- há interação das empresas em vários mercados: telefonia fixa, telefonia móvel, internet banda larga, TV por assinatura;
- homogeneidade do produto: no mercado de serviços de voz e dados as ofertas parecem ter uma certa diversificação, porém no mercado upstream, as ofertas de produtos em atacado são reguladas pela Anatel. Por isso, são bastante homogêneas, diferenciando-se basicamente em preços;
- os clientes no mercado downstream são bastante atomizados, indicando um menor poder de compra. No mercado upstream, as MVNOs e MNOs regionais (clientes) dependem de acessar o espectro de radiofrequência detido pelas MNOs (requerentes) que possuem em conjunto por volta de 97% do total da largura de banda disponível atualmente, logo conclui-se que as MVNOs e MNOs regionais também possuem poder de compra reduzido neste mercado;
- os dados de preços, de volume de capacidade e outras informações sobre os

competidores e os seus comportamentos possuem bastante transparência, o que facilita o monitoramento das empresas envolvidas em um acordo e permite a adoção de medidas dissuasórias;

- verifica-se como característica desse mercado diversas relações societárias, empresariais ou comerciais que podem restringir a rivalidade ou aumentar a transparência de informações das empresas, como acordos de RAN *sharing* e uma série de contratos que preveem a interação entre as requerentes após o fechamento da operação.

Assim, a SG concluiu pela insuficiência de rivalidade capaz de mitigar efeitos concorrenciais adversos derivados da operação, no que foi acompanhada, em linhas gerais, pelo Tribunal.

4.4.3 Segmento de Serviços de Internet: SCM e provimento de acesso à internet

Para esse segmento de mercado, se observou que a maior parte dos casos da amostra utilizada para elaborar esse Caderno, foram julgados entre os anos 2000 e 2001. O que se verificou foi que neste período os principais *players* do mercado eram a Terra (NUTEC), UOL, Psinet; SBT On Line; Mandic e Matrix. Além disso, de 2000 a 2001, a Terra esteve envolvida, como requerente, na maior parte dos processos, realizando várias operações de aquisições de outras empresas que atuavam no segmento.

Por exemplo, no primeiro AC do Quadro 7, o de nº 08012.000064/2000-66, julgado em 2000, as requerentes eram a Terra Networks Brasil; Lince Participações e Empreendimentos e Braznet Sistemas de Comunicação. A operação tinha por objeto a aquisição pela Terra de todos ativos da empresa Braz net pertencente ao Grupo Lince, bem como da carteira de clientes da Lince. Segundo informações das requerentes ao Cade⁴⁵, a Terra informou que no mercado relevante de acesso à internet sua parcela de mercado era de 3,3%, e as das principais concorrentes eram: UOL (9,1%); Mandic (3,5%); Psinet/STI (2,1%); SOL e Matrix (1,2%). A partir destas informações quanto à parcela de mercado, pode-se dizer que havia outras empresas atuantes no mercado relevante que poderiam rivalizar com a Terra.

Em 2003, no AC nº 08012.000257/2001-23, as requerentes foram a Tele Norte Leste Participações e Internet Group do Brasil, cujo objeto era a aquisição pela Tele Norte Leste de

⁴⁵ Nos autos do processo, não se encontrou, por parte dos órgãos reguladores, uma análise quanto às parcelas de mercado informadas pelas requerentes.

alguns ativos e direitos do Internet Group do Brasil. Na época, conforme análise da SEAE/MF, a Telemar e Brasil Telecom eram os principais *players* do mercado relevante (acesso ao *backbone* de transmissão de dados e banda Internet e o provimento de portas de acesso à Internet; e, provimento de acesso discado à internet).

Também consta nos autos do processo informações das requerentes que apontam que a concorrência das redes móveis deve ser entendida também sobre o aspecto de que a Telemar e Brasil Telecom também operam no mercado relevante definido. Por fim, como já se havia observado em pareceres anteriores, havia concorrência de outros fornecedores com atuação nacional e indícios de possibilidade de entrada de novos concorrentes, o que indicava rivalidade no setor.

Já no AC nº 08012.006253/1999-46, julgado em 2004, cujas requerentes eram a Telefônica Interactiva e a RBS Administração e Cobrança e o objeto da operação foi a aquisição, pela Telefônica Interactiva da empresa Nutec Informática, anteriormente pertencente à RBS Administração e Cobrança. Além das requerentes, atuavam no mercado relevante, as seguintes empresas: Universo On Line- UOL- (9,1%); Mandic (3,5%); STI (2,1%); SBT On Line (2,1%) e Matrix (1,2%) que poderiam trivalizar com as requentes.

No AC nº 53500.000249/2003, julgado em 2005, cujas requerentes eram a Telemar Norte Leste S.A. e Pegasus Telecom S.A. e o mercado relevante foi o de SCM. A operação envolveu a aquisição pela Telemar de Ações da Pegasus Telecom. Conforme informações das requerentes, em 2001 e considerando a métrica, valor de vendas, a participação da Telemar no mercado relevante foi de 15,3% e da Pegasus foi de 1,7%. Ainda conforme dados das requentes, constantes nos autos do processo, as concorrentes no mercado brasileiro de comunicação de dados (2001) eram: AT&T (2,2%); Brasil Telecom (10,3%); Diveo (1,2%); Embratel (41,7%); Impsat (2,2%); Metrored (1,2%); Others (3,3%); Telefônica (18,1%); PrimeSys (1,5%) e Vicom Globocabo (1,3%). Tais informações de participação de mercado demonstram que as requerentes encontravam rivalidade no mercado, principalmente oriundas dos grandes *players*: Embratel; Brasil Telecom e Telefônica, conforme destacado no voto do Conselheiro Relator:

Destarte, tendo em vista o elevado número de empresas que atuam no mercado de transmissão de dados, incluídas as prestadoras de SCM., SLE e SRTT e a competição com empresas de expressivo porte e capilaridade, como a Telefônica, Brasil Telecom, Embratel e a Intelig, e que a participação de mercado será inferior a 20%, conclui-se que a operação não tem o condão de prejudicar a competição, já que as Requerentes não terão poder de mercado, que possa viabilizar o exercício unilateral de poder de mercado.

Em 2007, teve-se o julgamento do AC nº 53500.022275/2005, as requerentes foram a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel) e a Primesys Soluções Empresariais; e o mercado relevante produto foi o de provisão de acesso local e mercado de serviços de transmissão de dados (SCM). A operação consistiu da aquisição pela Embratel de 100% do capital social da Primesys. De acordo com informações das requerentes, considerando o faturamento total do último ano, a Embratel detinha 6,84% do mercado relevante e a Primesys, 24,24%. Também a partir de informações das requerentes, as principais concorrentes no mercado relevante em questão, eram: Alcatel (13,19%); Telemar (8,16%); Telefônica (8%); Lucent (5,94%); Procomp (5,19%); Brasil Telecom (4,04%); Dedalus (2,14%); Promon (1,57%) e outras (20,69%). Novamente, as informações apresentadas apontam rivalidade no mercado relevante definido, principalmente pela presença da Alcatel e Telemar.

No AC nº 08012.005789/2008-23, julgado em 2010, as requerentes foram Telemar Norte Leste (Oi); Brasil Telecom (BrT); Invitel e Credit Suisse. Já o mercado relevante também foi o de acesso à internet e a operação tratou da aquisição pela Oi de ações representativas do controle de emissão da Invitel, implicando na aquisição do controle indireto do Grupo Brasil Telecom pelo Grupo Oi. Destaca-se que tal AC foi aprovado, mas com a restrição de assinatura de Termo de Compromisso de Desempenho.

De acordo com informações dos autos do processo, há que se considerar que em todos os 162 municípios onde se verificou concentração, há no mínimo um ISP concorrente, que, teoricamente, poderia ter contestado os possíveis aumentos de preços efetuados pelas requerentes. Nestes termos, é razoável supor a existência de rivalidade, no que diz respeito à internet discada, não havendo maiores preocupações de ordem horizontal neste mercado.

Ressalta-se que havia, na época, uma certa concorrência ou rivalidade entre a internet discada e a internet banda larga. Isto porque, reconhecia-se que outras espécies de tecnologias desempenham um papel importante em rivalizar, em um ambiente convergente, no que diz respeito ao provimento de acesso.

No AC nº 53500.020620/2010, julgado em 2012, as requerentes foram a Telemar Norte Leste (Oi); Portugal Telecom; LF Tel e AG Telecom Participações. O mercado relevante englobou o provimento de acesso à internet, tanto na modalidade discada, quanto em banda larga, com dimensão geográfica nacional. A operação teve como objeto a entrada, direta ou indiretamente, da Portugal Telecom no grupo de empresas controladas pela Telemar Participações (TmarPart), por meio de aquisição de ações emitidas por ela. Especificamente, a

Portugal Telecom adquiriu 22,4% de participação direta e indireta na Telemar Norte Leste (Oi).

Vale dizer que a SEAE esclareceu que, após a notificação da operação em tela, a Portugal Telecom deixou de atuar nos mercados de provimento de acesso à internet e de publicidade virtual, uma vez que decidiu vender sua participação na UOL. Esta operação foi submetida à análise do SBDC por meio do AC nº 08012.000325/2011-26, que, em 04 de maio de 2011, foi aprovado sem restrições pelo Cade. Sendo assim, somente o Grupo Oi, passou a operar nos segmentos de provimento de acesso à internet discada, provimento de acesso à internet banda larga e publicidade *on-line*. Há de considerar também que a operação em questão ao fortalecer o Grupo Oi, permitiu rivalizar com os grandes grupos de telecomunicações atuantes no Brasil (Telefônica, Vivo; Tim; Claro, por exemplo).

Em 2015, um dos ACs julgado foi o de nº 08700.009426/2015-38, que tratou da aquisição do controle da Brasil Telecomunicações por parte da Claro, o mercado relevante de interesse definido foi o de SCM na sua dimensão produto. Segundo Parecer 18/2015/CGAA4/SGA1/SG (SEI nº 0143629), no que concerne ao mercado de banda larga só foi identificada concentração significativa, com variação de HHI maior que 200, em seis dos 23 municípios cobertos pela operação. Tais municípios são Campo dos Goytacazes/RJ, Contagem/MG, Itajaí/SC, Macaé/RJ, Pelotas/RS e Rio Grande/RS. Ressalta-se que a despeito da concentração observada, existia em todos os seis municípios presença de ao menos um concorrente forte, com plena capacidade de rivalizar com as requerentes. O primeiro concorrente que está presente em todos os municípios, com exceção de Contagem/MG (conforme dados disponíveis no site da Anatel, em janeiro de 2015) era a Oi, na época a terceira maior provedora de banda larga fixa no Brasil.

Além disso, salienta-se que nos cinco municípios: Campo dos Goytacazes/RJ, Contagem/MG, Itajaí/SC, Pelotas/RS e Rio Grande/RS tinham-se a presença da GVT, na época. A GVT era a segunda maior provedora de banda larga fixa do Brasil e também apresentava potencial de rivalizar com as requerentes. Também é importante destacar que o município em situação mais preocupante no que tange à concorrência, dos seis citados inicialmente, era o de Macaé, no Rio de Janeiro, em que as requerentes, com a operação, passaram a ter participação conjunta de 52,8% do mercado. Nota-se, nessa cidade, a ausência da GVT; contudo, observa-se a presença da Oi, além da Sky como provedora de banda larga fixa. Ressalta-se também que o Grupo Blue já detinha 47,9% do mercado nesse município, sendo o acréscimo de participação pela Claro bastante reduzido.

Cita-se também o AC nº 08700.007526/2017-91, julgado em 2017, cujas requerentes foram a Claro e CEMIG Telecomunicações. O mercado relevante de interesse, na sua dimensão produto foi o de SCM e na dimensão geográfica, o município de Sete Lagoas em MG. A partir do Parecer 13 (SEI nº 0423844) se verificou que a Claro, na época detinha menos de 20% (especificamente, 18,7%) do mercado de SCM em termos de acessos, em Sete Lagoas, e que existiam outros competidores efetivos nesse mercado, tais como: Algar (0,1%); BT (0,1%), Telefônica (22,2%); Oi (48,2%) e outras (10,7%). Logo, notadamente, a Telefônica e a Oi, principalmente, se mostravam capazes de rivalizarem com a Claro.

No AC nº 08700.003186/2019-91 julgado em 2019, cujas requerentes foram Hughes Network Systems e Al Yah Satellite Communications Company. O que se verificou ao analisar o processo foi que, em termos de rivalidade, independentemente do tipo de tecnologia utilizada, havia concorrentes com atuação relevante tanto no cenário nacional quanto de forma mais localizada, sobretudo a Claro (que possuía 30% de participação em SCM no Brasil), Telefônica (com 23,62% do mercado), Oi (detendo 18,42%), dentre outras. Ademais, mesmo que se analisasse apenas as empresas que operavam com tecnologia de satélite, ainda sim verificava a existência de concorrentes que atuavam na cadeia de comunicação. Como exemplo tinha-se Hispamar, Claro e Telebrás.

Soma-se a isso, como já dito, a possibilidade de o satélite atender qualquer local no país, onde considera-se provável que na hipótese de um eventual exercício de poder de mercado detido por alguma empresa estabelecida localmente, este poderia ser minimamente contestado pelos demais concorrentes, sejam por aqueles atuantes com satélites sejam pelos que operam com outras tecnologias, o que implica reafirmar que é um mercado que apresenta possibilidade de rivalidade entre as empresas. Em 2021 (AC nº 08700.000401/2021-17 – Bordeaux/Copel), a existência de concorrentes com atuação em nível nacional também foi considerada indicativa de existência de rivalidade.

