



Custo Brasil no Setor de Telecomunicações

Auditoria Operacional

TC 022.752/2025-0

Tribunal de Contas da União
Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações
Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações

Brasília | Junho de 2026

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

Custo Brasil no setor de telecomunicações

Processo: TC 022.752/2025-0

Fiscalização: 263/2025

Relator: Ministro Antônio Anastasia

DA FISCALIZAÇÃO

Instrumento: Auditoria operacional

Ato Originário: Despacho de 12/11/2025, proferido pelo Ministro Antônio Anastasia (peça 4 do TC 022.539/2025-5)

Objetivo: Avaliar como os encargos, burocracias e custos adicionais impactos os pequenos provedores de internet no Brasil

Ato de designação: Portaria de Fiscalização-AudComunicações 847, de 4/12/2025 (Planejamento) e Portaria de Fiscalização-AudComunicações 108, de 12/2/2026 (Execução e Relatório)

Período abrangido pela fiscalização:

Fase	Período
Planejamento	17/11/2025 a 6/2/2025
Execução	9/2/2026 a 15/3/2026
Elaboração do Relatório	16/3/2026 a 8/5/2026

Composição da equipe:

AUFC	Matrícula	Lotação
Paulo Sisnando Rodrigues Araújo (Supervisor)	5694-4	AudComunicações/D1
Ana Paula Smidt Nardelli (Supervisora)	10204-0	AudComunicações/D1
Pedro Otávio Londe dos Santos (Coordenador)	12579-2	AudComunicações/D1
Vinícius de Oliveira Floriano	12176-2	AudComunicações/D2
Matheus Bispo de Pinho	12031-6	AudSustentabilidade/D-Desen

DA UNIDADE FISCALIZADA

Órgão/entidade: Ministério das Comunicações (MCom) e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

Vinculação TCU: Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações)

Responsável pelo órgão/entidade:

Nome	Cargo	Período
Frederico de Siqueira Filho	Ministro do MCom	24/4/2025 a -
Carlos Manuel Baigorry	Presidente da Anatel	14/4/2022 a -

Custo Brasil no setor de telecomunicações

O que o TCU fiscalizou?

O Tribunal de Contas da União realizou auditoria operacional para identificar as principais barreiras de infraestrutura, mercado e competição, e avaliar as políticas públicas que impactam o Custo Brasil para atuação das prestadoras de pequeno porte (PPPs) para a oferta do serviço banda larga fixa no setor de telecomunicações brasileiro.

Quais os benefícios esperados?

Espera-se que este trabalho proporcione melhorias nas condições e preços praticados no compartilhamento de postes entre distribuidoras de energia elétrica e provedores de banda larga; desencoraje a ascensão de mercados ilícitos de telecomunicações; amenize as disparidades competitivas entre os provedores de banda larga fixa de diversos tamanhos e realidades; e induza melhorias nas políticas públicas de conectividade, em especial para pequenos provedores de banda larga fixa, que levam internet para as localidades com baixa atratividade econômica.

O que o TCU encontrou?

As PPPs são responsáveis por 91% das conexões de fibra óptica em municípios com até 30 mil habitantes, evidenciando seu papel central na interiorização da banda larga de alta capacidade.

Conquanto constatada sua relevância no setor de telecomunicações, verificou-se que as políticas públicas de incentivo são incipientes, fragmentadas e insuficientemente estruturadas para atender às necessidades das PPPs, em especial as micro e pequenas empresas, que são importantes para a expansão da banda larga em áreas rurais e afastadas dos grandes centros.

Ademais, verificou-se que a atual definição de PPP, baseada apenas no teto de 5% de participação de mercado nacional (Resolução-Anatel 783/2025), pode ignorar possíveis disparidades de robustez financeira e escala logística entre grandes grupos e provedores locais.

A ascensão dos mercados ilícitos de telecomunicações, impulsionada pelo domínio territorial de organizações criminosas e aumento no furto de cabos de fibra óptica, criou barreiras relevantes para as PPPs, resultando na substituição forçada do serviço lícito por "provedores paralelos".

Por fim, foi identificado um cenário de insegurança jurídica no compartilhamento de postes e nos preços praticados entre distribuidoras de energia elétrica e provedores de banda larga.

Quais as principais propostas de encaminhamento?

Ao MCom e à Anatel, foram endereçadas medidas para:

- a) conclusão com celeridade da revisão da Resolução-Conjunta Aneel/Anatel 4/2014, estabelecendo o cronograma e marcos temporais das atividades relevantes;
- b) mapeamento das áreas sob domínio de provedores ilegais e a definição de um canal de compartilhamento de dados com o Ministério Público e órgãos de segurança pública;
- c) definição de metas para o Fust Automático e de indicadores de taxa de inadimplência;
- d) avaliação da possibilidade de aumentar os valores destinados às PPPs dada sua relevante participação no atendimento das cidades e localidades com menos de 30 mil habitantes;
- e) criação de meios para uma divulgação massiva e transparente pelos agentes financeiros sobre as linhas de financiamento disponíveis aos PPP; e
- f) utilização de mecanismos que possibilitem a participação de um maior número de empresas, especialmente as pequeno porte, na elaboração e implementação de políticas públicas e ações regulatórias.

Sumário

1. Introdução.....	5
1.1. Objeto.....	5
1.2. Antecedentes.....	5
1.3. Objetivo e escopo.....	5
1.4. Questões de auditoria.....	6
1.5. Metodologia.....	6
1.6. Organização do relatório.....	6
2. Visão Geral.....	7
2.1. Panorama sobre o setor de telecomunicações e a inclusão digital.....	7
2.2. Custo Brasil.....	7
2.3. A relevância das PPPs no mercado de telecomunicações.....	9
2.4. Análise dos resultados da pesquisa qualitativa junto às PPPs	15
3. Achados	18
3.1. Demora na atualização das regras de compartilhamento de postes	18
3.2. Ausência de regras claras para os preços de compartilhamento de postes	21
3.3. Insegurança pública na prestação dos serviços pelos provedores de banda larga	25
3.4. Impactos negativos na regulação assimétrica das PPPs.....	31
3.5. Concorrência desleal entre provedores regulares e clandestinos.....	34
3.6. Dificuldade de acesso às condições favoráveis de linhas de crédito	37
3.7. Políticas públicas voltadas para PPPs incipientes e não estruturadas.....	50
3.8. Outros aspectos relevantes.....	58
3.8.1. Diferenciação entre SCM e SVA.....	59
3.8.2. Ação anti-dumping de fibra óptica	61
4. Conclusão	62
5. Proposta de Encaminhamento	64
Lista de Figuras	71
Lista de Tabelas	72
Abreviaturas e Siglas.....	73
Apêndices	76
Apêndice A – Detalhamento da metodologia	76
Apêndice B – Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações	80
Apêndice C – Análise dos comentários dos gestores sobre o relatório preliminar	83

1. Introdução

1.1. Objeto

1. O objeto desta auditoria são as barreiras que afetam os pequenos provedores de internet e o seu ambiente de negócios e as políticas públicas. Consequentemente, haja vista que grande parte dos acessos à internet fixa são resultantes dos pequenos provedores de internet, principalmente em regiões com baixa oferta de acessibilidade, o seu ambiente de negócios também reflete na prestação do serviço para essa parcela da população. Portanto, considerou-se a Diretriz 1 “Cidadão no foco”, no Plano de Gestão 2025-2027 do Tribunal de Contas da União (TCU).

1.2. Antecedentes

2. Considerou-se como escopo deste trabalho as barreiras de infraestrutura, mercado e competição, financiamento, regulação e políticas públicas que compõem o Custo Brasil no setor de telecomunicações e que impactam diretamente os pequenos fornecedores de internet.

3. Este escopo foi definido por meio das ferramentas de auditoria: análise de stakeholders, entrevistas e análise SWOT/DVR para mapear os riscos e classificá-los conforme seu grau de impacto e probabilidade e atender ao objetivo estabelecido na autorização da presente fiscalização pelo Exmo. Ministro Antônio Anastasia (peça 4, do TC 022.539/2025-5).

4. O Acórdão 740/2023-TCU-Plenário discorre que a expansão do serviço de banda larga fixa, principalmente nos pequenos municípios e localidades remotas, tem sido feita basicamente pelas Prestadoras de Pequeno Porte (PPPs) que, atualmente, segundo dados da Anatel de 2025, são responsáveis por 52,1% do mercado. Tais prestadores têm ampliado as redes de fibra óptica nas regiões do país consideradas menos atrativas economicamente.

5. O Acórdão 276/2026-TCU-Plenário analisou processo de privatização relativo ao leilão da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para conceder permissões de uso de faixas de radiofrequência para o serviço de telefonia móvel. A faixa de 700 MHz serve para cobrir grandes áreas, como zonas rurais, dado que o sinal consegue ir mais longe e atravessar obstáculos, como paredes, em comparação com outras faixas que têm frequências mais altas. O TCU recomendou que a Anatel remodelasse formas alternativas para ajuste dos preços mínimos de acordo com o perfil dos participantes, de modo que empresas de diferentes tamanhos e capacidades possam competir de forma mais justa. Também, em leilões futuros de faixas abaixo de 1 GHz, como a de 700 MHz, por exemplo, foi recomendado que a Anatel incluísse, nas condições de aquisição, compromissos para expansão da cobertura do 5G em áreas rurais, onde o acesso à internet ainda é limitado.

1.3. Objetivo e escopo

6. O objetivo é avaliar como os encargos, burocracias e custos adicionais impactam o ambiente de negócios dos pequenos provedores de internet no Brasil. Para tanto, propõe-se analisar as barreiras de infraestrutura, mercado e competição, financiamento, regulação e políticas públicas e a coordenação das ações do Estado para mitigar tais barreiras e melhorar o ambiente de negócios.

7. O escopo deste trabalho são as barreiras de infraestrutura, mercado e competição, financiamento, regulação e políticas públicas que compõem o Custo Brasil no setor de telecomunicações e que impactam diretamente os pequenos provedores de internet banda larga.

8. Definiu-se esse escopo por meio das seguintes ferramentas de auditoria: análise de stakeholders, entrevistas e análise SWOT/DVR; esta última para mapear os riscos e classificá-los conforme seu grau de impacto e probabilidade e atender ao objetivo estabelecido na autorização da presente fiscalização pelo Relator, Min. Antônio Anastasia (peça 4, do TC 022.539/2025-5).

9. Considerou-se como não escopo:

- a) barreiras que afetam os provedores com Poder de Mercado Significativo (PMS);
- b) barreiras que estão fora da alçada do Governo Federal;
- c) barreiras operacionais e de gestão;
- d) barreiras ligadas às pequenas e médias empresas não relacionadas ao setor de telecomunicações;
- e) atendimento aos compromissos dos leilões anteriores da Anatel; e
- f) avaliações técnicas aprofundadas da infraestrutura de telecomunicações.

1.4. Questões de auditoria

10. Para o planejamento e a execução foram elaboradas duas questões de auditoria:

- a) **Quais são as principais barreiras que afetam os pequenos provedores de internet?**
- b) **Os instrumentos de política pública existentes têm sido operacionalizados de forma a reduzir o Custo Brasil para os pequenos provedores e melhorar o ambiente de negócios?**

1.5. Metodologia

11. A metodologia deste trabalho envolveu uma série reuniões com a Anatel, Ministério das Comunicações (MCom) e as entidades representantes dos pequenos provedores de banda larga de várias regiões do Brasil para conhecer as políticas públicas, a realidade e os principais problemas que afetam sua operação.

12. As entrevistas foram no formato semiestruturadas. Foi utilizado um roteiro de perguntas com base no escopo, e com base nas respostas dos entrevistados, novas perguntas eram feitas dentro do contexto.

13. Os principais tópicos das entrevistas foram: dificuldades com uso de postes e infraestrutura compartilhada; custos operacionais e assimetrias regulatórias; questões relacionadas ao acesso ao crédito, financiamento e garantias; desafios em áreas rurais ou de baixo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano); impacto de editais, obrigações regulatórias e políticas públicas; e percepções gerais sobre o ambiente competitivo dos pequenos provedores.