Em 2022, por ocasião da análise do AC nº 08700.001379/2022-11 (Ligga/Nova Fibra) a SG analisou as condições de rivalidade no mercado de banda larga fixa em determinados municípios do estado do Paraná. Inicialmente, destacou que o mercado de banda larga fixa para acesso à internet, principal mercado afetado pela operação, vem se pulverizando ao longo dos anos. Acrescentou que, especificamente nos mercados do estado do Paraná, as prestadoras de pequeno porte (PPP), têm conquistado participações de mercado, de forma que há uma crescente pressão competitiva exercida pelos players menores sobre os de grande porte. Um fator que facilita essa rivalidade é a possibilidade de as prestadoras negociarem, no atacado,

contratos de compartilhamento com empresas detentoras de infraestruturas de rede de telecomunicações, inclusive com outras prestadoras, com o objetivo de expandir a área de prestação dos serviços aos consumidores finais, facilitando entradas no mercado.

Assim, a SG concluiu que nos mercados municipais analisados havia participação tanto de empresas de grande porte, como as operadoras de telefonia, quanto de pequeno porte, onde se observava mobilidade nas participações de mercado, o que também sinaliza rivalidade no mercado.

4.4.4 Segmento de Infraestrutura de Telecomunicações

Para o caso da rivalidade no segmento de infraestrutura, os processos em rito ordinário analisados nesse Caderno contemplam uma amostra que vai de 2000 a junho de 2022.

Em 2003, ocorreu o julgamento do AC nº 08012.000257/2001-23, cujas requerentes foram a Tele Norte Leste Participações e Internet Group do Brasil, tendo o mercado relevante de interesse, na dimensão produto, o acesso ao *backbone*. A operação referiu-se à aquisição pela Tele Norte Leste Participações de alguns ativos e direitos do Internet Group do Brasil.

Conforme análise dos documentos do AC, verificou-se que se intitulava como concorrentes as incumbentes regionais; a Embratel que atuava localmente no mercado corporativo e em poucas cidades; e algumas empresas que atuavam no mercado de VOIP, não sendo concorrentes nos mercados locais, sendo ainda obrigadas a comprar as terminações locais da Telemar e Brasil Telecom nas suas áreas de concessão. Destaca-se que, dado as novas regras de competição nas telecomunicações (em vigor a partir de 2002), permitiu-se a entrada de novos concorrentes que eram outros fornecedores de infraestrutura, nas áreas de concessão de empresas incumbentes. Além disso, havia concorrência de outros fornecedores com atuação nacional e, portanto, de rivalidade.

No AC nº 08012.006316/2000-96, julgado em 2005, as requerentes foram a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel) e a UOL. O mercado relevante de interesse foi definido como sendo o de infraestrutura para acesso discado a redes IP (provimento de portas IP) e de provimento de conexão dedicada à internet (link dedicado) em âmbito nacional. O objeto desse AC foi a aquisição pela Embratel da totalidade das quotas da empresa Acessonet pertencentes à UOL.

As empresas requerentes informaram que, considerando o número de acesso no mercado relevante de infraestrutura para acesso discado, as empresas concorrentes e suas respectivas

parcelas de mercado, eram: Telefônica (18%); Telemar (16%); Brazil telecom (5%); ST&T/NETstream (10%); Global One (5%) e outras (18%), sendo que individualmente, nenhuma empresa do grupo “outras” apresentava parcela de mercado acima de 5%. Deste modo, é possível dizer que a presença de empresas com participações significativas de mercado indicava rivalidade no setor.

Em 2010, ocorreu o julgamento do AC nº 08012.005789/2008-23, cujas as requerentes foram as empresas Telemar Norte Leste (Oi), Brasil Telecom (BrT), Invitel e Credit Suisse. O mercado relevante de interesse foi definido como sendo o agregado de serviços de voz - incluindo cabos de fios metálicos e cabo coaxial. A operação teve como objetivo a aquisição pela Oi de ações representativas do controle de emissão da Invitell, implicando na aquisição do controle indireto do Grupo Brasil Telecom pelo Grupo Oi.

Verificou-se também após avaliação para diversos mercados separadamente, a Anatel entendeu que não havia preocupação concorrencial, no âmbito do atacado, tendo em vista a presença de uma série de agentes capazes de competir com as requerentes, como a Embratel, a Global Crossing, a Impsat, a BT, a Intelig, a Eletronet, dentre outras. Com isso tem-se a indicação de rivalidade nesse mercado.

Em 2014, teve-se o julgamento do AC nº 08700.005595/2014-18, em que American Tower do Brasil (ATC) e BR Towers (BRT) foram as requerentes. O mercado relevante de interesse foi definido como sendo o de construção, gestão e operação de infraestrutura para telecomunicação (torres e *rooftops*) e no âmbito nacional. A operação consistiu na aquisição, pela ATC, de 100% do capital social da BRT.

Nos autos do processo constam como concorrentes nesse mercado as empresas ATC, BRT; Oi; Claro, Vivo; TIM; GTS; Vivo; SBA; Nextel e outras. Além disso, as requerentes também informaram que torres são facilmente replicáveis, ainda que existam limitações pontuais. Efetivamente, como apontado pelas requerentes e novamente corroborado pelas respostas de terceiros, o setor apresenta um histórico de entradas importante: é possível identificar, além da própria BRT, um conjunto de pelo menos oito outros *players* que entraram no mercado nos últimos cinco anos-considerando a data do julgamento- (Highline, SBA, CSS, QMC, Brazil Tower Company, CS Tower, Phoenix Tower International e Grupo Torre Sur). Tais informações sugerem rivalidade no mercado.

Em 2015 foram julgados dois atos de concentração. Para exemplificar trataremos do AC nº 08700.009426/2015-38, em que as requerentes foram a Claro e Brasil Telecomunicações. O

mercado relevante sob análise foi o de atacado que constitui, genericamente, da venda ou troca de ativos e insumos, inseridos na cadeia de produção e necessários à prestação do serviço à clientela final. A operação tratou da aquisição do controle da Brasil Telecomunicações por parte da Claro.

No Parecer 18/2015/CGAA4/SGA1/SG (SEI nº 0143629), tem-se menção ao caso da aquisição da GVT pela Telefônica, onde ressaltou-se que nenhuma empresa detinha toda a rede utilizada para a prestação de serviços de telecomunicações e serviços associados, de modo que a interconexão entre as redes de diferentes empresas era frequentemente necessária para o estabelecimento de conectividades e a devida prestação do serviço contratado. Além disso, indicaram que a necessidade de obter acesso a infraestrutura passiva para a construção de redes, tais como postes, valas e torres, determinava a possibilidade de fechamento de mercado em localidades onde havia severas limitações de espaço, bem como a prática de compartilhamento de ativos entre as empresas para otimizar o uso de capacidade ociosa das infraestruturas mais caras.

A partir disso, destaca-se que a disponibilidade e alocação de insumos e ativos de capital físico entre as empresas pode ser determinante do ponto de vista concorrencial. Ademais, o parecer aponta que não foi constatado sobreposição horizontal nesse mercado, tendo em vista que o Grupo Blue não oferecia serviços de telecomunicação no atacado. Contudo, havia integração vertical, porém apenas em compra de link, já que o Grupo Blue compra esse insumo de empresas do Grupo Telmex.

No entanto, a representatividade da Claro como fornecedora de link da Blue é pequena, em virtude disso não havia incentivo para que a Claro fechasse ou restringisse o mercado em decorrência da operação em análise. Ademais, verificou-se que a representatividade da Blue na compra de links da Claro também era pequena, concluindo-se que uma conduta de fechamento de mercado *upstream* era improvável. Então, dado as análises das integrações de mercado e também considerando a presença do Grupo Telmex (grande *player* desse segmento), pode-se supor que havia rivalidade nesse mercado.

Na análise do AC nº 08700.002013/2019-56, julgado em 2019 em que as requerentes eram as empresas Claro e Nextel o mercado relevante de interesse foi definido como sendo o de serviços de construção, gestão e operação de infraestrutura para telecomunicações ofertados tanto pelas *telcos* como por *towercos*, seja na modalidade *greenfield* ou *rooftop*.

No voto do Conselheiro Relator, destacou-se que os principais agentes do mercado de

infraestrutura eram American Tower, SBA Communications Corporation, Grupo TorreSur, Phoenix Tower do Brasil, QMC Telecom International e Telxius Torres do Brasil. Havia ainda outros *players* menores, de atuação mais regional, além das próprias operadoras de SMP, que também eram detentoras de estruturas passivas existentes no mercado. No voto, também se ressalta que a participação das operadoras de telecomunicações neste mercado estava caindo em função de estratégias próprias, em um movimento que se acentuou a partir de 2014, onde a Oi, Telefônica-Vivo e TIM venderam muitas de suas estruturas passivas para empresas gestoras puramente *towercos*, como a American Tower, que adquiriu diversas torres da TIM.

O relator apontou em seu voto que haveria integração vertical entre os mercados relevantes de construção, gestão e operação de infraestrutura para telecomunicações (*upstream*) e o de SMP (*downstream*), uma vez que as requerentes possuíam estruturas passivas próprias (*rooftops* e *greenfields*) nas localidades em que atuavam como operadoras de SMP. Neste sentido, no âmbito do mercado de Serviços de Construção, Gestão e Operação de Infraestrutura pra Telecomunicações, a análise de sobreposição horizontal foi feita pela SG utilizando a métrica da quantidade de torres.

Contudo, os dados da participação de mercado das empresas que atuavam no mercado foram considerados de acesso restrito. Mas, o relator apontou que operação pouco alterava as condições de oferta no mercado, tendo em vista que, embora a Claro possuía um parque significativo de torres, apenas uma parcela mínima dessas torres era compartilhada, na época. O mesmo ocorre com a Nextel, que compartilhava cerca de 15% de suas torres.

Assim, grande parte das torres detidas pelas requerentes já não estava disponível para uso no mercado anteriormente à operação. Some-se isso o fato que de nesse mercado atuam *players* que tinham abrangência nacional e outros que apresentam relevância no âmbito regional, como Algar, por exemplo.

Em 2021, na análise do AC nº 08700.000401/2021-17 (Bordeaux/Copel), a existência de concorrentes como PMS atribuído pela Anatel foi considerada como sinal de existência de rivais nos mercados relevantes analisados. No mesmo ano, na análise do AC nº 08700.000821/2021-01 (American Tower/Telxius) a SG destacou a presença de diversos concorrentes no mercado em que haveria uma concorrência tanto pelos projetos “*buil to suit*”⁴⁶, quando pela aquisição de infraestruturas que estão sendo aliadas no processo de desverticalização das telcos; ademais

⁴⁶ Projetos em que as towercos constroem sites conforme necessidades e especificações definidas em contratos com as operadoras de telecomunicações.

acrescentou que a operação em questão representaria uma desverticalização entre os serviços de torres de telecomunicações da Telxius e os serviços de telecomunicações do Grupo Telefônica Brasil.

Em 2022, na análise do AC nº 08700.001379/2022-11 (Ligga/Nova Fibra) a análise da SG indicou que a Ligga tinha PMS em um único município (Bandeirantes/PR), porém destacou que havia outros ofertantes de infraestrutura nesse mercado e que o crescimento da Ligga era recente, havendo mobilidade nas participações de mercado das empresas concorrentes, o que também indicaria rivalidade.

4.5 Análise de Eficiências

Conforme aponta o Guia H, “a Lei nº 12.529/2011 estabelece que o Cade deve ponderar as eficiências específicas de cada ato de concentração vis-à-vis seus efeitos negativos (art. 88, § 6o). Trata-se do já mencionado critério do efeito líquido não negativo” (GUIA PARA ANÁLISE DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO, 2016, p.45).

A partir das análises dos ACs (que trataram de processos cujos mercados relevantes foram o serviço de telefonia fixa comutado (STFC), serviços móveis terrestres (SMP, SMC, SME), serviços de internet (SCM e provimento de acesso) e infraestrutura (passiva -torres, dutos, etc. e ativas- cabos, equipamentos, etc.) verificou-se exame das eficiências, nos seguintes processos: 08012.006688/2001-01 (2004) e 08700.000726/2021-08 (2022).

No AC nº 08012.006688/2001-01, julgado em 2004, as requerentes foram CTBC Celular e Net Site. A operação teve como foco a aquisição, pela CTBC Celular, de parte do capital social da NET Site, mediante Contrato de Subscrição de Ações. No que se refere à análise das eficiências geradas pela operação, conforme voto vista do conselheiro Cleveland Prates Teixeira⁴⁷, o estímulo derivado do compartilhamento de receitas poderia implicar no acirramento da concorrência entre os competidores desse mercado. E, com a possibilidade de auferir mais receitas, os provedores poderiam ter um estímulo adicional a competir entre si no sentido de atrair um maior número de usuários à sua rede de infraestrutura.