14. Em paralelo, realizou-se também uma pesquisa qualitativa e quantitativa nas primeiras semanas de março de 2026 com essa amostra de pequenos provedores de banda larga. Esta equipe enviou um questionário (*survey*) e contou com o apoio das associações para repassá-los aos seus associados e público pertinente.

15. O questionário abordou compartilhamento de postes; acesso às linhas de crédito; impactos tributários, custos de pessoal, administrativos e burocráticos; obrigações regulatórias; políticas públicas; melhorias necessárias para o ambiente de negócios.

1.6. Organização do relatório

16. O capítulo 1 apresenta o contexto geral da fiscalização, incluindo o objeto de análise, antecedentes históricos, objetivos, critérios e a metodologia geral adotados.

17. O capítulo 2 discute os aspectos do setor de telecomunicações e o papel das (PPPs) e os desafios relacionados ao Custo Brasil no setor de telecomunicações.

18. No capítulo 3 são apresentados os achados resultantes da fiscalização, trazendo aspectos relacionados à infraestrutura (regras de compartilhamento de postes), mercado e competição

(concorrência desleal, insegurança pública), financiamento (linhas de crédito e acesso ao Fust) e caracterização das políticas públicas atuais (incipientes e não estruturadas).

19. O capítulo 4 sintetiza os principais pontos de análise e evidências coletadas.

20. Por fim, o capítulo 5 elenca as propostas de deliberação para promover melhorias nas práticas regulatórias e políticas que mitiguem as barreiras à atuação das PPPs.

2. Visão Geral

2.1. Panorama sobre o setor de telecomunicações e a inclusão digital

21. A relevância do setor de Telecomunicações no Brasil está na estratégia de prover a infraestrutura logística e econômica para o fornecimento de bens e serviços, tais como internet e conectividade, em especial para as camadas mais vulneráveis da população.

22. Trata-se de um mercado essencialmente privado sujeito à regulação por parte da Anatel e à supervisão ministerial pelo MCom que atua também como gestor das políticas públicas de telecomunicações.

23. No entanto, a expansão da infraestrutura de telecomunicações pode estar exposta às barreiras do Custo Brasil, enfrentando dificuldades para cumprir exigências logísticas, legais e regulatórias diante da complexidade do mercado e da pressão pela redução dos custos operacionais.

2.2. Custo Brasil

24. Custo Brasil é o termo que trata dos custos incidentes sobre a economia do país que oneram o produtor e o consumidor. Popularizado nos anos 90 pela CNI (Confederação Nacional da Indústria), o termo possui diversas redações e interpretações, sendo a interpretação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) uma das utilizadas (https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/setembro/mdic-define-oito-eixos-de-atuacao-para-reduzir-custo-brasil/resultados_cp_custo-brasil.pdf, acesso em 1/4/2026):

Um conjunto de ineficiências expressas em legislações e regulamentações inadequadas e em deficiências no provimento de bens públicos. Em suma, são entraves que oneram o ambiente de negócios, afetam as empresas de diversos portes e setores, encarecem produtos e serviços, comprometem investimentos e limitam a geração de empregos e renda no país.

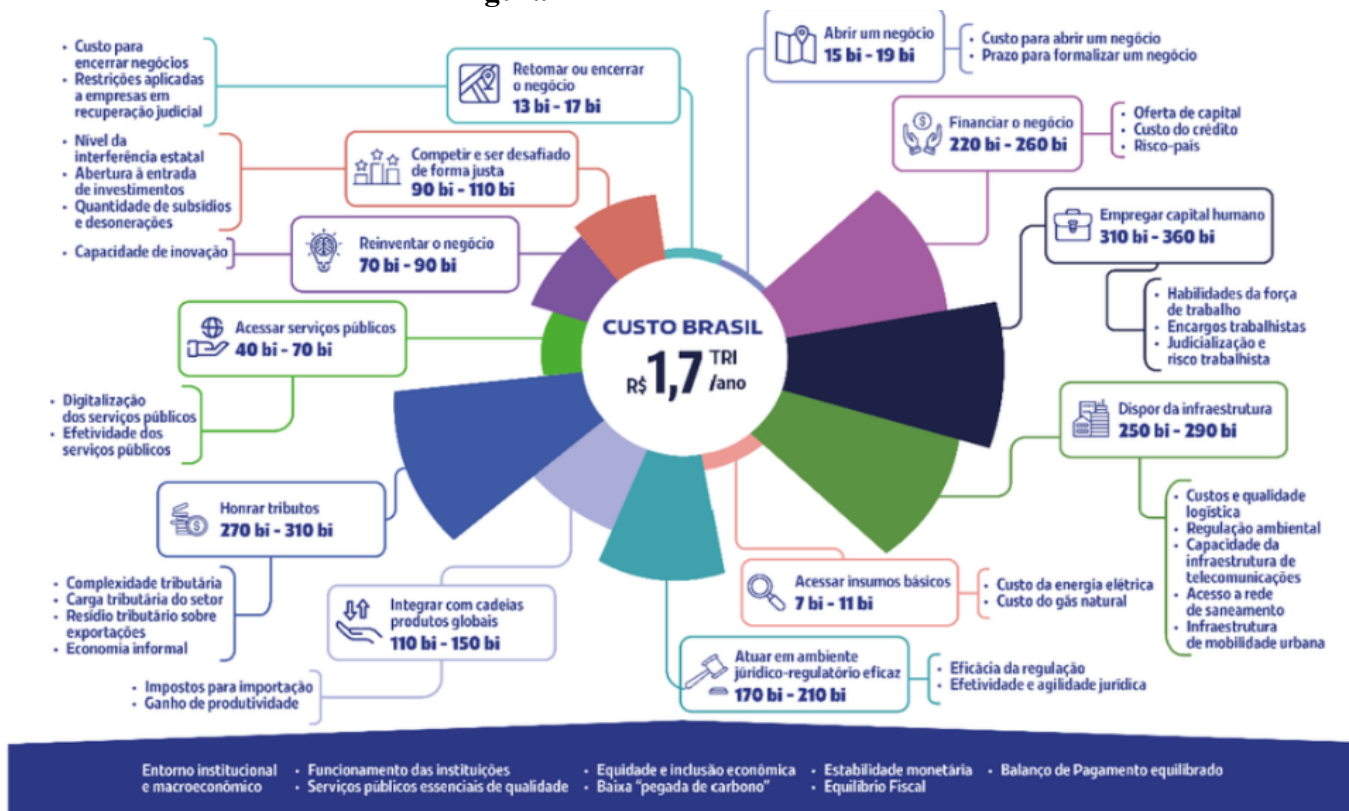
25. Outros conceitos importantes são os estabelecido pelo Movimento Brasil Competitivo (MBC):

Custo excedente em fazer negócios no Brasil em comparação à média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Montante adicional que é gasto pelo setor produtivo na produção de bens e serviços no Brasil em relação ao custo médio para se chegar ao mesmo volume de produto observado nas economias dos países membros da OCDE

26. O termo é estudado por diversos organismos, incluindo o Banco Mundial, que possui o indicador “Business Ready” (B-READY) cujo objetivo é mensurar o ambiente de negócios e investimentos globalmente. Porém, ele ainda não foi estabelecido para o Brasil.

27. Conforme estudo realizado pelo MBC, com apoio técnico do Boston Consulting Group (BCG), concluiu-se que o Custo Brasil equivale a 1,7 trilhões de reais ao ano, distribuído da seguinte forma (<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/maio/custo-brasil-atinge-o-patamar-de-r-1-7-trilhao-e-mdic-prepara-plano-para-reducao>, acesso em 1/4/2026):

Figura 1 - Mandala do Custo Brasil


Fonte: MBC (2025).

28. A mandala criada pelo MBC distribui o Custo Brasil em doze eixos dentre os quais se encontra o eixo “Disponer da infraestrutura” com valores na ordem de 250 até 290 bilhões de reais e que abrange a capacidade da infraestrutura de telecomunicações. Esse eixo afeta diretamente os pequenos provedores de internet banda larga.

29. O relatório de produção de conhecimento conduzido pela AudSustentabilidade/TCU “Estratégia de Controle do Custo Brasil” de relatoria pelo Min. Aroldo Cedraz (TC 003.951/2025-1, peça 39) identificou a importância da dimensão de infraestrutura, pois envolve diversos setores que fornecem a base para o estabelecimento do ambiente de negócios das empresas, como transporte (rodovias, ferrovias e portos), telecomunicações, energia, saneamento e infraestrutura urbana. O documento atribuiu como causas mais frequentes e indutoras do Custo Brasil “Deficiências na Infraestrutura nacional”, “Complexidade burocrática e administrativa” e “Custo Financeiro elevado ou crédito difícil”.

30. O referido relatório mostrou, ainda, que os efeitos mais frequentes do Custo Brasil são “Aumento da informalidade”, “Desindustrialização e reprimarização” e “Mortalidade e evasão das empresas”. O TCU considerou como ponto de partida o desestímulo à formalização pelas empresas, as barreiras aos investimentos e produtividade e a dificuldade de acesso ao crédito. Esse custo impacta muito os cidadãos, em especial os mais vulneráveis. Nessa linha, os mais afetados são os cidadãos atuando enquanto consumidores, trabalhadores, pequenas empresas ou microempreendedores.

31. O TCU está examinando o Custo Brasil porque as barreiras que o compõem dificultam ou impedem o crescimento econômico do país em diversos setores. Conforme mencionado, essas barreiras abrangem desde a elevada carga tributária e o excesso de burocracia até as deficiências em

infraestrutura, as restrições ao comércio exterior e os entraves no mercado de trabalho. Em conjunto, elas encarecem produtos e serviços, desestimulam investimentos produtivos e reduzem a geração de empregos, afetando diretamente a qualidade de vida da população. Busca-se, assim, subsidiar o debate público e avaliar as políticas públicas voltadas à melhoria do ambiente de negócios e ao aumento da competitividade da economia brasileira, com vistas a aprimorá-las.

32. Especificamente no setor de telecomunicações, a relevância para o setor produtivo e sociedade está relacionada com a prestação de vários serviços, com destaque para o acesso à internet móvel e fixa. A internet permite a conexão entre pessoas, aquisição de bens e serviços, capacitação e aprendizagem, prestação de serviços públicos, publicidade, entretenimento e diversas outras utilidades. Também é estratégica dentro do ecossistema da produção de bens e serviços.

33. Trata-se de uma infraestrutura crítica para o desenvolvimento do país, pois faz parte das cadeias da logística produtiva e de prestação de serviços, em especial nas áreas rurais e remotas.

34. Segundo o relatório de 2023 do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial, *“Conectados: Tecnologias digitais para a inclusão e o crescimento”*, há uma relação positiva entre a penetração das tecnologias digitais e o desenvolvimento econômico dos países. Foi constatado que taxas mais altas de penetração de banda larga fixa aumentam o Produto Interno Bruto (PIB) per capita e que a magnitude dos efeitos está relacionada ao seu grau de adoção.

35. Para a região da América Latina e Caribe, as estimativas indicam que uma penetração de banda larga 10% maior, em média, está associada a um aumento de 3,19% no PIB e de 2,61% na produtividade, além de um acréscimo de mais de 67 mil empregos. Nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), um aumento de 10% na penetração da banda larga resultou em um ganho de 0,9% a 1,5% no crescimento per capita anual (<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099041024190012614/pdf/P1812111c8c3e10191a43f1a3901f285cd9.pdf>, acesso em 7/4/2026).

36. Estudo semelhante do Banco Mundial também indica correlação entre aumento da penetração da banda larga com o PIB (Qiang and Rossotto, 2009, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/834151434649067733-0190022009/original/IC4DBroadband3550.pdf>, acesso em 23/4/2026). o trabalho menciona que a banda larga contribui para o desenvolvimento do capital humano ao facilitar o acesso à informação e a aquisição de novas competências, promovendo a integração dos usuários à economia do conhecimento. No plano empresarial, sua adoção está associada a ganhos de produtividade e à redução de custos operacionais. No âmbito comunitário, a implantação de redes de conectividade estimula a geração de empregos e o fortalecimento de negócios locais. Para áreas rurais de países em desenvolvimento, em particular, a banda larga contribui para reduzir assimetrias de informação, elevar a renda e ampliar a diversidade de oportunidades econômicas.

2.3. A relevância das PPPs no mercado de telecomunicações

37. Prestadora de Pequeno Porte (PPP) é o nome que a regulamentação dá para as empresas menores que fornecem internet no Brasil, conhecidas como "provedores locais" ou "provedores regionais". Na prática, as PPPs são todas as empresas de telecomunicações que não pertencem ao grupo Claro, Vivo, Tim e Oi, que são classificadas como detentoras de Poder de Mercado Significativo (PMS).

38. Sua atuação se concentra em municípios de menor porte, zonas rurais e periferias urbanas, segmentos de mercado nos quais a presença das grandes operadoras é historicamente reduzida em razão do menor atrativo econômico.

39. Muitas são empresas geralmente familiares ou de empreendedores locais, com equipes enxutas, que conhecem muito bem a comunidade onde atuam. Hoje existem mais de 19 mil delas espalhadas pelo país, mas enfrentam desafios sérios relacionados a barreiras em seus ambientes de negócio.

40. O universo das PPPs é composto predominantemente por empresas de capital nacional, de menor porte organizacional, que operam sob autorização de Serviço de Comunicação Multimídia (SCM).

41. De acordo com a Resolução Anatel 694/2018, é considerada Prestadora de Pequeno Porte (PPP) o grupo econômico detentor de participação de mercado nacional inferior a 5% em cada mercado de varejo em que atua. O Ato da Anatel 6.539, de 18/10 2019, declarou que as prestadoras não pertencentes aos Grupos Econômicos da Telefônica (Vivo), Telecom Americas (Claro/América Móvil) e Telecom Italia (TIM) são consideradas Prestadoras de Pequeno Porte.

42. Posteriormente, o novo Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), instituído pela Resolução Anatel 783/2025, indicou em seu art. 7º que “a definição dos grupos Prestadores de Pequeno Porte considerará os produtos dos mercados de varejo previstos no art. 35 e sua publicidade será dada por Ato do Conselho Diretor”.

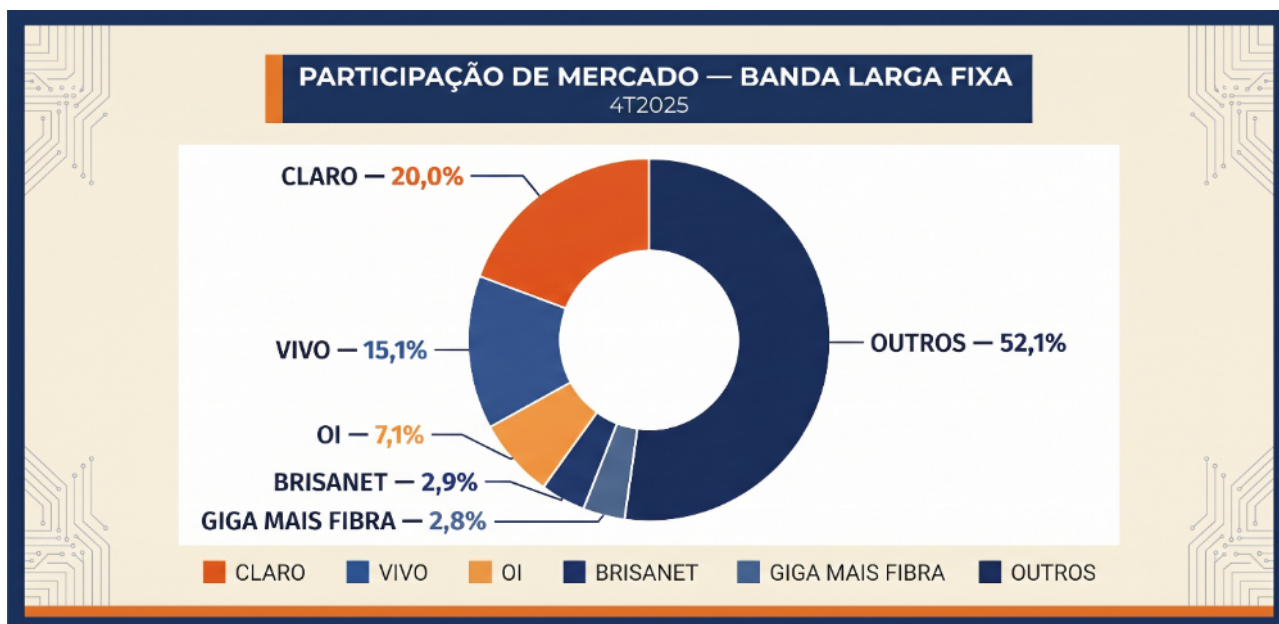
43. Segundo dados do final de 2025 do painel de dados da Anatel, o Brasil encerrou 2025 com 52,9 milhões de acessos de banda larga fixa. As PPPs detêm aproximadamente 52,1% do mercado, enquanto os grandes grupos respondem por 44,2% (<https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/competicao/relatorios-de-competicao>, acesso em 23/3/2026).

44. A liderança agregada das PPPs no mercado de banda larga fixa consolidou-se a partir de 2020 e tem se ampliado de forma contínua (<https://mhemann.com.br/internet-fixa-2025/>, acesso em 23/3/2026).

45. Entre as grandes operadoras, a Claro mantém a liderança individual com aproximadamente 20% do mercado, seguida pela Vivo (15,1%) e pela Oi (7,1%), cuja falência foi decretada em novembro de 2025. Entre as PPPs, os destaques são a Brisanet (2,9%) e a Giga Mais Fibra (2,8%). O restante do segmento (52,1%) permanece altamente pulverizado entre milhares de provedores regionais, resultando em um Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) de 0,0727 ao final de 2025 (<https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/competicao/relatorios-de-competicao>, acesso em 23/3/2026).

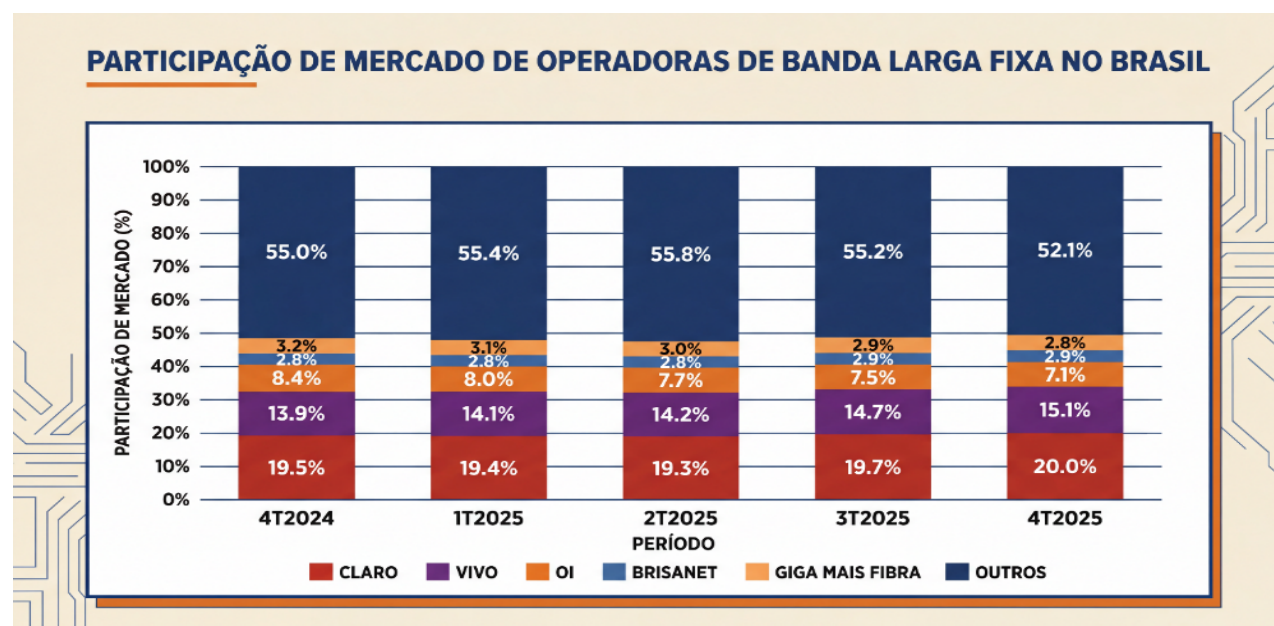
46. Vale explicar que o índice HHI serve para medir o quanto um mercado está concentrado e se existe competitividade. Quando esse índice é inferior a 0,15, o mercado é considerado competitivo ou pouco concentrado. Se for entre 0,15 e 0,25, será um mercado com concentração moderada. Se for acima de 0,25, será um mercado com concentração alta (<https://www.conversion.com.br/blog/indice-herfindahl-hirschman-hhi/>, acesso em 16/6/2026).

Figura 2 - Participação de mercado do 4º trimestre de 2025



Fonte: relatório de monitoramento de competição da Anatel 4T2025 (<https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/1cfc42a043dff9acb4d65c912a2d7bdb>, acesso em 23/3/2026).

Figura 3 - Market share de banda larga fixa



Fonte: relatório de monitoramento de competição da Anatel 4T2025 (<https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/1cfc42a043dff9acb4d65c912a2d7bdb>, acesso em 23/3/2026).

47. No dia 23/4/2026, o painel da Anatel (<https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/outorga-e-licenciamento/panorama>) indicava 19.637 prestadoras de serviço de banda larga fixa. Dessas,

considerando três operadoras com PMS, o total de PPPs soma 19.634. O número formal diminuiu ao longo dos últimos anos, pois, o setor passou por processo de regularização.

48. Porém há uma grande disparidade de tamanho entre as PPPs, sendo algumas muito grandes e outras muito pequenas. Extraíndo dados dos acessos realizados em 2026 até 24/4/2026, 839 prestadoras correspondem a 80% dos acessos e 6.330 correspondem a apenas 5%:

Tabela 1 – Curva ABC das PPPs

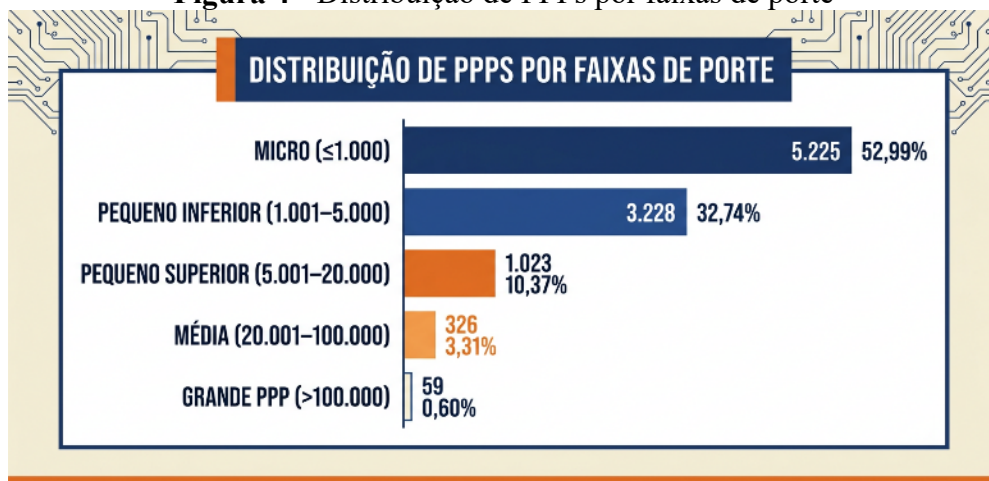
Classe	Nr Prestadoras	% do Total	Faixa Acumulada
A	839	8,51%	0% - 80%
B	2692	27,30%	80% - 95%
C	6330	64,19%	95% - 100%

* A soma é inferior ao total, pois há empresas que não declararam o seu número de acessos

Fonte: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/acessos---banda-larga-fixa-densidade-por-100-habitantes>, acesso em 24/4/2026