Dessa forma, os provedores poderiam vir a adotar estratégias como redução do custo da assinatura e/ou melhoria do serviço prestado o que, em última instância, acabaria por beneficiar os usuários finais. Também pode supor que o compartilhamento de receitas por

⁴⁷ Note-se que, neste caso, há uma avaliação de possíveis eficiência pelo Conselheiro visando aferir os efeitos concorrenciais líquidos da operação – não se trata de análise de alegações apresentadas pelas requerentes.

parte das companhias telefônicas implicasse em ganhos de escala. Entretanto, o fato é que os benefícios que poderiam ser gerados eram questionáveis no presente caso e o risco à concorrência de estratégias de elevação dos custos dos rivais estaria presente. Estas possíveis eficiências decorrentes da operação não foram alegações apresentadas pelas requerentes visando contrapor possíveis efeitos concorrenciais apontados nas análises da SEAE ou do Cade, mas considerações feitas pelo próprio Conselheiro Relator, ao avaliar a operação.

No AC nº 08700.000726/2021-08 (Claro/Vivo/Tim/Oi), as requerentes apresentaram as eficiências que decorreriam da operação, sistematizadas em quatro grupos distintos: (i) ganhos de eficiência espectral, (ii) otimização da infraestrutura – redução de sites, (iii) ampliação de cobertura e (iv) economias de escala.

A SG considerou-as insuficientes para neutralizar os possíveis efeitos concorrenciais negativos derivados do AC – conclusão corroborada pelo Tribunal – tendo em vista as seguintes conclusões:

- i) As alegadas economias de escala foram apresentadas de forma genérica e superficial, não permitindo uma avaliação minuciosa e, por conseguinte, sua consideração para fins de decisão; os investimentos para a modernização da rede móvel da Oi a serem realizados pelas Compradoras não são específicos da operação, sendo mandatórios para qualquer outro eventual adquirente;
- ii) Em relação aos ganhos de eficiência espectral, os elementos colhidos ao longo da instrução, incluindo a literatura técnica sobre a operação de redes móveis, corrobora, ao menos no plano teórico, as alegações das requerentes quanto aos possíveis incrementos de capacidade e ganhos de eficiência promovidos pela agregação de faixas do espectro de radiofrequência.

Contudo, as estimativas elaboradas pela Tim e pela Telefônica se basearam em premissas internas, as quais não foram informadas à SG. Além disso, as requerentes não indicaram quais faixas do espectro de radiofrequência serão agregadas para se obter uma maior eficiência espectral; também não foram fornecidas medidas de eficiência espectral que permitissem uma avaliação do potencial da operação para relaxar eventuais restrições de capacidade das compradoras. Dessa forma, os ganhos alegados não preencheram o critério de verificabilidade estabelecido no Guia H;

- iii) Quanto à otimização das infraestruturas decorrente da redução de sites e da ampliação de cobertura, em especial da cobertura 4G, as estimativas das requerentes se mostraram factíveis e quantificáveis, de forma que a SG conclui pela aceitação de tais eficiências.

Em relação à melhoria no atendimento dos atuais clientes da Oi, em particular com as tecnologias mais modernas, irá depender de investimentos adicionais. Para a SG a medida do repasse das eficiências, mensurada pela melhoria na qualidade da cobertura e do atendimento aos consumidores de forma geral, depende dos incentivos das Compradoras para disputar clientes, inclusive para reter a base de clientes que está sendo adquirida da Oi. Na ausência de disputa por esses clientes, o repasse tende a ser mais lento ou mesmo requerer preços mais elevados do que aqueles praticados pela Oi atualmente.

4.6 Aplicação de Remédios Antitruste

Conforme o Guia de Remédios Antitruste, elaborado pelo Cade em 2018, tem-se que:

Remédios antitruste são entendidos como restrições necessárias para corrigir os eventuais efeitos nocivos de um Ato de Concentração (“AC”), de acordo com o art. 61 da Lei 12.529/2011. Os remédios buscam evitar que um AC possa resultar na eliminação da concorrência em parte substancial de mercado relevante, no aumento da probabilidade de coordenação entre competidores, na criação ou reforço de posição dominante ou, ainda, que possa resultar na dominação de mercado relevante de bens ou serviços, seguindo os arts. 36 e 88 da Lei 12.529/2011 (CADE- GUIA DE REMÉDIOS ANTITRUSTE, 2018, p.7).

Ainda de acordo com esse Guia (2018, p.7), os remédios podem ser negociados com as empresas requerentes por meio de “Acordo em Controle de Concentrações (ACC), integrante das recomendações da Superintendência-Geral do Cade (SG), quando da impugnação, ou de decisões do Tribunal, seguindo a regulamentação ditada pelo Regimento Interno do Cade (RICADE), em seus arts. 161, 165 e 168.” Além disso, os remédios também podem ser aplicados de forma unilateral pelo Tribunal do Cade ou fazer parte de um Termos de Compromisso de Cessação (TCC) em casos de infrações à ordem econômica advindas de condutas anticompetitivas.

Isto posto, na análise dos ACs, verificou-se que a imposição de remédio antitruste ocorreu nos seguintes atos de concentração: 08012.006688/2001-01 (2004); 53500.002400/2004 (2007); 53500.022515/2006 (2008); 08012.005789/2008-23 (2010); 08700.009731/2014-49 juntamente com 08700.009732/2014-93 (2015); 08700.000726/2021-08 (2022). A seguir apresentam-se os remédios usados em cada um desses casos.

No AC nº 08012.006688/2001-01, julgado em 2004, em que as requerentes foram a CTBC Celular e Net Site. A operação teve como objeto a aquisição, pela CTBC Celular, de parte do capital social da NET Site, mediante Contrato de Subscrição de Ações. A operação foi aprovada com restrições.

Para a aprovação da operação, as empresas assinaram Termo de Compromisso de Desempenho (TCD), cujo objetivo foi manter tratamento isonômico quanto ao compartilhamento de receitas no fornecimento de infraestrutura de telecomunicações a todos os concorrentes da NET SITE, no mercado relevante dos municípios de Uberaba e Uberlândia, de forma a assegurar o fiel e total cumprimento da decisão plenária do Cade que aprovou, mediante condições, o Ato de Concentração acima indicado.

No TCD firmado, as Compromissárias (requerentes) se comprometeram a encaminhar ao Cade cópia de todos os contratos que viessem a serem celebrados com provedores, a partir da data de assinatura do TCD, juntamente com o envio dos relatórios semestrais. No TCD foi acordado que as Compromissárias se obrigavam a enviar relatório, a cada 06 (seis) meses, contendo informações acerca do cumprimento da obrigação assumida.

Destaca-se que, no TCD firmado, há cláusula que determinava que em comprovada alteração significativa das condições da concorrência (nos mercados relevantes definidos na decisão plenária, conforme os termos do voto condutor) o presente Termo de Compromisso poderia ser revisto ou encerrado pelo Plenário do Cade. Quanto às penalidades, o descumprimento do TCD implicaria na revisão da aprovação da operação pelo do Cade.

O TCD firmado entre as partes, teve prazo indeterminado. Mas, os relatórios semestrais deveriam ser encaminhados pelo prazo de 3 (três) anos, (contados da assinatura do presente Termo de Compromisso). Destaca-se que ao final do prazo acima estabelecido, o Cade avaliaria, à sua inteira discricionariedade, sobre o fim deste Termo ou sua prorrogação por igual período, pautado pelos termos do voto vencedor, ou seja, se houve ou não alteração significativa nas características do mercado e/ou passou existir regulação sobre o mercado pela Anatel, de maneira a modificar, de forma determinante, as condições avaliadas à época de decisão do Ato de Concentração nº 08012.006688/2001-01, pelo Cade.

Visto algumas inconsistências no cumprimento do TCD, o Cade elaborou o Despacho Pres/CAD-Cade nº 086/2007 onde se estabeleceu o prazo de 10 (dez) dias a contar de sua publicação no DOU para que as compromissárias do TCD: a) Apresentassem os relatórios semestrais devidos, em conformidade com as exigências da cláusula 4.1 do TCD; b)

Apresentassem justificativa para a inobservância do previsto nas cláusulas 4.1 do TCD. Tendo em vista que o despacho em tela foi publicado no DOU em 04.09.2007 e que o referido prazo expirou em 14.09.2007, e que até esta data, não havia qualquer comprovação do cumprimento dos termos da decisão, a Presidência do Cade, encaminhou os autos à Procade, para providências cabíveis.

Destaca-se que, nos autos do processo AC nº 08012.006688/2001-01, consta que foram feitas publicações no Diário Oficial da União em nome das empresas e de seu advogado e que foi dada por mais de uma vez a ciência dos despachos do Cade às partes, abrindo, inclusive, prazo para apresentação de justificativa quanto ao descumprimento. Entretanto, diante do não cumprimento das obrigações acordadas no TCD por parte das empresas, cumpriu-se o que consta no art. 55 c/c art. 58, § 30, ambos da Lei nº 8884/94, o que implica no encaminhamento dos autos: (i) ao Plenário do Cade para analisar, discricionariamente, a revisão da aprovação da operação; (ii) à SDE para abertura de processo administrativo para adoção de medidas cabíveis, referentes à apuração de eventual ilícito antitruste ao longo do período de descumprimento das obrigações.

Logo, em razão do descumprimento do TCD firmado, cuja observância condicionara a aprovação do ato de concentração, o Presidente do Cade, com base no disposto no artigo 55 e 58, 3º, da Lei nº 8.884/94, **determinou o desfazimento da operação anteriormente submetida e aprovada pelo Cade**. Tal despacho foi homologado pelo Plenário do Tribunal Administrativo em 06/11/2008. Associado a isso, foi aplicada multa em razão do descumprimento do TCD, no valor de R\$ 777.452,73 (setecentos e setenta e sete mil, quatrocentos e cinquenta e dois reais e setenta e três centavos).

No AC nº 53500.002400/2004 (Telecom Itália/Techold/Timepart/Solpart), julgado em 2007, o Cade havia deferido medida cautelar visando manter a reversibilidade da operação. A medida cautelar permitia que a Telecom Itália voltasse ao bloco de controle da Solpart (e da Brasil Telecom), visando tão somente preservar os interesses envolvidos nos investimentos de alto vulto realizados no capital Solpart, da Brasil Telecom Participações SA e da Brasil Telecom SA. A decisão do Tribunal foi de aprovar a operação com a manutenção das condições estipuladas na medida cautelar, que permitia a participação da Telecom Itália no grupo de controle, desde que:

- a) somente indicasse Conselheiros independentes, mas não indicasse diretores para as mencionadas empresas controladas;

- b) somente participasse das deliberações em matérias que não guardassem qualquer tipo de relação direta aos serviços de STFC (LDI e/ou LDN) e/ou SMP;
- c) as reuniões do Conselho de administração fossem realizadas com pautas diversas, sendo uma pauta vedada à Telecom Itália;
- d) as reuniões não suscetíveis de participação dos Conselheiros indicados pela Telecom Itália fossem para tratar de temas diretamente relacionados aos aspectos da estratégia concorrencial;
- e) houvesse a suspensão dos direitos de voto, de veto e da prerrogativa de participar das reuniões sobre STFC (LDI e/ou LDN) e/ou SMP.

No AC nº 53500.022515/2006, julgado em 2008, as requerentes foram a TNL Participações e WAY TV Belo Horizonte. A operação consistiu da aquisição pela TNL das ações ordinárias e preferenciais de emissão da Way TV e foi aprovada com restrições.

O remédio imposto pelo Cade, foi um Termo de Compromisso de Desempenho (TCD) que teve por objeto, nos termos do artigo 58 da Lei 8.884/94, preservar, conforme decisão Plenária, as condições de concorrência nos mercados de prestação de serviços de acesso à Internet banda larga. Há cláusulas específicas no TCD sobre as obrigações da compromissária, como por exemplo, a TNL Participações ou qualquer uma de suas controladoras, coligadas, controladas ou associadas, obriga-se a não exigir da Infovias exclusividade na contratação das suas redes. Assim como, não adquirir, pelo período de 24 (vinte e quatro) meses, a contar da publicação do acórdão, qualquer empresa que possua autorização, permissão e/ou concessão para a utilização de frequências de MMDS (Serviço de Distribuição Multiponto Multicanal) nas regiões de Belo Horizonte, Poços de Caldas e Barbacena. Entre outras.

No que tange à duração do TCD, este teria vigência pelo período de 24 (vinte e quatro) meses, a contar da publicação do acórdão, ressalvada a possibilidade de revisão desse prazo, mediante requisição fundamentada da compromissada. Além disso, o AC nº 53500.022515/2005 só seria arquivado mediante cumprimento total das obrigações constantes do TCD, assim reconhecido pelo Plenário do Cade ao final de seu prazo de vigência.

No AC nº 08012.005789/2008-23, julgado em 2010, as requerentes foram a Telemar Norte Leste (Oi), Brasil Telecom (BrT), Invitel e Credit Suisse e o objeto da operação constitui da aquisição pela Oi de ações representativas do controle de emissão da Invitel, implicando a

aquisição do controle indireto do Grupo Brasil Telecom pelo Grupo Oi.

A aprovação da operação ocorreu mediante de assinatura de um Termo de Compromisso de Desempenho (TCD) que buscou criar um mecanismo de monitoramento pelo Cade de consultas da empresa em relação ao mercado de atacado. Com isso, o Cade teria à sua disposição as características dos pedidos, os preços e prazos médios de atendimentos de vários serviços de atacado, conseguindo identificar se ocorreu ou não discriminação no atendimento de demandas semelhantes. Ademais, a negativa por parte das requerentes em atender uma demanda específica [argumentando, por exemplo, não haver capacidade ociosa disponível na rede] deveria ser fundamentada, devendo-se ter a responsabilização pessoal do técnico que faria esta afirmação. Com estes mecanismos, o Cade visava diminuir o incentivo das requerentes de negarem atendimento, de forma injustificada, aos clientes no *upstream* [que concorrem no *downstream*]. Logo, a forma de construção desse TCD (AC nº 08012.005789/2008-23), segundo consta nos autos do processo, implicou em um avanço significativo, em que as partes técnicas passam a prestar contas de suas decisões aos órgãos de defesa da concorrência.