49. Distribuindo os PPPs em faixas, verifica-se a grande concentração em empresas com poucos acessos.

Figura 4 - Distribuição de PPPs por faixas de porte



*Classificação didática, apenas para retratar a diferença estabelecida entre as empresas

Fonte: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/acessos---banda-larga-fixa-densidade-por-100-habitantes>, acesso em 24/4/2026

50. Entre as cinco maiores, tem-se as seguintes prestadoras:

Tabela 2 – 3 PPPs com maior quantidade de acessos em 2026

Rank	Prestadora	Acessos	% Acum.	Cls.
1	BRISANET	3.100.404	4,77%	A
2	VERO	2.682.795	8,89%	A
3	BRASIL TECPAR	2.490.930	12,72%	A
4	DESKTOP	2.416.836	16,44%	A

5	GIGA MAIS FIBRA	2.080.388	19,64%	A
---	-----------------	-----------	--------	---

Fonte: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/acessos---banda-larga-fixa-densidade-por-100-habitantes> , acesso em 24/4/2026

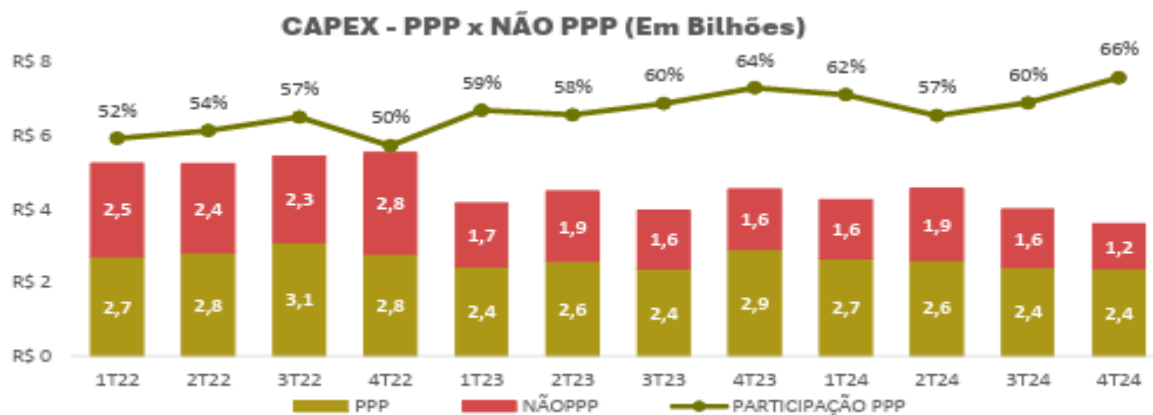
51. Esse aspecto será tratado especificamente no achado 3.4.

52. Os pequenos provedores de internet são responsáveis por 91% das conexões de fibra óptica em municípios com até 30 mil habitantes, evidenciando seu papel central na interiorização da banda larga de alta capacidade (<https://tiinside.com.br/05/02/2025/expansao-da-fibra-optica-e-o-papel-dos-provedores-de-pequeno-porte-ppp-no-desenvolvimento-socioeconomico-brasileiro/>, acesso em 23/3/2026).

53. Em estados do Nordeste como Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Piauí, a participação das PPPs chega a 70–80% da receita operacional líquida local registrada pelos serviços de SCM nestas áreas (<https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/8df2da0179c77f7e033ede80847de0b3>, acesso em 23/4/2026).

54. O panorama econômico-financeiro da Anatel das PPPs do período entre 2022 e 2024 mostrou que 66% dos investimentos (R\$ 2,4 bilhões) aportados pelas operadoras de SCM foram provenientes das PPPs durante o 4º trimestre de 2024, resultando quase o dobro da quantidade aportada pelas grandes operadoras conforme apresentado no seguinte gráfico (<https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/9108dd867185f247ebf17fac3c1e6f81>, acesso em 8/4/2026).

Figura 5 - Panorama de investimentos das PPPs



Fonte: panorama econômico-financeiro da Anatel das PPPs 2022-2024 (<https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/9108dd867185f247ebf17fac3c1e6f81>, acesso em 31/3/2026).

Figura 6 - Participação das PPPs no mercado



Fonte: Anatel e Tiinside

55. As PPPs exercem um papel estrutural na promoção da concorrência no mercado de banda larga fixa. O HHI de 0,0727 registrado pela Anatel ao final de 2025 contrasta marcadamente com o mercado de telefonia móvel (HHI de 0,3140), em que três operadoras concentram 95,2% dos acessos (<https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/competicao/relatorios-de-competicao>, acesso em 23/3/2026).

56. A banda larga fixa é, portanto, o segmento de telecomunicações com maior desconcentração estrutural no Brasil, sustentada primordialmente pela atuação de milhares de pequenos provedores (<https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/telecomunicacoes-fecham-2025-com-competicao-estavel-e-alerta-crescente-no-mercado-de-dispositivos>, acesso em 23/3/2026).

57. A competição exercida pelas PPPs também gera benefícios diretos ao consumidor. A receita média por usuário (*Average Revenue Per User – ARPU*) das PPPs foi de R\$ 90,52 no 4º trimestre de 2024, valor R\$ 5,09 inferior ao das grandes operadoras (R\$ 95,61), e o preço por gigabyte consumido convergiu para R\$ 0,25 em ambos os segmentos (<https://teletime.com.br/13/10/2025/ppps-investem-o-dobro-das-grandes-operadoras-em-banda-larga/>, acesso em 23/3/2026).

58. Para o cidadão situado em municípios de menor porte, as PPPs frequentemente representam a única alternativa viável de acesso à banda larga fixa de qualidade, contribuindo para a redução de situações de monopólio ou duopólio local. O efeito multiplicador dos investimentos das PPPs é reconhecido pela Anatel como gerador de impactos positivos sobre produtividade, inovação e inclusão digital, especialmente em periferias urbanas e municípios do interior (<https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/competicao/relatorios-de-competicao>, acesso em 23/3/2026).

59. O Acórdão 740/2023-TCU-Plenário demonstrou que há uma significativa desigualdade na disponibilização do serviço de banda larga entre áreas urbanas, rurais e remotas, sendo que, mesmo dentro de uma mesma cidade, há diferenças na oferta do serviço entre bairros mais centrais e de classes mais favorecidas economicamente, que contam com acesso de melhor qualidade, e os bairros

mais afastados, em que reside a população mais carente. Evidenciou-se que a qualidade do acesso aos serviços de internet é bem mais limitada para os usuários das classes “D” e “E” de localidades mais remotas e afastadas, seja pelo tipo de conexão contratado, pela infraestrutura existente onde residem e/ou pelo tipo de hardware que utilizam para acessar a rede.

60. Seguindo na mesma linha, o Acórdão 1699/2025-TCU-Plenário indicou que 12 milhões de lares brasileiros não têm acesso à internet (totalizando 20 milhões de pessoas que não usam serviços digitais) e que um dos principais motivos disso é o alto custo. Os dados mostraram que o excluído digital brasileiro pertence na maior parte às classes “D” e “E”, vive predominantemente na área rural das regiões Nordeste e Norte e em municípios com até 50 mil habitantes.

61. Diante das informações e contexto apresentados, este trabalho definiu como foco identificar barreiras relacionadas ao Custo Brasil das empresas de Telecomunicações definidas como prestadas de Pequeno Porte (PPPs), considerando tanto o seu impacto social quanto econômico.

62.

63. Conforme demonstrado, há grande diferença entre o tamanho das PPPs, sendo que as pequenas são compostas em grande parte por micro e pequenas empresas, as quais sofrem de maneira mais acentuada o impacto do Custo Brasil, devido a sua pequena estrutura. Com isso em consideração, nos estudos e entrevistas, este trabalho deu enfoque maior sobre o impacto das barreiras do custo Brasil sobre essas empresas.

2.4. Análise dos resultados da pesquisa qualitativa junto às PPPs

64. No âmbito deste trabalho, foi realizada uma pesquisa qualitativa com as PPPs para compreender e quantificar as barreiras que mais afetam essas empresas no contexto de seu ambiente de negócios.

65. Esta equipe de auditoria realizou uma série de entrevistas online com associações e sindicatos para entender a visão deles sobre as principais barreiras e políticas públicas que afetam o mercado das PPPs.

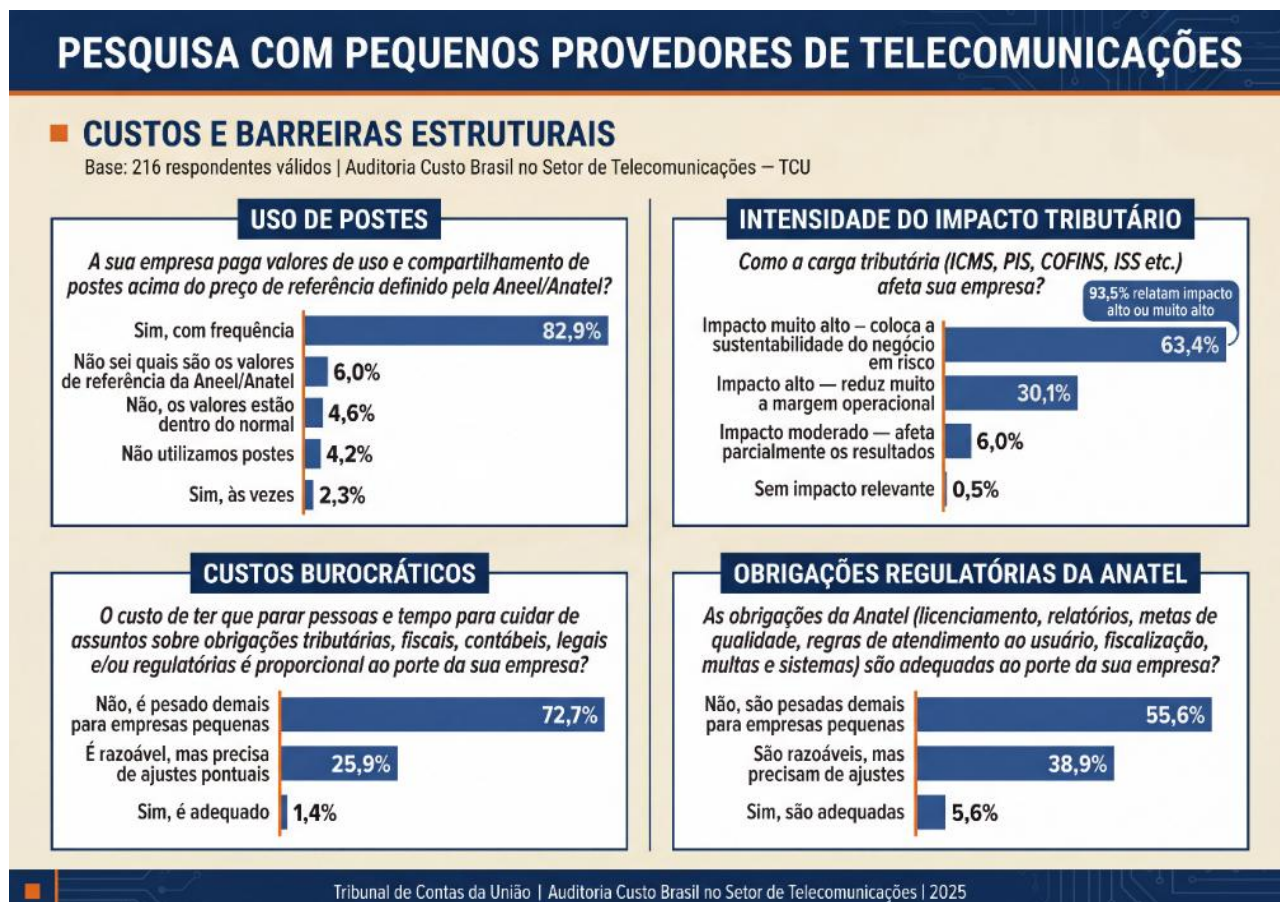
66. Como o universo de PPPs é extenso (cerca de 20 mil empresas), realizou-se um questionário online do tipo *survey*. Ele usou a plataforma Microsoft Forms e foi compartilhado com as associações entrevistadas ao longo desta auditoria.