Frise-se, também, que o TCD procedimentalizava o acompanhamento das demandas de atacado. Assim, as requerentes assumiriam a obrigação de dar um *feedback* diário aos seus clientes, sobre prazos de atendimento e sobre possibilidades técnicas de prestação destes serviços. Os clientes, também, seriam informados, periodicamente, se os seus pedidos estavam acima ou abaixo da média de atendimento.

Especificamente, no TCD em questão, a compromissária (Oi) tinha entre suas obrigações: i) manter, por prazo mínimo de 5 (cinco) anos, uma gerência comercial, responsável, exclusivamente, pela oferta de serviços de EILD⁴⁸, Interconexão e demais ofertas de atacado; ii) procedimentos de contratação; iii) informar ao Cade a respeito de qualquer modificação realizada no TCD com justificativa que demonstrasse que os princípios de transparência do TCD foram preservados e foram respeitados as obrigações que nele constavam.

Por fim, no que tange à duração do TCD, conforme Cláusula Sétima, com exceção da

⁴⁸ Exploração Industrial de Linha Dedicada (EILD) refere-se à modalidade de Exploração Industrial em que uma Prestadora de Serviços de Telecomunicações fornece a outra Prestadora de Exploração serviços de Telecomunicações, mediante remuneração preestabelecida, Linha Dedicada com características técnicas definidas para constituição da rede de serviços desta última. E, Linha Dedicada, por outro lado, refere-se à oferta de capacidade de transmissão de sinais analógicos, telegráficos ou digitais entre dois pontos fixos, em âmbito nacional e internacional, utilizando quaisquer meios dentro de uma área de prestação de serviço.

obrigação prevista em 2, que vigorariam por 5 anos, todas as demais obrigações da compromissária, previstas no TCD deveriam ser cumpridas por 36 (trinta e seis) meses, a contar da publicação do presente TCD.

Nos ACs nº 08700.009731/2014-49 e AC nº 08700.009732/2014-93, julgados de forma conjunta em 2015, as requerentes do primeiro AC (08700.009731/2014-49) foram a Telefónica, Assicurazioni Generali, Intesa Sanpaolo e Mediobanca. Quanto ao segundo (08700.009732/2014-93) as requerentes foram a Telefônica Brasil, Telefónica, GVT Participações e Vivendi.

Destaca-se que no AC nº 08700.009731/2014-49 cuidou-se da cisão da Telco, uma sociedade *holding* constituída em 2007 com participação da Telefónica (TEF), da Assicurazioni Generali (AG), da Intesa (IS), e da Mediobanca (MB) na Telecom Italia (TI). E, no AC nº 08700.009732/2014-93 tratou-se da aquisição, pela Telefônica Brasil (Vivo), da totalidade das ações de emissão da GVT Participações (GVTPar), empresa controladora da GVT, que na época era de propriedade da Vivendi. O voto do Conselheiro relator, Márcio de Oliveira Júnior, indicou a aprovação condicionada à assinatura e ao cumprimento de Acordos em Controle de Concentrações – ACCs de modo que se garantisse a manutenção de qualidade de serviços; e, também deveriam ocorrer alienação de participação acionária e suspensão de direitos políticos.

Quanto ao ACC Telefónica, consta nos autos do processo que, já havia um TCD em andamento envolvendo a empresa (AC nº 53500.012487/2007), em que restavam algumas obrigações estruturais pendentes de cumprimento. Nesse sentido, como medida de economia processual e para facilitar o acompanhamento de ambas as decisões pelo Cade, as obrigações vincendas da requerente foram incorporadas ao novo acordo assinado nos presentes autos.

No TCD referente ao (AC nº 53500.012487/2007), as compromissárias (Telefónica, Assicurazioni Generali, Intesa e Mediobanca) assumiram a obrigação de vedar a influência da Telefónica nos negócios brasileiros de telecomunicações da Telecom Italia (TI). Para tanto, foram previstos mecanismos destinados a blindar a gestão desses negócios da influência da Telefónica, sem prejuízo da participação da gestão e dos negócios do Grupo Telecom Italia em outros países.

Já no acordo referente aos ACs nº 08700.009731/2014-49 e 08700.009732/2014-93, proposto pela Telefónica, a garantia de não influência foi ampliada, uma vez que foram suspensos todos os direitos políticos da Telefónica na Telecom Italia em qualquer país. Assim,

a Telefónica ficou impedida de: (i) participar ou votar em qualquer instância deliberativa da TI, e (ii) integrar participar ou indicar membros para quaisquer de seus órgãos diretivos.

Destaca-se também que nos autos dos ACs em referência, a requerente Telefónica apresentou proposta de remédios estruturais e comportamentais que mitigariam as preocupações concorrenciais geradas pela presente operação, especialmente no tocante à influência da requerente na TI. Em síntese, a requerente propôs a realização de desinvestimentos para suprimir suas participações acionárias diretas na TI com a finalidade para assegurar a independência entre os negócios dos grupos econômicos a que pertencem essas empresas. Tais desinvestimentos deveriam ser acompanhados de medidas de suspensão de direitos políticos que implicassem na interferência da Telefónica TI e de compromissos de não compartilhamento de informações confidenciais ou concorrencialmente sensíveis entre esses grupos.

Os compromissos comportamentais que diziam respeito às limitações de direitos políticos propostas pela Telefónica consistiam em cinco itens: (i) proibição de voto ou veto em instâncias deliberativas da Telecom Italia (TI) ou de qualquer empresa controlada direta ou indiretamente pela mesma; (ii) proibição de indicação de membros para órgãos deliberativos de empresas controladas direta ou indiretamente pela TI, estabelecidas ou não no Brasil; (iii) proibição de celebração de acordos de acionistas cujo objeto fosse as participações detidas na TI, ressalvadas as renovações com acionistas da Telco; (iv) proibição de aumento de participação acionária direta ou indireta na TI, ressalvadas aquelas necessárias à consecução das medidas de desinvestimento assumidas no presente acordo; e (v) proibição de eleição como membros do Conselho de Administração de qualquer empresa estabelecida no Brasil, controlada direta ou indiretamente pela Telefónica, membros do Conselho de Administração de qualquer empresa estabelecida no Brasil, controlada direta ou indiretamente pela TI.

Da mesma forma, não poderia ser indicado como conselheiro de quaisquer empresas estabelecidas no Brasil e controladas direta ou indiretamente pela Telefônica do Brasil (que absorveu os negócios e as autorizações da Vivo por incorporação), qualquer pessoa que, nos doze meses anteriores à sua indicação, tenha ocupado o cargo de administrador ou equivalentes de qualquer empresa, estabelecida no Brasil, controlada direta ou indiretamente pela TI.

O segundo conjunto de medidas comportamentais visavam reduzir a transparência entre

os grupos que pertenciam a Telefónica e TI, especialmente quanto à impossibilidade de compartilhamento de informações sensíveis. Portanto, a Telefónica não acessaria ou compartilharia, direta ou indiretamente, informações confidenciais, estratégicas e/ou concorrencialmente sensíveis entre quaisquer empresas, ou entre os responsáveis pela administração e representação das empresas do Grupo Telefónica, da Vivendi e da TI relativas à atuação desses grupos no segmento de telecomunicações. Tal vedação de compartilhamento de informações compreendeu inclusive aquelas informações que viessem a se tornar públicas *a posteriori*, ainda que estivessem sob domínio privado das partes no momento da transmissão.

No que se refere ao ACC entre Telefônica Brasil e GVT Participações, consta nos autos dos processos que no acordo proposto pela Telefônica do Brasil e pela GVT, foram apresentados compromissos que asseguravam a qualidade dos serviços atualmente prestados pela GVT e garantiam que os aspectos positivos da operação fossem repassados ao consumidor, especialmente nos serviços de STFC (telefonia fixa), SCM (internet) e SeAC (TV por assinatura). Além disso, as signatárias reforçavam o compromisso em envidar seus melhores esforços para manter a independência entre as empresas envolvidas na operação.

Para tanto, o primeiro conjunto de medidas comportamentais propostas consistiu em: (i) não reduzir a cobertura geográfica de atendimento (que tinham na época da operação); (ii) manter as ofertas de planos de serviços e ofertas conjuntas dos mencionados serviços; (iii) manter os serviços prestados pela GVT aos seus clientes nas mesmas condições contratuais vigentes desde 17/11/2014 até o fechamento da alteração, salvo se houvesse interesse do cliente em rescindir o contrato ou se houvesse descumprimento contratual pelo cliente; (iv) manter média da velocidade de acesso de banda larga por clientes da GVT nos patamares em que estavam à época da negociação do Acordo.

Quanto aos prazos para o cumprimento das obrigações impostas às empresas no ACC, estes estavam previstos nas cláusulas 2.1 que tratava das obrigações relativas à redução da influência da TEF na TI e 2.2 que tratava da obrigação de não compartilhar ou acessar informações sensíveis ou confidenciais do Acordo, porém foram mantidos com acesso restrito ao Cade e à Requerente. Esses compromissos visavam garantir que as condições vigentes de prestação de serviços nas localidades atendidas pelas partes fossem mantidas inalteradas por prazo razoável. Tal prazo permitia, ainda, que eventuais operadoras interessadas em ingressar no mercado, com investimento em infraestrutura, iniciassem suas atividades e concorressem com as compromissárias.

As limitações de direitos políticos dispostas anteriormente foram também replicadas no Acordo firmado com a GVT e a Telefônica do Brasil com o escopo de difundir a independência entre as empresas envolvidas na operação, que consistiam em: (i) não permitir que a Vivendi exercesse quaisquer direitos na Telefônica do Brasil, vedação que inclui direitos de voto, de veto ou de participação em instâncias deliberativas da Telefônica do Brasil; (ii) não permitir que a Vivendi indicasse membros para os Conselhos de Administração, Diretorias ou órgãos de atribuições equivalentes da TBrasil ou de quaisquer de suas controladas, diretas ou indiretas, que atuem na prestação de serviços de telecomunicações no mercado brasileiro; e, (iii) não permitir que a Vivendi celebrasse qualquer acordo de acionistas ou contrato equivalente com relação às participações que deteria na Telefônica do Brasil; e/ou aumentasse sua participação acionária, direta ou indireta, na Telefônica do Brasil ou alterasse as condições de sua participação acionária na Telefônica do Brasil para além dos termos já ajustados perante o Cade.

O terceiro conjunto de medidas comportamentais visava reduzir a transparência entre os grupos a que pertenciam à Telefônica do Brasil e TI, especialmente quanto à impossibilidade de compartilhamento de informações sensíveis. Portanto, a Telefônica do Brasil não acessaria ou compartilharia, direta ou indiretamente, informações confidenciais, estratégicas e/ou concorrencialmente sensíveis entre quaisquer empresas, ou entre os responsáveis pela administração e representação das empresas do Grupo Telefônica, da Vivendi e da TI relativas à atuação desses grupos no segmento de telecomunicações. Tal vedação de compartilhamento de informações compreenderia inclusive aquelas informações que viessem a se tornar públicas *a posteriori*, ainda que estivessem sob domínio privado das partes no momento da transmissão.

No que diz respeito ao ACC da Vivendi, as obrigações estruturais assumidas pela Vivendi S.A. referem-se ao compromisso de alienação gradativa e total de sua participação minoritária no capital social da Telefônica do Brasil, com vistas a eliminar as preocupações concorrenciais decorrentes das participações acionárias cruzadas que seriam adquiridas pela Vivendi em decorrência da operação. Nesse contexto, a Vivendi S.A se comprometeu a uma alienação gradativa da sua participação no capital social da Telefônica do Brasil.

As obrigações comportamentais assumidas pela Vivendi tinham como objetivo mitigar as preocupações concorrenciais oriundas da operação em análise, por meio da qual a Vivendi se comprometeu a (i) reduzir a sua influência na Telefônica do Brasil e (ii) não compartilhar ou acessar informações sensíveis ou confidenciais do Grupo Telefônica e do Grupo Telecom

Italia. Tais obrigações perduraram desde a assinatura do acordo até que a Vivendi alienasse a totalidade do capital social da Telefônica do Brasil que adquiriria em decorrência da operação.

À semelhança dos demais Acordos, houve compromissos para que a Vivendi reduzisse eventual influência na Telefônica do Brasil, bem como, não acessasse informações concorrencialmente sensíveis referentes aos negócios da Telefônica do Brasil. Para tanto, a Vivendi se comprometeu a: (i) não votar e/ou vetar em instâncias deliberativas da Telefônica do Brasil ou de qualquer outra empresa controlada direta ou indiretamente pela Telefônica do Brasil; (ii) não participar de deliberações de matérias que tratassem de assuntos relacionados à atuação da Telefônica do Brasil; (iii) abster-se de exercer direito a voto extraordinário decorrente de ações preferenciais; (iv) abster-se de indicar membros para órgãos deliberativos de empresas controladas direta ou indiretamente pela Telefônica do Brasil, estabelecidas no Brasil, que atuavam na prestação de serviços de telecomunicações no mercado brasileiro; (v) abster-se de celebrar acordo de acionistas cujo objeto fossem as participações detidas na Telefônica do Brasil; (vi) abster-se de aumentar a participação acionária direta ou indireta na Telefônica do Brasil; e (vii) abster-se de alterar as condições de participação acionária da Vivendi na Telefônica do Brasil, de forma a não deter quaisquer direitos políticos na Telefônica do Brasil.

Ainda com o intuito de mitigar as preocupações concorrenciais decorrentes de participações cruzadas, mesmo que temporárias, a Vivendi S se comprometeu, na condição de acionista minoritária da Telefônica do Brasil, a não acessar, ou compartilhar, direta ou indiretamente, informações sensíveis relativas à atuação do Grupo Telefónica e da Telecom Itália no setor de telecomunicações. Tal vedação de acesso e compartilhamento de informações compreendeu também as informações sensíveis que viessem a se tornarem públicas a *posteriori*, ainda que estivessem sob domínio privado das partes no momento da transmissão.

No que se refere ao monitoramento do cumprimento dos acordos, estes seriam realizados pelo Cade com base em diligências próprias e em relatórios periodicamente enviados pelas compromissárias, nos quais constariam (i) as informações indicadas nos Acordos conforme os prazos neles assinalados e (ii) outras informações que o Cade poderia requerer, a qualquer momento, para complementar a análise acerca do adimplemento das obrigações.

No Acordo da empresa que atuaria no mercado brasileiro – que compreendeu a

Telefônica do Brasil e a GVT –, constava também a obrigação de manutenção de política de portas abertas (*open door policy*) a qual permitiria que qualquer funcionário do Cade, mediante notificação prévia de setenta e duas horas e independentemente de ordem judicial, tivessem acesso às dependências das compromissárias para realização de inspeção. Ademais, tais obrigações incluíam ainda a prestação de irrestrita colaboração técnica às autoridades concorrenciais do SBDC, o que permitiria ao Cade fortalecer a política pública de defesa da concorrência com célere intervenção em caso de eventuais práticas anticompetitivas decorrentes do descumprimento do Acordo.

Finalmente, em 2022 foi aprovado pela maioria do Tribunal Administrativo de Defesa da Concorrência, o AC nº 08700.000726/2021-08 mediante a assinatura de Acordo em Controle de Concentrações (ACC). Inicialmente, a SG havia negociado um pacote de remédios comportamentais, que envolvia (Conforme descrição resumida no voto vogal do Conselheiro Luiz Augusto Hoffmann)

- Oferta RAN *sharing* (exploração industrial de rede): Tim e Voto Ato de Concentração GAB6 Telefônica se obrigariam a disponibilizar, temporariamente, ofertas para celebração de contratos de *ran sharing* com potenciais interessados em condições pré-estabelecidas;
- Oferta Radiofrequências: Tim e Telefônica se obrigariam a ceder de forma onerosa e temporária, em caráter secundário, direitos de uso de radiofrequência adquiridas da Oi que não estivessem sendo utilizados pelas compradoras, em determinados municípios especificados;
- ORPA [Ofertas de Referência de Produto de Atacado] Roaming Nacional: as compradoras se comprometeriam a apresentar, para homologação da Anatel, novas ofertas de referência para disponibilizar cobertura via roaming para concorrentes, em caráter isonômico e não discriminatório;
- Oferta de Referência Mobile Virtual Network Operator (“MVNO”): compradoras se comprometeriam a disponibilizar novas ofertas de referência para disponibilizar, em condições isonômicas e não discriminatórias, serviços de voz, dados móveis e derivados para MVNOs; e
- Nomeação de Trustee para monitoramento dos compromissos assumidos.

Posteriormente, quando o AC já se encontrava em trâmite no Tribunal, foram

acrescentados outros remédios (mantendo-se os acima mencionados):

- Desinvestimento, por parte das compradoras de determinados percentuais (confidenciais) das estações rádio base (ERB) adquiridas da Oi;
- Garantia de que um percentual mínimo de toda a capacidade de rede associada às radiofrequências adquiridas da Oi seja compartilhado com terceiros
- Obrigação de alugar por um prazo que pode ser de 10 anos todos os espectros adquiridos da Oi não utilizados pelas compradoras em determinados municípios.

5. CONDUTAS ANTICOMPETITIVAS NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES: TELEFONIA, INTERNET E INFRAESTRUTURA

No período de 2000 a junho de 2022, encontrou-se 18 processos administrativos (PA) referentes aos setores abordados nesse Caderno (telefonia, internet e infraestrutura de telecomunicações). No Quadro 10 apresenta-se a relação de todos esses 18 PAs contendo informações referentes aos seus respectivos números de registro no Cade, tipo de conduta, mercado relevante, data do julgamento e a decisão tomada.

Quadro10 - Processos Administrativos em relação às condutas julgados pelo Cade, 2000 a junho de 2022

Processo	Tipo de conduta denunciada	Mercado	Julgamento	Decisão
08012.011690/1999-08	Conduta Unilateral- abuso de poder econômico	Acesso à internet	13/07/2005	Arquivamento
53500.001821/2002	Conduta Unilateral- Discriminação de preços	Telefonia Fixa e de Longa distância	14/09/2005	Arquivamento
53500.001823/2002	Conduta unilateral- detenção de insumo essencial; subsídio cruzado; e discriminação de preço	Telefonia Fixa e de Longa distância	14/09/2005	Arquivamento

53500.001824/2002	Conduta unilateral-detenção de insumo essencial; subsídio cruzado; e discriminação de preço	Telefonia Fixa e de Longa distância	14/09/2005	Arquivamento
53500.005770/2002	Conduta Unilateral-Discriminação de preços	Serviços de comunicação de dados	22/02/2006	Celebração de TCC
08012.007667/2004-48	Conduta Unilateral- Criar dificuldades ao concorrente	Serviços de Valor Adicionado (Serviços Telefônicos 0900 e de Utilidade Pública Prestados Pela Telesp)	29/03/2006	Celebração de TCC
53500.013140/2005	Conduta unilateral-Preços predatórios	Provimento de acesso à internet	09/04/2008	Arquivamento
53500.002336/2003	Conduta Unilateral-"sumidouro de tráfego"	provimento de serviços de telecomunicações de suporte aos provedores de acesso discado aos serviços Internet	14/03/2012	Arquivamento
53500.006130/2001	Conduta Unilateral-recusa de venda, prática discriminatória	Serviço de telecomunicação- instalação de Linhas Dedicadas em Regime de Exploração Industrial (EILD)	14/03/2012	Arquivamento
53500.002336/2003	Conduta Unilateral-"sumidouro de tráfego".	Acesso discado aos serviços Internet	26/09/2012	Arquivamento
08700.000783/2001-35	Conduta Unilateral-discriminatórias e concorrência desleal (imoral, desonesta)	Serviço de valor adicionado - SFTC	23/01/2013	Arquivamento
08012.008501/2007-91	Cartel	Rede Móvel- serviço de internet	06/11/2013	Arquivamento
53500.015661/2007	Conduta Unilateral-discriminatória; imputação de preço predatório e promoção sazonal	Provimento de acesso à internet	4/12/2013	Arquivamento
53500.015318/2006	Conduta Unilateral- abuso de posição dominante	SMP	18/12/2013	Arquivamento
53500.004704/2003	Conduta Unilateral- criar dificuldade ao concorrente	Mercado de telefonia móvel e de telefonia fixa como mercados distintos	26/11/2014	Arquivamento

08012.003918/2005-04	Conduta Unilateral- abuso de posição dominante	Serviço de telefonia fixa comutado – STF	11/3/2015	Condenação- multa
08700.010110/2012-46	Conduta Unilateral- abuso de posição dominante	Serviço de Comunicação Multimídia – SCM	9/11/2016	Arquivamento
08700.011835/2015-02	Conduta Comercial Uniforme	Serviço de Comunicação Multimídia – SCM e Infraestrutura	18/05/2022	Condenação - multa

Fonte: Departamentos de Estudos Econômicos.

A partir da análise do Quadro 10, verifica-se que dentre os 18 casos de condutas anticompetitivas para o setor de telecomunicações (telefonia, internet e infraestrutura julgados pelo Cade, apenas um foi classificado como cartel (08012.008501/2007-91) e outro como conduta comercial uniforme (08700.011835/2015-02). Os outros 16 casos foram de condutas unilaterais, com destaque para três sobre abuso de posição dominante, dois em relação a “sumidouro de tráfego”, dois que se referiram a criar dificuldades ao concorrente, dois sobre detenção de insumo essencial, subsídio cruzado e discriminação de preços; outros dois também de discriminação de preços.

Quanto à decisão, dos 18 casos analisados, para dois deles foi necessário a celebração de TCC (53500.005770/2002 e 08012.007667/2004-48) e em outros dois (08012.003918/2005-04 e 08700.011835/2015-02) as empresas foram condenadas a pagarem multa, os demais foram arquivados sem condenação. A seguir descreve-se os casos em que a decisão foi pela condenação ou houve celebração de TCC, considerando a ordem cronológica da data do julgamento pelo Cade.

5.1 EMBRATEL *versus* TELESP

O primeiro caso analisado refere-se ao PA nº 53500.005770/2002. Neste PA tratou-se da condenação da denunciada TELESP e também da verificação do cumprimento dos Termos de Compromisso e Cessação homologados pelo Cade nos autos dos Processos Administrativos nº53500.002286/2001 e 53500.002284/2001, sendo que nesses três casos a representante foi Embratel e a denunciada foi a TELESP.

Posteriormente à instauração dos três processos acima referidos, foram firmados dois Termos de Cessação de Conduta (TCC), uma abrangendo os Processos Administrativos nº 53500.002286/2001 e 53500.002284/2001 e outro relativo ao PA nº 53500.005770/2002, possuindo, ambos os TCCs, idêntico teor, visto que os casos apresentavam grande semelhança

em seus fatos.

Segundo documentos dos processos, a Procuradoria Federal Especializada junto ao Cade (PFE/CADE) apontou em seu parecer que os fatos apresentados nas representações que deram origem aos processos administrativos em questão possuíam pontos fáticos em comum, em relação à “condutas discriminatórias atribuídas à Telesp, quando da realização de licitações públicas, consistente em discriminação de preços em relação ao serviço de acesso local de exploração industrial de linhas dedicadas (EILD), condutas essas tipificadas no art. 20, 1. II e IV c/c o art. 21, IV, V e XII”. Logo, o relator verificou que o objeto e as partes representante (EMBRATEL) e representada (TELESP) dos três PAs em tela eram as mesmas, o que já constituiria motivo para uma apreciação conjunta.

Os processos administrativos mencionados foram instaurados para apurar indícios de condutas anticompetitivas, supostamente perpetradas pela Telesp, consistentes em discriminação de preços e elevação dos custos de rivais, no que concerne ao provimento de serviço de acesso local, ou seja, exploração industrial de linhas dedicadas (EILD) em âmbito local, serviço esse denominado de serviço de acesso pela normativa setorial. De acordo com as representações formuladas pela Embratel, a discriminação se daria por meio de descontos concedidos às empresas verticalmente integradas à representada em detrimento dos concorrentes dependentes do referido serviço.

Em situações em que uma empresa tem controle parcial ou total sobre uma rede ou infraestrutura essencial, a conduta teria como objetivo a elevação dos preços de insumos (EILD Padrão) adquiridos pelos seus rivais no mercado alvo (Serviço de Comunicação Multimídia - SCM), provocando, conseqüentemente, a elevação artificial dos custos dos seus concorrentes no serviço de SCM.

O Conselheiro relator do PA no Cade, Luis Fernando Schuartz, afirmou que o Termo de Compromisso de Cessação de Prática celebrado entre a Anatel e TELESP, cumpria os requisitos previstos no art. 53 da Lei nº 8.884/94, sendo efetivamente adequado para fazer cessar a conduta anticompetitiva adotada pela representada.

A Anatel também respondeu ao Ofício nº 940/2006/PRES/CAD-CADE, que solicitava manifestação da Agência a respeito do relatório de acompanhamento do Termo de Compromisso de Cessação de Conduta - TCC, firmado no âmbito do PA nº 53500.005770/2002. A Agência informou que até aquela data (29-05-2006), não tinha verificado nenhum descumprimento do TCC por parte da TELESP. Ademais, ressaltou que não houve

qualquer denúncia ou reclamação de clientes ou concorrentes da TELESP.

5.2 One Word *versus* TELESP

No PA nº 08012.007667/2004-48, a One World Interactive do Brasil S/C (representante) denuncia a TELESP (representada) de conduta anticompetitiva que implicaria discriminação do acesso a determinados serviços de valor adicionado. Assim, tendo esse fato em vista, e com fundamentação nas mesmas razões que levaram à TELESP a assinatura de um TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) com o Ministério Público Federal e a Anatel, a representada manifesta em 26 de agosto de 2005, seu interesse em negociar a celebração de um Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC) com a Secretaria de Direito Econômico (SDE), nos termos do art. 53 da Lei n.º 8.884/94, objetivando o encerramento do PA da maneira mais célere possível.

No que se refere aos indícios de conduta anticompetitiva, segundo informações da representante (One World), a representada (TELESP) praticou condutas anticompetitivas “em relação ao serviço de portais de voz, consistente no bloqueio discriminatório do acesso a serviço de valor adicionado (SVA) hospedados em redes de empresas de telefonia não ligadas aos interesses econômicos da representada”. Alegou-se ainda que a TELESP violava a ordem econômica, dado o bloqueio discriminatório de acesso aos SVAs (serviços de valor adicionado), ao conceder acesso aos assinantes que obtinham alguns SVAs (de operadoras ou grupos econômicos à qual pertence) enquanto impedia, em tese, o acesso aos SVAs prestados pela One World (hospedados em suas concorrentes BCP, ATL e Tess).