67. Também houve o compartilhamento via *mailing* desse questionário com outras empresas PPPs pesquisadas a partir de informações públicas da Anatel e da Teleco. A equipe de auditoria priorizou as PPPs das Unidades Federativas (UFs) com menor IDH das regiões Norte e Nordeste.

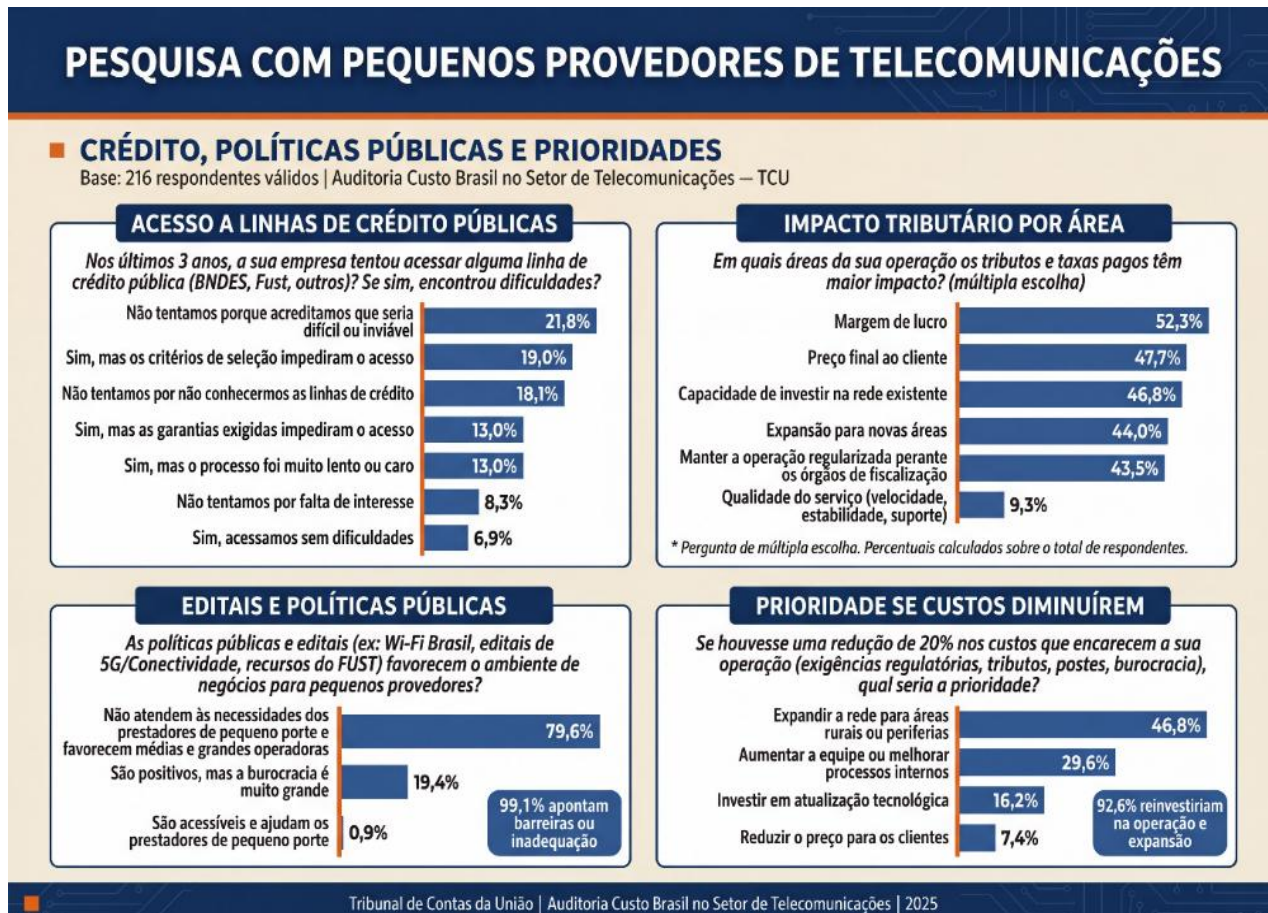
68. Foi reforçada, nas reuniões realizadas, a importância da divulgação e preenchimento do questionário. Foram obtidas 216 respostas, que foram consolidadas e incluídas ao longo deste relatório.

69. Em grande parte, as respostas corroboraram o que foi citado nas reuniões feitas com as prestadoras. Em suma, foi verificada a importância do tema de compartilhamento de postes, que foi alegadamente uma das maiores barreiras e tema de dois achados dentro deste relatório. O impacto tributário também foi mencionado como uma questão de grande impacto, tendo 93,5% das empresas relatando impacto alto ou muito alto.

70. Outro ponto relevante foi a avaliação das políticas públicas, em que 79% das respostas foram no sentido de que elas não atendem às necessidades das PPPs. Tal ponto foi objeto de análise de um dos achados.

Figura 7 - Custos e barreiras estruturais das PPPs


Fonte: Pesquisa do TCU realizada com as PPPs.

Figura 8 - Crédito, políticas públicas e prioridades das PPPs


Fonte: Pesquisa do TCU realizada com as PPPs.

Figura 9 - Resposta às perguntas abertas das PPPs

MELHORIAS NECESSÁRIAS PARA O SETOR — CATEGORIZAÇÃO TEMÁTICA		
Análise de 165 respostas abertas. Cada resposta pode pertencer a mais de uma categoria. Percentuais calculados sobre o total de respondentes.		
CATEGORIA	MENÇÕES	% DAS RESPOSTAS
Carga Tributária	94	57,0%
Custo de Postes	76	46,1%
Burocracia e Regulação	44	26,7%
Concorrência Desleal	34	20,6%
Acesso ao Crédito	25	15,2%
Outros	15	9,1%
Políticas Públicas e Apoio Governamental	14	8,5%
Segurança Pública	7	4,2%
TOTAL DE RESPOSTAS	165	

* Análise de 165 respostas abertas. Cada resposta pode pertencer a mais de uma categoria. Percentuais calculados sobre o total de respondentes.

Fonte: Pesquisa do TCU realizada com as PPPs.

3. Achados

3.1. Demora na atualização das regras de compartilhamento de postes

Situação encontrada

71. Verificou-se que a insegurança jurídica no compartilhamento de postes é alimentada pelo dissenso entre distribuidora de energia elétrica e provedores de internet quanto à aplicação do preço de referência estabelecido pela Resolução-Conjunta Aneel/Anatel 4/2014.

72. De acordo com o estudo executivo “Panorama Nacional da Jurisprudência: A Fragmentação Jurisprudencial na Aplicação do Preço de Referência Resolução-Conjunta Aneel/Anatel 4/2014” (peça 18, p.3), elaborado pela TelComp, indica que há uma insegurança jurídica na aplicação dessas normas de compartilhamento de postes. A TelComp é uma organização nacional sem fins lucrativos fundada em janeiro de 2000 que representa mais de setenta empresas de telecomunicações perante os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com especial atenção para os Ministérios, Congresso, Governos Estaduais e Municipais, Anatel, Tribunais de Contas e Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade (<https://www.telcomp.org.br/home/sobre-a-telcomp/>, acesso em 1/4/2026).

73. Com base no item “F” do Informe 19/2026/SUE (peça 10, p.5), verificou-se que a Anatel e Aneel definiram tratativas em 2023 para mapear a motivação dos agentes e encontrar respostas regulatórias mais responsivas à conformação estrutural dos setores elétrico e de telecomunicações. Somaram-se a esse esforço da instrução conjunta pelas duas agências os formuladores de políticas públicas do MCom e MME. Diante dos problemas de discriminação arbitrária de ocupantes de postes, criou-se Política Nacional de Compartilhamento de Postes (Poste Legal) por meio da Portaria Interministerial 10.563/2023. A Anatel concluiu sua etapa deliberativa do processo revisional dessas regras em novembro de 2023 com uma proposta de atualização da Resolução-Conjunta Aneel/Anatel 4/2014, contemplando uma nova modelagem para o uso da infraestrutura, meios de regularização e diretrizes para tratamento da exploração econômica dos pontos de fixação. A Anatel enfatizava o alinhamento da deliberação com o PRO-REG, previsto no Decreto Presidencial 11.738/2013, bem como com o Poste Legal.

74. Em julho de 2024, a Anatel recebeu a decisão da Aneel de arquivar esse processo de atualização da Resolução-Conjunta Aneel/Anatel 4/2014 e reiniciar as discussões normativas desse tema. Em dezembro de 2025, a Aneel decidiu aprovar uma versão diferente do texto regulamentar que já havia sido apreciado pela Anatel e isso adiou a pacificação normativa das condições de acesso aos postes. Esse texto aprovado foi objeto de questionamentos jurídicos por um possível desalinhamento com o Decreto 12.068/2024, que disciplina a política pública aplicável ao tema de compartilhamento de infraestrutura.

75. Assim, após publicação do Decreto 12.068/2024, elaboraram-se o Parecer 385/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI 12692743) e o Parecer 00210/2025/PFE-ANEEL/PGF/AGU. Os pareceres divergiram no reconhecimento da distinção jurídica e regulatória entre: (i) a cessão obrigatória do espaço físico em infraestrutura (postes, faixas de ocupação e pontos de fixação); e (ii) a cessão do direito de exploração comercial desse espaço com a transferência da gestão comercial para uma pessoa jurídica distinta e como uma atividade acessória ao serviço de distribuição de energia elétrica.

76. O parecer da PFE-Anatel analisou o art. 16 do Decreto 12.068/2024 e concluiu que a cessão ali disciplinada se refere à cessão a pessoa jurídica que explore o espaço, tornando-se exploradora de infraestrutura com os deveres de zelar pelo espaço, controlar os fios e equipamentos nele dispostos e, assim, disponibilizar esse espaço às empresas de telecomunicações por meio de pontos de fixação. O parecer sustenta que o Decreto 12.068/2024 regulamenta a cessão para uma

pessoa jurídica distinta como obrigatória, onerosa e orientada a custos e que o meio de exploração comercial deve ser a oferta de referência de espaço em infraestrutura.

1. O parecer da PFE-Aneel aborda a cessão com um significado regulatório distinto do adotado pela PFE-Anatel e considera que a redação do Decreto 12.068/2024 não obriga a cessão em todos os casos e deixa uma margem discricionária para a regulação conjunta das agências. Para a PFE-Aneel, o Decreto permite diferenciar a cessão do espaço físico (compulsória) e a cessão da exploração comercial do espaço (condicionada aos termos regulatórios). Ele reconhece a natureza acessória dos dois tipos de cessão. Em razão dessas divergências de entendimento pelas procuradorias especializadas das agências, esse aspecto estava em discussão na AGU até o dia 22/5/2026 (peça 32) e o processo revisional estava pendente de conclusão.

77. Em fevereiro de 2026, houve a primeira reunião de conciliação organizada pela Consultoria Nacional da União de Uniformização (CONUNI) da AGU para pacificar as diferentes interpretações sobre o art. 16 do Decreto 12.068/2025 que trata da cessão do direito de exploração dos postes pelas concessionárias de energia para uma entidade terceira. A Anatel, MCom e MME defenderam que a cessão era obrigatória. Já a Aneel, com respaldo da PGR da AGU, entendeu que essa cessão era facultativa. Havia expectativas de uma segunda reunião da CONUNI após o carnaval (<https://teletime.com.br/10/02/2026/primeira-reuniao-de-conciliacao-na-agu-sobre-postes-evolui-com-exposicao-de-posicoes/>, acesso em 10/4/2026).

78. A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado aprovou no dia 8/4/2026 o PL 3.220/2019, que cria regras para o compartilhamento de postes entre empresas de energia elétrica e de telecomunicações. O projeto aprovado define que a responsabilidade pela gestão dos postes será da empresa de energia elétrica, proprietária da estrutura. Outras empresas interessadas em usar os postes deverão firmar contrato com essa empresa. Tal matéria seguiu para a Câmara. Caso aprovada, a nova lei entrará em vigor 180 dias após a sua publicação (<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2026/04/08/regras-para-uso-de-postes-por-empresas-de-energia-e-telecomunicacoes-estao-obrigadas-a-compartilhar-postes>, acesso em 10/4/2026).