Conclui a representante indicando que a TELESP estaria prejudicando a livre concorrência, através de exercício abusivo de sua posição dominante no mercado. Estaria também supostamente limitando o acesso de empresas no mercado, além de criar dificuldades ao funcionamento de empresa concorrente.

A representada, por sua vez, alegava que o bloqueio aos SVAs consistia na única forma de fazer cumprir a decisão judicial proveniente da Ação Civil Pública nº 98.0038893-1, movida pelo Ministério Público Federal, em face da TELESP, Embratel, Anatel e Sitel (Sociedade Brasileira dos Prestadores de Serviços de Teleinformações); assim, a SDE entendeu haver indícios suficientes para abertura do Processo Administrativo, sugerindo a adoção de Medida Preventiva, nos termos aludidos em seu parecer (fis. 792). A referida Medida Preventiva foi concedida pelo Secretário de Direito Econômico (fls.793), determinando que a representada se abstivesse de bloquear as chamadas de seus usuários para SVAs localizados fora de sua rede de telefonia, fixando multa diária no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) caso a medida

preventiva viesse a ser descumprida.

Aos 26 de agosto de 2005, com fundamentação nas razões que a levaram à assinatura do mencionado TAC junto a Justiça Federal, a TELESP manifestou interesse em negociar a celebração de um Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC) com a SDE, nos termos do art. 53 da Lei 8.884/94, objetivando o encerramento do presente Processo Administrativo. Tal negociação se confirmou com a elaboração de uma minuta final do Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC) - a assinatura de TCC ocorreu em 17.11.2005.

Assim, o TCC firmado entre a SDE e a TELESP, devidamente assinado, foi encaminhado ao Cade para *referendum*, nos termos do art. 53 da Lei nº 8.884/94.

5.3 Secretaria de Direito Econômico *versus* TELEMAR Norte Leste

A representação da Secretaria de Direito Econômico (SDE) contra a Telemar foi registrado no PA nº 08012.003918/2005-04. O PA versou sobre alegada conduta anticoncorrencial que teria sido praticada pela TELEMAR, atualmente “Oi”, durante o período de maio de 2002 até novembro de 2004. A prática comercial em análise consistiu no monitoramento e cronometragem de ligações dos próprios clientes/usuários para o Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC da concorrente Vésper, adquirida pela Embratel (Empresa Brasileira de Telecomunicações), hoje Claro. Nesse contexto, o representado utilizou tais informações para organizar ação de telemarketing (promoção de vendas de serviços por telefone) com ofertas de vantagens comerciais a esses clientes que procuraram a concorrente.

Assim, para dificultar o acesso da Vésper ao mercado que antes monopolizava, a Telemar teria, por exemplo, que dificultar o uso de insumos essenciais pela concorrente ou praticar alguma forma de predação, de modo a impedir que a Vésper adquirisse um tamanho crítico a partir do qual seria viável. Ao monitorar as ligações dos próprios usuários, os quais somavam mais de 90% de todo o mercado, a representada conseguiu mapear com acuidade quais dos seus clientes eram prováveis desertores de sua rede de atendimento, o que lhe permitia um instrumento de retenção da própria clientela a princípio inalcançável para as demais empresas de telefonia.

Segundo a Anatel, essa conduta da representada consistiu em ilícito regulatório por infração ao disposto no art. 24, inciso II, do Regulamento de Serviços de Telecomunicações (RST), aprovado pela Resolução nº 73, de 25/11/98; nos art. 5º, 6º e 70, inciso II, da Lei nº 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT); e na Cláusula 15.1, inciso XXIII, do

Contrato de Concessão aprovado pela Resolução nº 26, de 27/5/1998.

Em um breve histórico da decisão do Cade sobre o referido processo, tem-se que em 11 de março de 2015, o relator, conselheiro Márcio de Oliveira Júnior emitiu voto (SEI 0032877) sobre o PA nº 08012.003918/2005-04, onde argumentou que o cerne da questão apontada nos autos do PA é “se o acesso indevido a dados de concorrente em razão do compartilhamento de infraestrutura de telefonia seria tanto um ilícito regulatório quanto um ilícito anticompetitivo”. Além disso, afirmou que a premissa para essa discussão residia no fato de que “as esferas regulatória e antitruste não seriam excludentes, mas sim complementares, uma vez que os bens jurídicos tutelados por cada esfera seriam diferentes”. Logo, concluiu que não haveria qualquer hipótese de dupla punição, caso o Cade entendesse que tal acesso seja uma infração à ordem econômica.

Ademais, o Relator ainda considerou que a estrutura de mercado da época da conduta incentivou uma postura mais proativa da representada (“agressiva”), em que a Telemar buscava angariar participação em alguns segmentos de mercado. Para tanto, acessou irregularmente a base de dados de um concorrente para promover ações direcionadas a clientes com melhor capacidade de pagamento. No entanto, o relator disse que não vislumbrava, nos autos, evidências de que tais ações teriam escopo exclusionário. O relator também afirmou não ter encontrado, nos autos do PA, indícios de que a classificação de clientes de acordo com o porte financeiro afrontaria a ordem econômica.

Por outro lado, a Telemar Norte Leste foi condenada, nos termos do voto-vogal da Conselheira, Ana Frazão, pela prática de infração à ordem econômica prevista no art. 20, incisos I e IV, e art. 21, incisos IV e V, ambos da Lei 8.884/94. A Conselheira inclusive usa como argumento partes do voto condutor- Conselheiro Relator Márcio de Oliveira Júnior, assim transcrito:

Como demonstra o voto do Conselheiro Relator, há provas inequívocas nos autos de que a representada rastreou a ligação de seus assinantes para o SAC da Vésper e classificou os usuários de acordo com a duração dessas chamadas em “curiosos”, “interessados” e “muito interessados”. A partir daí, a Telemar desenvolveu uma estratégia de *marketing* para impedir a migração dos clientes, oferecendo propostas diferenciadas para cada tipo de assinante a depender do tempo despendido na ligação, do valor médio da conta e o do histórico de inadimplência.

Ademais, a própria representada admite a prática dos atos investigados, embora questione sua ilicitude.

(...) o fato de a representada saber exatamente os clientes que tinham a intenção de mudar de operadora de telefonia, lhe permitia dificultar, de forma

anormal e a partir de uma vantagem decorrente apenas de sua condição de incumbente – e não da sua maior eficiência –, o estabelecimento da concorrente, sem que tivesse de comprometer seus lucros. Presumindo a insatisfação do consumidor, bastava oferecer os seus planos mais vantajosos para aqueles clientes específicos para garantir a fidelização.

Essa possibilidade garantiu vantagens extremamente relevantes à representada, que, como salientou o Conselheiro Relator, não estavam disponíveis a nenhum outro agente do mercado. De fato, o referido rastreamento só era possível em razão do controle da infraestrutura de telefonia fixa daquela Região pela concessionária. Trata-se, portanto, de caso clássico de abuso de posição dominante por parte do incumbente titular da infraestrutura essencial.

Ainda no que concerne ao voto-vogal da Conselheira Ana Frazão, consta que devido ao fato de que fora demonstrado a existência de meios não concorrenciais na realização das promoções e a potencialidade lesiva da conduta, entendia que a representada praticou ilícito antitruste, por ter abusado de sua posição dominante, o que criava dificuldade indevida e injustificável ao desenvolvimento da concorrente (Vésper) no mercado de telefonia fixa.

Logo, o voto da Conselheira foi pela condenação da EMBRATEL e pela aplicação de multa definida no valor de R\$ 26.588.422,59, na época.

Portanto, em 29-05-2015 o Plenário, por maioria, determinou a condenação da Representada, nos termos do voto vogal da Conselheira Ana Frazão.

5.4 Sencinet Brasil Serviços de Telecomunicações Ltda. (Antiga: BT Brasil Serviços de Telecomunicações Ltda.) versus Claro S.A., Oi Móvel S.A., Telefônica Brasil S.A.

Conforme descreve a Conselheira Relatora Paula Farani de Azevedo Silveira, o PA nº 08700.011835/2015-02 se originou de denúncia sobre danos concorrenciais causados pela união das empresas Claro, Oi e Telefônica em consórcio para a concorrência em licitações públicas promovidas para o fornecimento de serviços de telecomunicações. A denunciante, BT Brasil, também mencionou condutas de recusa de contratar, recusa de acesso e preços discriminatórios empreendida pelas empresas representadas contra si.

A Superintendência-Geral do Cade considerou que as empresas representadas se utilizaram do consórcio para a participação em licitações públicas no mercado de SCM de modo anticompetitivo, além de terem praticado condutas unilaterais discriminatórias em relação à BT Brasil, no acesso às suas respectivas infraestruturas, no âmbito do Pregão da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios) nº 144/2015, opinando pela condenação das representadas.

O referido Pregão dos Correios, realizado para a contratação de serviços de transmissão de dados (Serviço de Comunicação Multimídia – SCM) para realizar a conexão de unidades prediais dos Correios em todo o território brasileiro, pelo período de 5 anos, sucedeu licitação realizada em 2010 para o provimento dos mesmos serviços, que foi vencida pela BT Brasil.

Antes da realização do Pregão nº 144/2015, no qual teriam ocorrido as condutas exclusionárias denunciadas pela BT, os Correios promoveram o Pregão nº 174/2014 com o mesmo objeto das outras duas licitações mencionadas, que foi anulado por decisão dos Correios, após o Tribunal de Contas da União (TCU) determinar a suspensão liminar do certame, acatando argumentos da Claro, de que apesar da BT Brasil ter vencido a licitação anulada por ter apresentado o menor lance entre as empresas participantes do certame, a Representante acabou majorando em 444,39% o valor do lance final apresentado responsável por sua vitória.

No Pregão nº 144/2015, o principal serviço a ser fornecido por meio da licitação seria o “Serviço de Comunicação Multimídia” (SCM), a ser provido por 60 meses com um valor total máximo previsto no edital de R\$ 808.995.241,64. Além do SCM, a licitação envolveu a contratação de serviços adicionais, repasse de conhecimento, serviço de distribuição *multicast* e gerência da Rede de Comunicação de Dados IP. O valor total máximo estabelecido no edital para a contratação dos serviços referidos foi de R\$ 852.384.315,73.

O edital permitia a participação de consórcio de empresas, bem como subcontratação, que era limitada às parcelas referentes a instalação/desinstalação; configuração; manutenção; repasse de conhecimento; distribuição (logística; assistência e suporte técnico); gerência e facilidade de telecomunicação.

O Pregão foi vencido pelo Consórcio Rede Correios (Consórcio) formado pela Oi, a Primesys, empresa integrante do grupo econômico da Claro, pela própria Claro e pela Telefônica.

A SG optou por definir mercados relevantes à montante e à jusante, já que as condutas investigadas estão relacionadas à capacidade das representadas de alavancarem suas posições privilegiadas nos mercados à montante de controle de infraestrutura de telecomunicações para os mercados à jusante de Serviço de Comunicação Multimídia.

Assim, foram definidos como mercados relevantes para a análise antitruste realizada neste processo os mercados de SCM (varejo/ a jusante) e o mercado de infraestrutura de telecomunicações (atacado/a montante), que por sua vez foi subdividido entre o mercado de

oferta atacadista de utilização de rede de acesso de par de cobre ou coaxial para oferta varejista de SCM e entre o mercado de oferta atacadista de infraestrutura de rede fixa de transporte local e de longa distância para transmissão de dados.

Embora a Anatel recomende que as segmentações geográficas de mercado relevante para Serviços de Comunicação Multimídia sejam restritas a nível municipal, optou-se por uma análise agregada do poder de mercado das representadas sobre os municípios brasileiros, considerando-se a enorme dificuldade existente em fazer uma análise caso a caso de mercado relevante para os milhares de municípios brasileiros abrangidos pelo Pregão nº 144/2015.

A SG verificou a existência de poder de mercado nos mercados relevantes definidos no nível a montante (atacado) e nos mercados relevantes definidos no nível a jusante (varejo), além de examinar a existência de incentivos para a realização de “alavancagem”, isto é, da tentativa por parte das detentoras de poder econômico no mercado de atacado a transferir tal dominância para o mercado de varejo.

A SG também informou a existência de elevada concentração no fornecimento de SCM a nível municipal pelas três empresas consorciadas, destacando o fato de que as representadas detinham em outubro de 2015 mais de 90% do mercado em 4821 municípios, e não dispunham de acessos por meio de tecnologia confinada em apenas 48 cidades. Individualmente, mencionou-se o fato de que a Oi detinha participação de mercado acima de 20% em 4741 municípios; que a Claro era a líder de mercado de SCM, com market share de 31,6% medido a nível nacional; e que a Telefônica, em que pese sua capilaridade menor em comparação às outras duas integrantes do Consórcio, possuía em outubro de 2015 mais de 30% do mercado nacional de SCM.