79. A AGU emitiu parecer para resolver a controvérsia jurídica sobre a compulsoriedade do compartilhamento de postes entre companhias elétricas e de telecomunicações. O documento, assinado em 22/5/2026 (peça 32) reforçou que o art. 16 do Decreto 12.068/2024 estabelece a obrigatoriedade — e não voluntariedade — da cessão de espaço para exploração comercial. Esse parecer foi produzido pela Consultoria-Geral da União (CGU), unidade da AGU, a pedido do MME para destravar políticas públicas para o setor (<https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/companhias-eletricas-e-de-telecomunicacoes-estao-obrigadas-a-compartilhar-postes>, acesso em 10/4/2026).

80. O art. 16 desse decreto presidencial prevê que “as concessionárias de distribuição de energia elétrica deverão ceder a pessoa jurídica distinta o espaço em infraestrutura de distribuição, as faixas de ocupação e os pontos de fixação dos postes das redes aéreas de distribuição destinados ao compartilhamento com o setor de telecomunicações”. O ponto dessa divergência foi a interpretação da expressão “deverão ceder” na redação do art.. Para o MME, MCom e Anatel, o dispositivo implicaria na obrigatoriedade da cessão, enquanto para a Aneel, na mera possibilidade. No parecer, a CGU expôs que o entendimento que defende a não obrigatoriedade decorre da distinção entre cessão do espaço físico e cessão da exploração comercial. Para a CGU, a expressão “deverão ceder” exprime um “comando imperativo, de literalidade inequívoca, que traz obrigação de fazer, sem que haja no texto qualquer condicionante que possa remeter a uma eventual discricionariedade da concessionária”. A CGU afirmou ainda que o texto não “deixa margem para interpretações” e conduziu a uma “conclusão clara”: “as concessionárias de distribuição de energia elétrica são obrigadas a ceder o espaço em infraestrutura de distribuição a pessoa jurídica distinta”

(<https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/companhias-eletricas-e-de-telecomunicacoes-estao-obrigadas-a-compartilhar-postes>, acesso em 10/4/2026). Após essa decisão da AGU, as duas agências reguladoras devem juntar esforços para a atualização tempestiva da Resolução-Conjunta Aneel/Anatel 4/2014.

Critério

81. O art. 3º, inciso I, da Portaria Interministerial MCom/MME 10.563/2023 prevê como princípio da Política Nacional de Compartilhamento de Postes (Poste Legal) a gestão isonômica e não discriminatória do acesso aos postes pelas prestadoras de serviços de telecomunicações, inclusive quanto à remuneração a ser paga. Já o art. 4º, inciso I, dessa mesma norma prevê como competência da Aneel e da Anatel a definição da metodologia e das regras sobre os valores a serem pagos pelo acesso aos postes.

82. O art. 4º, incisos III, IV, V, VI e VII, do Decreto 11.738/2023 prevê como competências do Comitê Gestor do PRO-REG no âmbito do MDIC: articular os órgãos e as entidades reguladoras para o alcance dos objetivos do PRO-REG; coordenar a elaboração e a implementação de estratégia de melhores práticas regulatórias pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e autárquica; estabelecer orientações sobre as práticas regulatórias; solicitar a execução de estudos e pesquisas para implementação de boas práticas regulatórias; e aprovar os relatórios do monitoramento das ações do PRO-REG.

83. O art. 2º, § 1º, do Decreto 12.068/2024 dispõe que a prestação do serviço adequado de distribuição de energia elétrica levará em conta critérios de eficiência da gestão econômico-financeira. Já o art. 2º, § 3º e § 4º prevê a mensuração da eficiência da gestão econômico-financeira dessas concessionárias por meio de aferições individuais a cada ano civil. O art. 4º, incisos IX, X e XIV, alíneas “d” e “e” prevê que o termo aditivo ao contrato de concessão deverá conter cláusulas para garantir modicidade tarifária; incentivos à gestão eficiente dos custos totais de operação e de capital; e aprimoramento das condições econômicas com diferenciação das tarifas homologadas pela Aneel para áreas de elevada inadimplência e em função de critérios técnicos, locacionais e de qualidade não discriminatórios e com transparência de cálculo e a publicidade dos valores aplicados em cada tipo tarifário. Já o art. 17, § 2º, instituiu Rede Nacional dos Consumidores de Energia Elétrica (Renacon) para incentivar a atuação em rede dos Conselhos de Consumidores de Energia Elétrica e harmonizar a orientação, a análise e a avaliação das questões relativas à prestação do serviço público de energia elétrica. Ela atuará com estreita articulação com a Aneel e com a Secretaria Nacional do Consumidor do MJSP.

Causa

84. A principal causa dessa demora na atualização das regras de compartilhamento de postes é a falta de harmonização das regras regulatórias.

Efeito

85. Os principais efeitos dessa demora na atualização das regras de compartilhamento de postes são a judicialização da cobrança do preço de referência pelo compartilhamento de postes e o aumento do custo ou mesmo inviabilização da operação dos pequenos provedores do mercado.

Proposta de encaminhamento

86. Com base no art. 3º, inciso I, da Portaria Interministerial MCom/MME 10.563/2023; e no art. 2º, § 1º, § 3º e § 4º, art. 4º, incisos IX, X e XIV, alíneas “d” e “e”, e art. 17, § 2º, do Decreto 12.068/2024, propõe-se:

a) recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do RITCU e no art. 2º, inciso III, e art. 11, da

Resolução-TCU 315/2020, que adote, em conjunto com a Agência Nacional de Energia Elétrica, medidas para concluir com celeridade a revisão da Resolução-Conjunta Aneel/Anatel 4/2014, estabelecendo o cronograma e marcos temporais das atividades relevantes, como por exemplo:

(i) definição de metodologia de cálculo e preço de referência levando em consideração os diferentes perfis de localização dos postes (rural, urbana etc);

(ii) definição de procedimentos de conciliação em situações de divergências de entendimentos e interesses entre entidades;

(iii) mecanismos que estimulem competição justa entre diferentes interessados no uso da infraestrutura; e

(iv) previsão de regime de transição que garanta segurança jurídica às operadoras até a publicação da nova norma e entrada em vigor de seus regramentos.

Benefícios esperados

87. Espera-se que essas recomendações possam induzir: preços do aluguel de postes compatíveis com a realidade do mercado dos pequenos provedores de banda larga, segurança jurídica e transparência quanto às regras e atuação do poder público.

3.2. Ausência de regras claras para os preços de compartilhamento de postes

Situação encontrada

88. Verificou-se que a não atualização da Resolução-Conjunta 4/2014 tem resultado na ausência de parâmetros precisos para a fixação dos preços praticados no compartilhamento de postes entre distribuidoras de energia elétrica e provedores de banda larga.

89. O Conselho Diretor da Anatel aprovou, na 945ª Reunião Ordinária em 2025, a proposta de representação ao Cade contra a Neoenergia Distribuição Brasília S.A. Tal decisão decorre da constatação de indícios de infração à ordem econômica, caracterizada por condutas discriminatórias na fixação de preços para o compartilhamento de postes utilizados por prestadoras de serviços de telecomunicações.

90. Tal proposta de representação foi elaborada a partir de um relatório técnico da Superintendência de Competição e fundamentada juridicamente em parecer da PFE junto à Anatel. Os documentos apontam que a variação dos preços cobrados pela Neoenergia não se justifica por critérios econômicos objetivos e que a “(...) Neoenergia teria adotado políticas tarifárias que impõem preços significativamente mais altos aos pequenos provedores” (<https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-aprova-representacao-contr-a-neoenergia-por-discriminacao-de-precos-no-compartilhamento-de-postes>, acesso em 26/3/2026).

91. O Acórdão-Anatel 185/2025 (peça 19) mostra que a Neoenergia exerce uma posição dominante no mercado de compartilhamento de postes no Distrito Federal e que a variação expressiva de preços por ponto de fixação sem justificativas econômicas plausíveis evidencia indícios de discriminação de preços com efeitos excludentes, legitimando a representação da Anatel ao Cade, nos termos do art. 36, I, e § 3º, X, da Lei 12.529/2011.

92. A Resolução-Conjunta Aneel/Anatel/ANP 3/2020 recriou a Comissão de Resolução de Conflitos das Agências Reguladoras dos Setores de Energia Elétrica, Telecomunicações e Petróleo, com caráter permanente, sendo composta por dois representantes de cada agência (<https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/competicao/resolucao-de-conflitos/comissao-de-resolucao-de-conflitos-das-agencias-reguladoras-dos-setores-de-energia-eletrica-telecomunicacoes-e-petroleo>, acesso em 13/4/2026).

93. A título de exemplificação, vale mencionar processos recentes de atuação no caso concreto de atuação da comissão acima mencionada. O processo SEI 53500.099463/2023-41 da Anatel, autuado em 3/11/2023, envolve os interessados: Associação Nacional das Empresas de Soluções de Internet e Telecomunicações - Redetelesul e Copel Distribuição S.A. Já o processo SEI 53500.095255/2024-53 de 21/11/2024 tem como interessados: Age Telecomunicações S.A e Neenergia Distribuição Brasília S.A. O processo SEI 53500.065344/2024-75 de 6/8/2024 tem como interessada a Idigitais Servicos de Internet Ltda. Esses processos envolvem discordâncias quanto aos preços praticados pelo compartilhamento de postes no âmbito da Comissão de Resolução de Conflitos das Agência Reguladoras.

94. Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), de 2023, sobre o compartilhamento de postes no Brasil discutiu dois modelos microeconômicos para ajudar a entender a ocupação clandestina, com base no Ato-Anatel 948/2018 e na Análise de Impacto Regulatório (AIR). No caso, mostrou-se que revisão da regulamentação de compartilhamento de infraestruturas entre os setores de energia elétrica e de telecomunicações da Aneel e Anatel impõe dificuldades na rotina de fiscalização das distribuidoras de energia elétrica em evitar práticas abusivas em decorrência da extensão da rede e da agressividade competitiva das prestadoras de serviços de telecomunicações (<https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/f998e7c6-5db2-4960-9ce7-a5912d11bb74/content>, acesso em 26/3/2026).

95. O estudo executivo “Panorama Nacional da Jurisprudência: A Fragmentação Jurisprudencial na Aplicação do Preço de Referência Resolução-Conjunta Aneel/Anatel 4/2014” (peça 18), elaborado pela TelComp, fez uma análise quantitativa e sistemática de 695 decisões judiciais coletadas nos 27 Tribunais de Justiça Estaduais entre 2015 e 2024. Tal análise revelou um dissenso entre os magistrados de primeiro grau que, em 53,34% decisões, aplicaram o preço de referência. Já nas decisões colegiadas, com base em 210 acórdãos, verificaram-se 65,76% de decisões que aplicaram o preço de referência. Em ambos os casos, o preço abusivo é o argumento mais predominante na motivação utilizada pelos magistrados.

96. Em decorrência do plano de ação para combate à concorrência desleal e regularização da prestação do serviço de banda larga fixa, a Anatel aprovou a Resolução Interna 449/2025, em 1º/12/2025, e iniciou a coleta pontual de informações sobre os contratos de compartilhamento de infraestrutura de postes entre prestadoras de telecomunicações e distribuidoras de energia elétrica.

97. O prazo para as prestadoras do serviço de banda larga fixa informarem os dados se encerrou em 31/3/2026. Até 24/3/2026, 2.557 prestadoras haviam enviado dados relativos a mais de 3.500 contratos firmados. Com isso, pouco mais de 65% do total de acessos do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) informados à Anatel estão cobertos pela Coleta. Ainda pendentes de auditoria, os dados recebidos até então informam um preço médio de R\$ 8,61 por ponto de fixação e, nos extremos de valores observados, de R\$ 1,35 até R\$ 38,13, pago por uma prestadora integrada no mercado de energia. A ideia é criar um Cadastro Positivo de prestadoras regulares junto à Anatel (<https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/ultimos-dias-para-envio-de-dados-sobre-contratos-de-uso-de-postes-medida-reforca-transparencia-no-setor-de-banda-larga-fixa>, acesso em 13/4/2026).