No que diz respeito aos mercados de rede fixa de transporte para transmissão de dados (atacado a montante) e de SCM dedicado (varejo a jusante), a SG usou como referência para a aferição de poder de mercado o Ato Normativo da Anatel nº 5.512/2018, que define as companhias detentoras de PMS nos mercados regulados pela Anatel. A norma referida traz a informação de que a Oi possuía PMS em 4819 municípios (por volta de 86% do total de municípios), tanto no mercado de EILD local quanto no mercado de EILD de longa distância, que constituem o mercado de rede fixa de transporte para transmissão de dados. 38. A Telefônica, por sua vez, foi indicada como detentora de PMS em EILD local e de longa distância em 622 municípios, enquanto a Claro era indicada como detentora de PMS em 938 municípios especificamente no mercado de EILD em longa distância.

Ainda quanto ao domínio da infraestrutura de EILD, destacou-se que dados da Anatel davam conta de que as prestadoras do STFC (Oi e Telefônica), seriam monopolistas na oferta do insumo em cerca de 87% das cidades brasileiras. Por fim, ressaltou-se que a possibilidade de fechamento vertical dos mercados relevantes para a análise deste caso era evidenciada pelo fato de que aproximadamente 80% do mercado de banda larga residencial estava concentrado em empresas dos grupos Oi, Claro e Telefônica.

Retornando à análise do mérito, representante British Telecom Brasil acusou as empresas investigadas de buscarem: (i) eliminar a competição entre si em diversas licitações de órgãos da administração pública federal por meio de formação de consórcio entre as três; (ii) criar dificuldade à participação da Representante e de outras empresas competidoras nas licitações em que atuaram de maneira consorciada; e (iii) abusar das posições dominantes detidas pelos grupos econômicos de Claro, Oi e Telefônica ao impedir ou inviabilizar a atuação de concorrentes de menor porte na prestação de serviços corporativos, tais como os contratados pelos Correios.

A conduta alegada se daria por meio da formação de consórcios em licitações promovidas por entes da Administração Pública Direta e Indireta. A atuação consorciada das três representadas implicaria não apenas na ausência de competição entre os principais grupos econômicos atuantes no setor de telecomunicações brasileiro, mas também na acumulação de um gigantesco conjunto de ativos que mais que complementares, são sobrepostos, especialmente aqueles relacionados ao controle de infraestrutura fixa local de telecomunicações.

Conforme comentou a Conselheira Relatora, trata-se de uma conduta com efeitos semelhantes a um cartel, uma vez que restringe a concorrência horizontal e os rivais agem de forma coordenada, embora com este não se confunda. A diferença entre essas condutas é evidenciada no guia elaborado pela Federal Trade Commission, dos Estados Unidos:

A fim de competir em mercados modernos, os concorrentes por vezes precisam de colaboração. As forças competitivas estão guiando as empresas em direção a colaborações complexas para alcançar objetivos tais como a expansão para mercados estrangeiros, o financiamento de dispendiosos esforços de inovação, e a redução dos custos de produção e outros.

No ambiente de mercado atual, os concorrentes interagem de muitas maneiras, através de associações comerciais, grupos profissionais, joint ventures, organizações que estabelecem padrões, e outros grupos industriais. Tais relações são frequentemente não apenas competitivamente benignas, mas também pró-competitivas. Mas existem riscos concorrenciais quando concorrentes interagem a tal ponto que já

não agem independentemente, ou quando a colaboração dá aos concorrentes a capacidade de exercer o poder de mercado em conjunto.

Para que os acordos de não competição, tais como fixação de preços, manipulação de propostas em licitações e divisão de mercado, as regras são claras. Os tribunais decidiram há muitos anos que essas práticas são tão intrinsecamente prejudiciais para os consumidores, que elas serão sempre ilegais, as chamadas violações *per se*. Para outros acordos entre concorrentes, as regras não são tão claras e definidas e frequentemente exigem uma investigação intensiva sobre o propósito e os efeitos da colaboração, incluindo quaisquer justificativas comerciais. Os aplicadores da lei devem perguntar: qual é a finalidade e o efeito dos acordos entre concorrentes? Eles restringem a concorrência ou promovem eficiência?[29]

Portanto, as condutas concertadas possuem efeitos concorrenciais ambíguos, de modo que, não se tratando de um caso de cartel, é recomendável que a autoridade concorrential analise a conduta como um ilícito por efeitos, realizando um exame atento das eficiências proporcionadas pela colusão ante os riscos à concorrência gerados pela conduta.

A Relatora acrescentou que a atuação consorciada em certames competitivos não é uma infração por objeto, visto inexistir vedação legal para a formação de consórcios para participação em certames. Ao contrário, consórcios são expressamente permitidos pela legislação aplicável. A Lei 8.666/93, vigente à época dos fatos, previa em seu artigo 33 a possibilidade de formação de consórcios para concorrência em licitações; acrescentou que o edital do Pregão Eletrônico permitia a competição por meio de consórcios. Concluiu, então, que por gozar de uma presunção de licitude, a conduta deve ser analisada por meio da regra da razão.

Assim, definiu como metodologia de análise o mesmo teste sugerido pela SG, porém com a ressalva de que a análise da potencialidade de danos à concorrência deve ocorrer antes da análise das justificativas objetivas, tendo em vista que constitui infração à ordem econômica tão somente a conduta que possa produzir os efeitos listados no art. 36. Portanto a análise da Relatora seguiu as seguintes etapas: (i) descrição e delimitação da prática; (ii) avaliação do poder de mercado; (iii) análise da potencialidade de danos à concorrência; (iv) e das justificativas objetivas.

Como as duas primeiras etapas já foram apresentadas no início deste relato, passa-se a análise de potencialidade de danos à concorrência ou teoria do dano.

A Teoria do dano apresentada pela SG foi de que de que “*as Representadas têm utilizado o instituto legal do consórcio em licitações promovidas por órgãos públicos e empresas estatais federais para evitar a competição que haveria entre elas caso atuassem de forma individual.*”

A Relatora destacou de forma resumida que dois argumentos essencialmente poderiam justificar a natureza pró-competitiva de um consórcio: (i) a complementariedade de atuação, seja de produto ou geográfico; ou (ii) capacidade insuficiente para atender integralmente o contrato. Por outro lado, apontou indícios que apontariam para possíveis efeitos anticompetitivos derivados de um consórcio: (i) as empresas possuem recursos econômicos, financeiros e técnicos para atender ao contrato individualmente; (ii) o consórcio é formado pelas empresas líderes no mercado relevante; (iii) não há geração de eficiências ou as mesmas não são repassadas para os compradores em termos de redução de preços, maior qualidade ou melhor entrega; (iv) o consórcio permite a troca de informações entre seus membros, o que pode prejudicar a concorrência em contratações futuras.

Ao analisar as justificativas das representadas para a formação de consórcio para participar do pregão dos Correios, a Conselheira Relatora descartou a hipótese de complementariedade de atuação das empresas:

O que se constata, portanto, é que a alegada complementariedade existe apenas comparando-se a rede da Telefônica às infraestruturas de Oi e Claro. Quando comparadas as infraestruturas das três consorciadas, verifica-se na verdade a existência de uma elevada sobreposição de redes, de modo que é razoável supor que o consórcio entre companhias com sobreposição de infraestrutura para o fornecimento de SCM constitui um considerável arrefecimento de competição.

Em relação ao argumento de que as empresas não teriam capacidade suficiente para atender o contrato individualmente, a Relatora também rejeitou os argumentos nesse sentido apresentados pela Oi e pela Claro; considerou plausíveis as justificativas da Telefônica para integrar um consórcio, e que diferentemente da Oi e da Claro, essa operadora não seria capaz de atender o objeto da licitação sem incorrer em custos muito altos de contratação de infraestrutura. Porém, considerou que haveria meios menos restritivos à concorrência para a participação da Telefônica no certame, como a associação a apenas uma das representadas, ou a empresas de comunicação de porte menor, ao invés de junção das três principais empresas de telecomunicações do país.

Assim, a Conselheira Relatora concluiu que as três empresas representadas devem ser condenadas pela prática das infrações concorrenciais tipificadas no artigo 36, incisos I, combinados com o seu § 3º, incisos I, II e IV, da Lei nº 12.529/2011.

Quanto às condutas unilaterais de recusa de contratar e discriminação de preços, a Relatora considerou que a mesma estava diretamente relacionada à lógica da conduta concertada tipificada acima, logo tais condutas unilaterais integrariam o arranjo anticompetitivo engendrado pelas consorciadas, logo seria desnecessário avaliar se o consórcio também agia para excluir seus concorrentes do mercado, visto que a própria lógica da concertação era a exclusão de terceiros para arrefecer a concorrência.

Na 196ª Sessão Ordinária de Julgamento, realizada em 11/05/2022, os demais membros do Tribunal apresentaram votos-vista em que corroboraram a posição da SG e da Conselheira Relatora quanto ao mérito, acrescentando alguns argumentos adicionais no sentido de comprovar a conduta anticompetitiva das representadas. Houve divergências quanto à dosimetria das penas, prevalecendo, por maioria, as sanções aplicadas pela Relatora, assim definidas:

Decisão: O plenário, por unanimidade, condenou as representadas Claro, OI e Telefônica, e por maioria, determinou a aplicação de multa no valor de R\$ 395.228.792,70 para Claro S.A., aplicação de multa de R\$ 266.115.266,00 para a representada Oi Móvel S.A.; e aplicação de multa de R\$ 121.721.935,70 para a representada Telefônica; o valor integral da multa deverá ser recolhido no prazo de 30 dias a contar da publicação da decisão plenária, sob pena de multa no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por dia de atraso, nos termos do voto da Conselheira Relatora... (CERTIDÃO DE JULGAMENTO - 196ª SESSÃO ORDINÁRIA DE JULGAMENTO – SEI 1063282)

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O setor de telecomunicações, especialmente os segmentos de telefonia fixa e móvel, banda larga fixa e infraestrutura, é desafiador para a atuação das autoridades de defesa da concorrência. São setores da economia com intensa inovação tecnológica e em modelos de negócios, que exigem grande volume de capital para investimentos, de onde decorre uma tendência à concentração de mercado.

Efetivamente, observou-se no Brasil, nas últimas duas décadas, a saída ou a absorção por grandes concorrentes, de grandes empresas que se inseriam entre as maiores do mercado ou como competidoras que viriam a rivalizar com as líderes, como por exemplo: Brasil Telecom, GVT, Vesper, Nextel, Oi Móvel. Também se verificou que tecnologias são superadas ao longo do tempo, como o caso dos provedores de internet de acesso discado ou mesmo o declínio atual da telefonia fixa (STFC).

Tais mudanças exigem resposta tempestiva tanto da autoridade reguladora, que tem a missão de manter um ambiente institucional atualizado a novas tecnologias e atrativo para

investidores, quanto para a autoridade antitruste, que precisa se manter atualizada com essas mudanças tecnológicas, regulatórias e nos modelos de negócios – para isso uma boa interação entre autoridade reguladora e autoridade antitruste é fundamental, e ao longo das últimas décadas Cade e Anatel têm mantido uma política de cooperação e troca de informações que influenciaram as análises e decisões dos processos de fusões e aquisições e de investigações de condutas anticompetitivas.

Foram analisados 64 atos de concentração ordinários para a revisão de análises e decisões do Cade nos segmentos de telefonia fixa, telefonia móvel, serviços de internet e infraestrutura para telecomunicações. Percebe-se uma evolução das análises que, por exemplo, no início dos anos 2000 segregava mercados relevantes por tipo de serviço (STFC, SMP, SCM) e conforme as regiões do Plano Geral de Outorgas da telefonia fixa e das áreas de concessão da telefonia móvel. Atualmente, o mercado relevante da telefonia fixa, por exemplo, inclui o serviço de voz pela internet (VoIP) e os atos de concentração no mercado de telecomunicações consideram atividades de atacado (infraestrutura, provimento de acessos a redes, transporte de voz e dados local e de longa distância) e atividades de varejo, que são os serviços propriamente ditos (STFC, SMP, SCM).

Outro destaque é o crescimento do mercado de infraestrutura com a alienação dos ativos por parte das operadoras de telefonia e o crescimento de empresas especializadas na construção e na gestão das redes. Além disso, o compartilhamento de redes de infraestrutura entre operadoras de telefonia tem sido adotado como estratégia para redução de custos e para atingir metas previstas em leilões promovidos pela Anatel.

Dos 142 atos de concentração pesquisados, 6 foram aprovados com restrições (os demais todos aprovados sem restrições) e um deles, o 08012.006688/2001-01 (Requerentes: CTBC Telecom e Net Site), que havia sido aprovado com restrições em 2004, acabou sendo reprovado em 2008, devido ao não cumprimento das restrições determinadas, o que resultou na decisão do Tribunal do Cade no sentido do desfazimento da operação.

Quanto às análises das condutas anticompetitivas no setor de telecomunicações, o Cade julgou 18 processos administrativos no período de 2000 a junho de 2022. Há nesse conjunto de processos, uma predominância de condutas unilaterais, sendo que somente 2 processos fogem desse tipo de conduta: um caso de cartel arquivado (PA nº 08012.00850112007-91) e um caso de conduta comercial uniforme (PA nº 08700.011835/2015-02), que resultou em condenação.

Destaque-se, ainda, que 2 processos administrativos foram encerrados com celebração de

Termos de Cessação de Condutas (PA n° 53500.005770/2002 e PA n° 08012.007667/2004-48) e 2 resultaram em condenação de representados: PA n° 08012.003918/2005-04, onde a Embratel foi multada em R\$ 26,6 milhões e PA n° 08700.011835/2015-02), que resultou em aplicação de multas para Claro, Oi e Telefônica que totalizaram R\$ 783,06 milhões.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Agência Brasil explica: o que é a tecnologia 5G**. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-03/agencia-brasil-explica-o-que-e-tecnologia-5g>. Acesso em 09-09-2021.