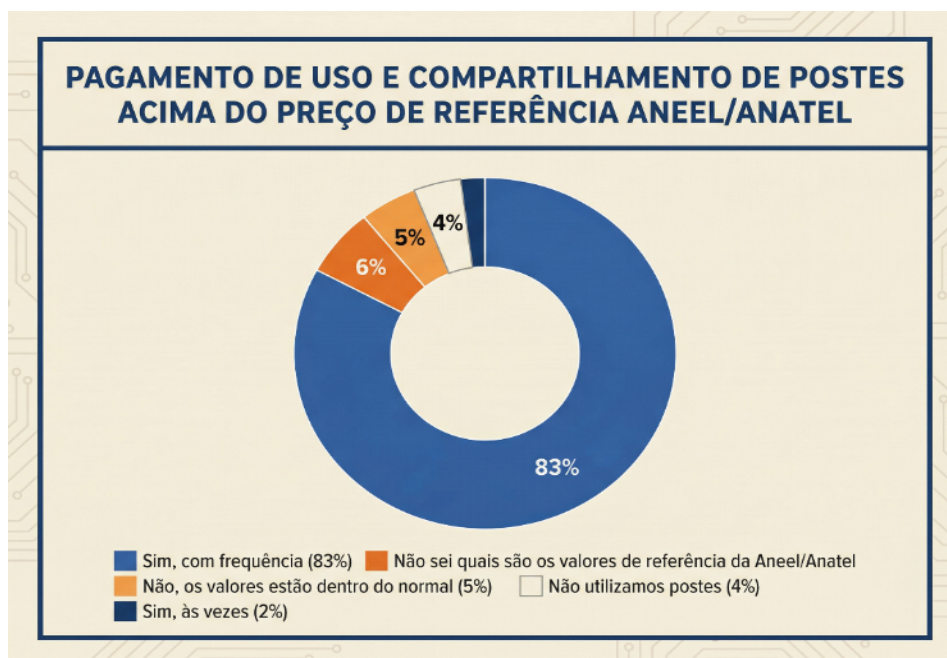
98. As entrevistas realizadas com as associações mostraram também que os preços cobrados pelo uso dos postes são caros, principalmente, para os pequenos provedores de banda larga, que não possuem meios para judicializar a resolução desse problema.

99. Segundo o Informe 19/2026/SUE (peça 10, p.5), verificou-se que a Anatel está construindo uma visão própria sobre os valores praticados no mercado de compartilhamento de postes por meio de um levantamento de dados junto às prestadoras de telecomunicações com previsão de consolidação desses dados a partir do mês de abril de 2026.

100. Segundo o Ofício 100/2026/AUD-ANATEL (peça 27, p.2), verificou-se que esse tema está em discussão no Judiciário. Houve a instauração de um Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) perante o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) tendo em vista a crescente judicialização da matéria e a necessidade de uniformização interpretativa quanto à definição dos preços praticados no compartilhamento de postes. A Anatel participou como *amicus curiae* da audiência pública realizada em 8/4/2026 no âmbito do citado IRDR em Fortaleza. Esse incidente era para a uniformização da interpretação jurídica sobre a possibilidade de revisão judicial dos valores pactuados entre agentes econômicos para o compartilhamento de infraestrutura de postes considerando os parâmetros regulatórios da Resolução-Conjunta 4/2014.

101. A pesquisa do TCU direcionada aos pequenos provedores de internet realizada por esta equipe de auditoria, em março de 2026, mostrou que 83% dos respondentes pagam valores de uso e compartilhamento de postes acima do preço de referência definido pela Anatel/Aneel. Essa pesquisa também mostrou que 46,1% das respostas às perguntas abertas discorriam sobre a questão do custo dos postes.

Figura 10 – Uso da infraestrutura de postes



Fonte: elaboração própria.

102. Em abril de 2026, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) do Senado aprovou o PL 3220/2019 sobre as novas regras para compartilhamento de postes e demais infraestruturas entre os setores de energia elétrica e telecomunicações. Um dos pontos principais é o regime transitório de cinco anos para regularização dos postes no País. No período, o Executivo poderá fixar um valor máximo a ser cobrado pelas distribuidoras de energia para uso dos ativos pelas empresas de telecomunicações. Esse preço máximo transitório só valerá até a definição de um preço regulado definitivo pela Aneel. Caberá também à Aneel definir os parâmetros econômicos, operacionais e de segurança relativos ao compartilhamento, incluindo a definição do valor máximo para uso dos ativos. Já à Anatel caberá definir os parâmetros complementares para garantir a isonomia de provedores no acesso aos postes e fomentar a concorrência entre as empresas de telecomunicações. Também consta no projeto a previsão legal da figura do "posteiro", um terceiro gestor da infraestrutura compartilhável. Esse aspecto já estava presente na discussão do regulamento conjunto entre as agências (<https://teletime.com.br/08/04/2026/senado-confirma-aprovacao-de-novas-regras-para-postes/>, acesso em 13/4/2026).

Critério

103. Os arts. 5º e 129 da Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT) reforçam a relevância da livre concorrência, da defesa do consumidor, da redução das desigualdades regionais e sociais e da repressão ao abuso do poder econômico no mercado de telecomunicações. Já o art. 19, inciso XIX, prevê competências para a Anatel e o Cade de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica.

104. O art. 3º da Resolução-Conjunta Aneel/Anatel/ANP 2/2001 dispõe que quaisquer conflitos surgidos entre agentes exploradores de serviços públicos de energia elétrica, prestadores de serviços de telecomunicações de interesse coletivo em matéria de aplicação e interpretação do Regulamento Conjunto para Compartilhamento de Infraestrutura entre os Setores de Energia Elétrica, Telecomunicações e Petróleo, quando das negociações e da execução de contratos, poderão ser submetidos à apreciação das agências.

105. O art. 1º da Lei 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência) estruturou o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC. O art. 19, inciso I, dessa lei elenca a competência do Cade de opinar sobre propostas de alterações de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos ou usuários dos serviços prestados submetidos a consulta pública pelas agências reguladoras e, quando entender pertinente, sobre os pedidos de revisão de tarifas. Já o art. 36, incisos III e IV e § 3º, incisos IV e X, prevê como infrações da ordem econômica: o aumento arbitrário de lucros; o exercício abusivo de posição dominante; a criação de dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de fornecedor ou adquirente de serviços; e a discriminação de fornecedores ou adquirentes de serviços por meio da fixação diferenciada de preços.

106. O art. 1º da Resolução-Conjunta Aneel/Anatel 4/2014 definiu o valor de R\$ 3,19 como preço de referência do ponto de fixação para o compartilhamento de postes entre distribuidoras de energia elétrica e prestadoras de serviços de telecomunicações a ser utilizado nos processos de resolução de conflitos. Já o art. 2º dispõe que as prestadoras de serviços de telecomunicações não podem ocupar mais de um ponto de fixação em cada poste. O parágrafo único do art. 3º prevê que caso o ponto de fixação seja ocupado por mais de uma prestadora de serviços de telecomunicações, a cobrança será apenas contra a prestadora contratualmente responsável pelo ponto de fixação compartilhado. O art. 4º, § 3º, obriga as prestadoras de serviços de telecomunicações a seguir o plano de ocupação de infraestrutura da distribuidora de energia elétrica, que deve notificar as prestadoras de serviços de telecomunicações acerca da necessidade de regularização sempre que verificadas eventuais irregularidades.

Causa

107. A falta de harmonização das regras regulatórias da Anatel e Aneel quanto ao preço de referência do compartilhamento de postes, as cobranças acima do preço de referência pelas distribuidoras de energia elétrica e a falta de uma metodologia de cálculo adequada para esse preço são as possíveis causas desse achado.

Efeito

108. A falta de regras claras para os preços praticados no compartilhamento de postes gera judicializações na cobrança do preço de referência e pode provocar a saída dos pequenos provedores do mercado.

Proposta de encaminhamento

109. As recomendações formuladas na seção 3.1 contemplam os aspectos apontados neste achado.

Benefícios esperados

110. Espera-se que essas recomendações possam induzir preços do aluguel de postes compatíveis com a realidade do mercado dos pequenos provedores de banda larga.

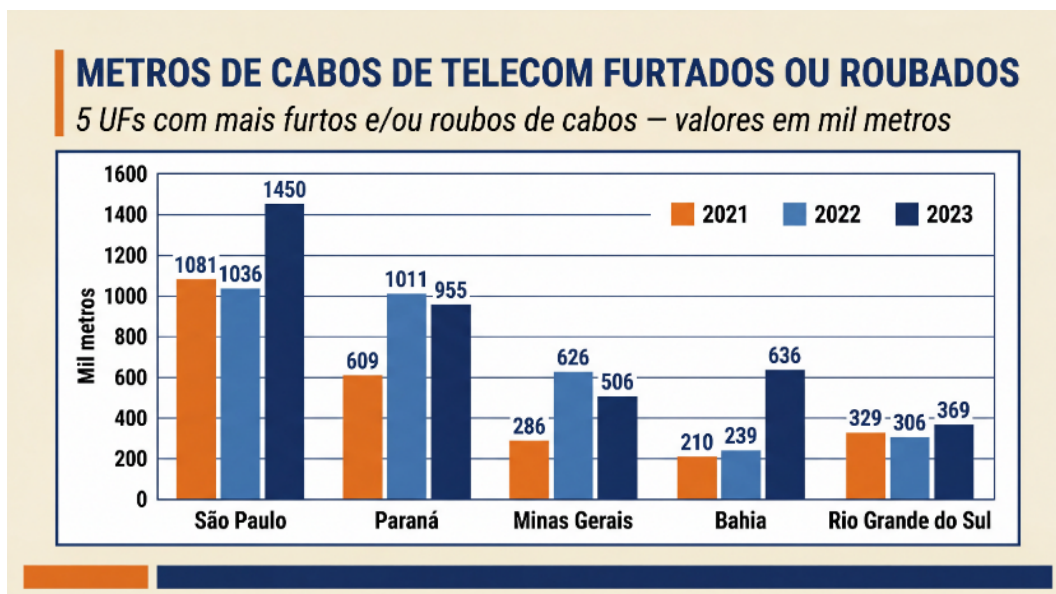
3.3. Insegurança pública na prestação dos serviços pelos provedores de banda larga

Situação encontrada

111. Verificou-se que o aumento da criminalidade no setor de telecomunicações criou barreiras relevantes para a atuação das PPPs.

112. Conforme publicações da Conexis, durante o ano de 2023, mais de 5,4 milhões de metros de cabos de telecomunicações foram roubados e furtados em todo o Brasil. Esse volume de cabos subtraídos aumentou 15% em relação ao ano de 2022. São Paulo foi o estado que mais sofreu com essas ações criminosas. Já o Paraná registrou queda no volume de cabos roubados. A Bahia passou a ocupar o terceiro lugar entre os estados mais afetados por essas ações criminosas, sendo o estado com 635.757 metros de cabos roubados, quase o triplo se comparado com 2022. Minas Gerais, com 505.541 metros de cabos roubados, foi o quarto estado mais afetado em 2023. O Rio Grande do Sul completa a lista dos cinco mais afetados, com 368.769 metros de cabos de roubados. O Rio de Janeiro, que já foi o segundo estado que mais sofria com o roubo e furto de cabos, passou a ocupar, em 2023, a décima posição. Esse estado foi o primeiro com a intensificação do diálogo entre autoridades locais e o setor de telecomunicações para ações de combate ao furto, roubo e vandalismo de cabos e equipamentos (<https://conexis.org.br/mais-de-54-milhoes-de-metros-de-cabos-de-telecom-foram-roubados-em-2023/>, acesso em 3/3/2026).

Figura 11 – Estados com mais furtos e/ou roubos de cabos



Fonte: Conexis Digital.