AGÊNCIA TELEBRASIL. **Redes de 4G já estão em 5.016 municípios**. 2020. Disponível em: <http://www.agenciatelebrasil.org.br/Noticias/Redes-de-4G-ja-estao-em-5.016-municipios-722.html?UserActiveTemplate=site>. Acesso em 24-12-2021.

AMARAL, B. do. **Relação entre telecom e OTT é de simbiose, mas regulação não deve ter mesma abordagem**. Mobiletime. 06 out. 2016. Disponível em: <https://www.mobiletime.com.br/noticias/06/10/2016/relacao-entre-telecom-e-ott-e-de-simbiose-mas-regulacao-nao-deve-ter-mesma-abordagem/> Acesso em 15-03-2023.

ANATEL (AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES). **Carga Tributária em Telecomunicações**. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/arrecadacao/carga-tributaria>. Acesso em 07-04-2022.

_____. **Relatório de nível de carga tributária e custo de cesta de serviços de telecomunicações**. 2020b. Disponível em: https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO749ZU8ZBGqV8kq12EGBtZ1IHF52JvEnYmAN5rZfOeuv5M080Av6KUM0moZuZ7Tm0-0dHpzq0tstYZxofwhLfzQ. Acesso em 12-04-2020.

_____. **Anatel fala sobre tecnologia 5G na Câmara dos Deputados**. 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-fala-sobre-tecnologia-5g-na-camara-dos-deputados> . Acesso em 13-04-2022.

_____. **Anatel afirma que o 5G desenvolverá vários setores econômicos**. 2019b. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-afirma-que-o-5g-desenvolvera-varios-setores-economicos>. Acesso em 13-04-2022.

_____. **União Internacional de Telecomunicações aprova recomendação sobre Internet das Coisas coordenada pelo Brasil**. 2019c. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/uniao-internacional-de-telecomunicacoes-aprova-recomendacao-sobre-internet-das-coisas-coordenada-pelo-brasil>. Acesso em 13-04-2022.

_____. **Mapeamento de redes de transporte**. 2019d. Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/dados/mapeamento-de-redes>. Acesso em 14-04-2020.

Anatel aborda 5G e IoT em evento sobre Certificação. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-aborda-5g-e-iot-em-evento-sobre-certificacao>. Acesso em 09-04-2022.

_____. **Anatel realiza seminário sobre Internet das Coisas**. 2017. Disponível em:

<https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-realiza-seminario-sobre-internet-das-coisas>. Acesso em 13-04-2022.

_____. **Institucional**. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em 28-04-2022.

_____. **Serviço Móvel Especializado- SME**. Gerencia Geral de Comunicações Pessoais Terrestres. 2012. Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documentoVersionado.asp?%20%20numeroPublicacao=226291&documentoPath=226291.pdf&Pub=&URL=/Portal/verificaDocumentos/documento.asp> Acesso em: 05-10-2021.

AZEN, C.; RIVERA, R.; MADEIRA, R. F. **Telecomunicações e inclusão digital**. 2018. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil) - Financiamento. Rio de Janeiro. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/18480/1/PRCapLiv214861_Telecomunica%c3%a7%c3%b5es%20e%20Inclus%c3%a3%20Digital_P_BD.pdf. Acesso em 28-04-2020.

BNDES- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **VISÃO 2035: Brasil, país desenvolvido Agendas setoriais para alcance da meta**. 2018. Org. Fernando Puga e Lavinia Barros de Castro. Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.cosemssp.org.br/wp-content/uploads/2019/02/BNDES_Visao_2035_compl_P-Dez-2018.pdf. Acesso em 28-04-2020.

BONATELLI, C. **Novo marco da telecom abre caminho para onda de investimentos no setor, incluindo venda da Oi**. 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,novo-marco-da-telecom-abre-caminho-para-onda-de-investimento-no-setor-incluindo-venda-da-oi,70003007365>. Acesso em 28-04-2020.

BRASIL. **Lei Nº 13.879, de 3 de outubro de 2019**. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13879.htm. Acesso em 28-04-2020.

BUCCO, R. **Investimento em redes 5g no Brasil será de R\$ 9,2 bi até 2025, prevê Ericsson**. 2020. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/investimento-em-redes-5g-no-brasil-sera-de-r-92-bi-ate-2025-preve-ericsson/>. Acesso em 14-09-2020.

BUZOGANY JÚNIOR, C.; CALZA, H. O. F. Mercado de Infraestrutura. 2020, p. 28-55. **In:** Novos mercados nas telecomunicações: uma perspectiva sobre as novas frentes para a regulação econômica. Superintendência de Competição. ANATEL. 2020. Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/setorregulado/vi-workshop-de-competicao>. Acesso em 07/10/2020.

CADE- CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-para->

analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf. Acesso em 21-10-2020

_____. **Guia de Remédios Antitruste**. Brasília. 2018. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-remedios.pdf>. Acesso em 22-10-2020.

CARVALHO, C. **Telecomunicações: tudo sobre o mercado e tendências de 2019**. 2019. Disponível em: <https://www.produttivo.com.br/blog/telecomunicacoes/2019/05/31/telecomunicacoes-tudo-sobre-o-mercado-e-tendencias-de-2019.html>. Acesso em 12-04-2020.

CONEXIS BRASIL DIGITAL. **Boletim Estatístico Mensal**. Março 2022. Disponível em: <https://conexis.org.br/numeros/estatisticas/>. Acesso em 30/10/2022.

DINO. **Pesquisa mostra que empresas de Telecom investiram R\$ 30 bilhões em 2018**. 2019. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/dino/pesquisa-mostra-que-empresas-de-telecom-investiram-r-30-bilhoes-em-2018,c8895967702ab7be49f3c4086c44527fgfomaj0v.html>

DOCUSIGN. **Quais são os principais desafios do setor de telecom no Brasil?** 2019. Disponível em: <https://www.docuSign.com.br/blog/quais-sao-os-principais-desafios-do-setor-de-telecom-no-brasil/>. Acesso em 12-04-2021.

FERNANDES, V. O. 2018. **Regulação de serviços de internet: desafios da regulação de aplicações over-the-top (OTT)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. 264 p. 21 cm.

FERRARI, M; GRISELLI, A. 2022. **Operadoras de telecom e OTTs precisam atuar em ambiente equilibrado**. JOTA. 26 jul. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/operadoras-de-telecom-e-otts-precisam-atuar-em-ambiente-equilibrado-26072022> Acesso em: 15-03-2023.

FORBES. **The Global 2000**. Disponível em: <https://www.forbes.com/lists/global2000/?sh=283fb6805ac0> Acesso em: 20-09-2022.

GARCIA, M. **Big Data: o que é, conceito e definição**. s.d. disponível em: <https://www.cetax.com.br/blog/big-data/>. Acesso em 13-04-2020.

KUBOTA, L. C. Risco regulatório em telecomunicações: análise da polêmica sobre o reajuste das tarifas pelo IGP-DI. Brasília: IPEA, 2005. **Texto para discussão**. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1921/1/TD_1065.pdf. Acesso em 24-04-2020.

LINS, B. F, E. Histórico da legislação de telecomunicações no Brasil. **Estudo Técnico**. Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados. Outubro de 2017. 89p.

MENDONÇA, V. F. de. **Tributação em telecomunicações no Brasil**. 2019. Disponível em: <http://www.eventos.momentoeditorial.com.br/wp-content/uploads/2019/11/Ivone-P-T-Zoppello.pdf>. Acesso em 07-04-2020.

MORI, R. L. Vinte Anos de Regulação no Setor de Telecomunicações Brasileiro. **A Economia**

em **Revista** - AERE, v. 26, p. 42-50, 2018. <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EconRev/article/view/50213/pdf>. Acesso em 25-04-2020.

MUNIZ, N. **Fibra vs Cabo - Escolha a melhor internet em velocidade. Podecomparar. Selectra**. 2020. Disponível em: <https://podecomparar.com.br/telecom/blog/conexao/fibra-vs-cabo-escolha-melhor-em-velocidade>. Acesso em 29-09-2020

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). 2021. **Emerging trends in communication market competition**. OECD Digital Economy Papers. Setembro de 2021. n. 316. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/4ad9d924-en.pdf?expires=1680576219&id=id&accname=guest&checksum=0D8C4192FD391A5F5527BCCCF882116B> Acesso em 15-03-2023.

PADRÃO, M. **O mapa das gigantes de TEC**. 2019. Disponível em: <https://www.uol.com.br/tilt/reportagens-especiais/onde-estao-e-quais-sao-as-maiores-empresas-de-tecnologia-do-mundo/#o-mapa-das-gigantes-de-tec>. Acesso em 18-03-2020.

SEDEH, C. E. **Tendências em Telecom para 2020**. 2020. Disponível em: <https://www.itforum365.com.br/tendencias-em-telecom-para-2020/>. Acesso em 18-03-2020.

SILVA, A. C. V. **Telecomunicações: onde a infraestrutura não é um problema**. 2013. Disponível em: <https://canaltech.com.br/telecom/Telecomunicacoes-onde-a-infraestrutura-nao-e-um-problema/>. Acesso em 14-04-2020.

SOLINTEL. **Anatel bate o martelo: oferta de canais lineares não se enquadra em lei de TV por assinatura**. 10 set. 2020. Disponível em: <https://www.solintel.com.br/blog/anatel-bate-o-martelo-oferta-de-canais-lineares-nao-se-enquadra-em-lei-de-tv-por-assinatura-183/> Acesso em: 15/03/2023.

SOUSA, R. A. F. **Reflexões sobre o modelo de autorização de radiofrequências no Brasil**. Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, v. 19, p. 35-45, 2012. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5428/1/Radar_n19_Reflex%C3%B5es.pdf. Acesso em 29-04-2020.

TELEBRASIL-ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TELECOMUNICAÇÕES. **Sociedade é quem ganha com o novo marco legal de Telecom**. 2019. Disponível em: <http://www.agenciatelebrasil.org.br/Noticias/Sociedade-e-quem-ganha-com-o-novo-marco-legal-de-telecom-430.html?UserActiveTemplate=site&UserActiveTemplate=mobile>. Acesso em 28-04-2020.

TELECO. **5G no mundo**. 2020a. Disponível em: https://www.teleco.com.br/5g_mundo.asp. Acesso em 08-04-2020.

_____. **As líderes em BL Fixa por região do Brasil em fev/20**. 2020b. Disponível: <https://www.teleco.com.br/>. Acesso em 08-04-2020.

_____. **Cobertura das Operadoras e População Atendida**. 2020c. Disponível em:

<https://www.teleco.com.br/cobertura.asp>. Acesso em 12-04-2021.

_____. **Internet no Brasil – Provedores.** 2020d. Disponível em: https://www.teleco.com.br/internet_prov.asp. Acesso em 29-09-2021.

_____. **Grupos de Telecom no Brasil.** 2019. Disponível em: <https://www.teleco.com.br/operadoras/grupos.asp>. Acesso em 08-04-2021.

_____. **Carga Tributária.** 2017. Disponível em: <https://www.teleco.com.br/tributos.asp>. Acesso em 07-04-2021.

_____. **Internet das coisas no Brasil.** 2016. Disponível em: <https://www.teleco.com.br/iotbrasil.asp>. Acesso em 08-04-2021.

_____. **Legislação: A Lei Geral de Telecomunicações.** (s. d.). Disponível em https://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialleg/pagina_1.asp. Acesso em 25-04-2021.

TI INSIDE. **Brasil ocupa o 73º lugar em qualidade de infraestrutura mundial.** 2018. Disponível em: <https://tiinside.com.br/25/05/2018/brasil-ocupa-o-73o-lugar-em-qualidade-de-infraestrutura-mundial/>. Acesso em 14-04-2021.

TELE.SÍNTESE. **Mercado brasileiro de telecom deve crescer 0,7% em 2020, prevê IDC.** 2020. Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/mercado-brasileiro-de-telecom-deve-crescer-07-em-2020-preve-idc/>. Acesso em 07-04-2021.

_____. **Tim reformula venda de seu telefone “fixo” em todo o país.** 2017. Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/tim-inicia-venda-de-telefonica-fixa-em-todo-o-pais/>. Acesso em 10-04-2021.

URUPÁ, M. **Ministério da Economia sinaliza para leilão 5G não arrecadatório.** Portal Tele.time. 2020a. Disponível em: <https://teletime.com.br/28/08/2020/ministerio-da-economia-sinaliza-para-leilao-5g-nao-arrecadatorio/>. Acesso em 18-09-2021.

_____. **MCTI cita avanços na infraestrutura de telecom para transformação digital do Brasil.** 2020b. Disponível em: <https://teletime.com.br/08/09/2020/mcti-cita-avancos-na-infraestrutura-de-telecom-para-transformacao-digital-do-brasil/>. Acesso em 14-09-2021.

_____. **Governo assina decreto que regulamenta Lei das Antenas.** 2020c. Disponível em: <https://teletime.com.br/01/09/2020/governo-assina-decreto-que-regulamenta-lei-das-antenas/>. Acesso em 24-12-2021.

VDI. **Infraestrutura para a indústria 4.0.** (2018). Disponível em: <https://www.vdibrasil.com/infraestrutura-para-a-industria-4-0/>. Acesso em 08-04-2021

WILLIAMSON, O. E. **Mechanisms of governance.** New York and Oxford: Oxford University Press, 1996.