113. Moradores da cidade de Caridade, no interior do Ceará, ficaram sem internet, em março de 2025, devido ao ataque de uma facção criminosa contra empresas que fornecem serviços de internet no município. Os membros da facção exigem que a operadora repasse metade do valor pago pelos clientes pelo serviço de internet. Provedores que recusam pagar sofrem represálias como incêndio e ações de vandalismo. O governador do Ceará anunciou a criação de um grupo especial para investigar atos criminosos realizados contra empresas provedoras de internet. Um dia após o anúncio do governador, houve um novo ataque contra uma empresa que presta serviço de fornecimento de internet. Esse provedor atua em Caucaia e em São Gonçalo do Amarante

(<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2025/03/10/cidade-no-ceara-fica-sem-internet-apos-ataque-de-facao-criminosa-que-exige-taxa-para-autorizar-servidores.ghml>, acesso 23/4/2026).

114. Em março de 2025, três empresas provedoras de internet foram alvos de ataques criminosos no Ceará. Dois deles foram em Caucaia, na Região Metropolitana de Fortaleza; e o outro ocorreu em Caridade, no interior do Ceará. Tais ataques contra os provedores de internet no Ceará têm ocorrido desde fevereiro. A facção exige dinheiro de operadoras de internet para permitir a oferta do serviço e promove ações de retaliação contra as provedoras que recusam pagar. Os ataques incluem tiros contra a fachadas das empresas, depredação e queima de veículos e rompimentos de cabos de fibra óptica, deixando os clientes sem internet. A maior parte dos clientes que pagam pela internet já haviam ficado sem o serviço em Caridade após criminosos destruírem centenas de fios em postes. O objetivo dos ataques é forçar as empresas a repassarem à facção parte da mensalidade paga pelos clientes pelo serviço de internet (<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2025/03/17/criminosos-voltam-a-atacar-provedoras-de-internet-no-ceara-e-incendeiam-empresa-video.ghml>, acesso em 23/4/2026).

115. Pelo menos cinco provedoras de internet no Ceará precisaram encerrar suas operações devido aos ataques realizados por grupos criminosos às empresas em março de 2025. Tal informação é da Associação dos Provedores do Ceará (Uniproce). Outras dez empresas prestadoras de serviços de internet e telefonia estão em processo de fechamento segundo a Uniproce. Os ataques dos grupos criminosos começaram desde pelo menos fevereiro de 2025. Entre os episódios, está a queima de carros e lojas das prestadoras e ameaça a funcionários. O fechamento de pequenas provedoras tem um impacto nacional para o setor, já que 60% da banda larga fixa no Brasil é operacionalizada por prestadores de pequeno porte, segundo informações da Abrint. A associação tem registro de seis empresas impactadas diretamente pelos ataques no Ceará. Para as que foram vítimas de atos criminosos, a perda de equipamentos e o não retorno de investimentos pode ser insustentável financeiramente (<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/apos-ataques-no-ceara-5-provedores-de-internet-encerram-operacoes-e-outros-10-estao-em-processo-para-fechar-1.3632124>, acesso em 23/4/2026).

116. Em dezembro de 2025, houve o assassinato de três técnicos de internet em Salvador. As investigações apontaram que três dos quatro mandantes estavam presos e autorizaram o crime de dentro da cadeia. Os outros participaram como executores. Conforme apuração da TV Bahia e da Polícia Civil, a principal linha de investigação para motivação do crime é a retaliação da facção com atuação no bairro de Marechal Rondon, ao considerar que os funcionários da empresa de internet estariam instalando câmeras de vigilância no local. Os técnicos assassinados usavam fardamentos da empresa e se preparavam para fazer um serviço no bairro quando foram mortos (<https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2025/12/22/investigacoes-sobre-mortes-de-tecnicos-de-internet-em-salvador.ghml>, acesso em 23/4/2026).

117. Dado o aumento de ocorrências envolvendo ataques, sequestros e operação clandestina de redes de telecomunicações por facções criminosas, a Anatel solicitou a participação no Grupo Nacional de Apoio ao Enfrentamento ao Crime Organizado (Gaeco Nacional), criado em fevereiro de 2025 para fortalecer a atuação do Ministério Público Federal (MPF) no combate à criminalidade. Em paralelo, a agência também buscou aproximação com forças de segurança pública regionais, em estados como Rio de Janeiro e Ceará (<https://teletime.com.br/13/03/2025/anatel-quer-atuar-com-gaeco-nacional-no-combate-a-crimes-contra-redes/>, acesso em 25/3/2026).

118. A Anatel evidenciou o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 15/2025 firmado com o CNMP (peça 29) para integrar os esforços de diagnóstico de ilícitos e de crimes contra as telecomunicações em zonas conflagradas ou áreas de acesso restrito por meio da elaboração de ferramentas de análise, difusão de conhecimento e capacitação.

119. A cláusula quarta desse ACT (peça 29) atribuiu à Anatel as responsabilidades de mapeamento de áreas conflagradas ou de acesso restrito e de coleta e compartilhamento de dados. O Plano de Trabalho desse ACT previu os seguintes entregáveis:

- Base de dados consolidada com as áreas de acesso restrito para serviços de telecomunicações;
- Mapa de calor nacional publicado e disponível para consulta interna dos partícipes;
- Documento técnico com a tipologia criminal finalizado e validado;
- Realização de, no mínimo, 1 (um) evento de capacitação nacional e 5 (cinco) eventos de capacitação regional;
- Publicação e distribuição interna da cartilha de orientação ou outro documento ao Ministério Público.

120. A título de exemplo e de evidenciação, cita-se o caso concreto em que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) reuniu, em abril de 2025, as operadoras, órgãos de segurança do Estado e Anatel para traçar planos de combate à influência do crime sobre serviços de internet, propondo-se, inclusive, a criação de um Grupo de Trabalho Interinstitucional. Durante o encontro, os representantes das operadoras relataram as dificuldades técnicas e operacionais para atuar em comunidades dominadas por grupos criminosos. Acordou-se o planejamento de ações integradas de retomada territorial e restabelecimento dos serviços. As iniciativas previstas foram: mapear áreas sob domínio de provedores ilegais, com base em dados georreferenciados; coordenar ações integradas de fiscalização e repressão; propor alterações normativas e medidas regulatórias; manter o canal direto entre operadoras, agência reguladora, forças de segurança e o MPRJ para a troca de informações; e articular soluções que envolvam não apenas a esfera penal, mas também as áreas de defesa do consumidor e ordenamento urbano (<https://mca.mp.rj.gov.br/web/guest/visualizar?noticiaId=177605>, acesso em 4/3/2026).

121. Em julho de 2025, a Anatel passou a exigir autorização de pequenos provedores de internet. Suspendeu-se o trecho do regulamento sobre as outorgas de serviço de internet que dispensa de autorização os pequenos provedores com até 5 mil acessos. Com essa nova regra, as categorias teriam até o dia 25/10/2025 para solicitar a outorga. Caso contrário, os cadastros serão extintos e o serviço de internet será interrompido.

122. Dados da Subsecretaria de Inteligência da Secretaria de Segurança do estado do Rio de Janeiro apontam que 80% das empresas de internet que atuam em comunidades estão sob o controle ou associadas ao crime organizado. Dados da Anatel mostraram que há 1.734 empresas prestadoras de serviços de internet, sendo 822 com outorga e 912 com dispensa de outorga. Somente na capital fluminense há 638 prestadoras de serviço de internet, sendo 305 com outorga e 333 com dispensa de outorga.

123. De acordo com a Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro (SSP/RJ), a dispensa de autorização estava sendo usada pelo crime como forma de receita, por meio de empresas que são, na verdade, fachadas do tráfico e da milícia. A Subsecretaria de Inteligência da Secretaria de Segurança Pública fez um mapeamento a partir de denúncias recebidas pelo Disque-Denúncia e Ouvidoria da SSP/RJ e cruzou com as informações de empresas cadastradas na Anatel. A partir desses dados, aplicou-se em um mapa todas as empresas instaladas em áreas exploradas por organizações criminosas (tráfico e milícia) e se concluiu que a exploração dos serviços de internet pelo crime organizado já está consolidada na maior parte das 813 favelas existentes na cidade do Rio de Janeiro (<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2025-07/anatel-passa-exigir-autorizacao-de-pequenos-provedores-de-internet>, acesso em 25/3/2026).

124. A Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações (Abrint) assinou o Pacto Nacional de Enfrentamento a Mercados Ilícitos, assinado por quatorze entidades de variados

setores. Trata-se de iniciativa do CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público), lançada no dia 24/2/2026, que reúne os setores produtivos para melhorar a resposta às organizações criminosas em setores estratégicos da economia como o de telecomunicações. A ideia é definir uma base de cooperação institucional para o intercâmbio de dados, conhecimentos e diagnósticos entre o CNMP e os demais pactuantes. Assim, será possível mapear áreas de domínio territorial e rotas logísticas onde organizações criminosas cerceiam a atividade econômica regular.

125. A associação de pequenos provedores defendeu a construção de um ecossistema estruturado de proteção e compartilhamento de informações, com atuação coordenada entre Ministério Público, forças policiais, fiscos estaduais e federal, Anatel e demais órgãos com capacidade regulatória e fiscalizatória (<https://teletime.com.br/24/02/2026/abrint-assina-pacto-nacional-de-enfrentamento-a-mercados-ilicitos/>, acesso em 3/3/2026).

126. Os órgãos e entidades públicas e privadas que compartilhem dos objetivos de combate ao crime organizado e proteção do mercado lícito poderão aderir ao referido pacto mediante termo próprio. Para a operacionalização do compartilhamento de dados e a elaboração de planos de trabalho específicos, o CNMP poderá instituir grupos de trabalho técnicos com a participação de representantes das entidades pactuantes (<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/19314-conselho-nacional-do-ministerio-publico-e-14-entidades-firmam-o-pacto-nacional-de-enfrentamento-a-mercados-ilicitos>, acesso em 3/3/2026).

127. A Abrint destacou a utilidade do monitoramento técnico de indicadores e sinais de alerta, com instrumentos de visualização e recorte territorial como variações abruptas e não explicadas em padrões de acesso em determinadas regiões sem reposição formal que podem sinalizar coerção e conversão forçada de clientes (<https://convergenciadigital.com.br/mercado/abrint-combate-ao-crime-organizado-contra-provedores-internet-tem-de-ser-acao-nacional-coordenada/>, acesso em 3/3/2026).

128. As entrevistas realizadas com as associações confirmaram também os problemas que pequenos provedores enfrentam ao atuar em comunidades carentes dominadas por organizações criminosas e com provedores paralelos.

129. A pesquisa do TCU direcionada aos pequenos provedores de internet realizada por esta equipe de auditoria em março de 2026 mostrou que 4,2% das respostas às perguntas abertas falavam também sobre a questão da segurança pública.

130. No final de março de 2026, o Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS) manifestou interesse no desenvolvimento de frentes de trabalho conjuntas entre a Anatel e o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado do MPRS. Nesse Estado, o MPRS também tem sido atuante na questão dos postes (<https://teletime.com.br/30/03/2026/anatel-mprs-provedores-gauchos/>, acesso em 31/3/2026).

131. A Anatel abriu um canal para que as prestadoras de SCM, SMP (Serviço Móvel Pessoal), STFC e SeAC (Serviço de Acesso Condicionado) de todos os portes lhe remetam denúncias sobre crimes praticados contra empresas do setor. Sem enviar comunicados, a agência criou uma coleta que se destina principalmente ao relato de ocorrências como ameaças a colaboradores, sequestros, roubo e destruição de redes e equipamentos, cobranças ilegais, danos às unidades. Essa coleta servirá para a elaboração de uma tipologia de ocorrências e de metodologias que tornem mais efetiva a atuação do Ministério Público no combate a essas práticas. A iniciativa segue em linha com o Plano de Ação para Combate à Concorrência Desleal e para a Regularização do Serviço de Banda Larga Fixa que prevê o incremento da cooperação da agência com forças de Segurança Pública. Parcela relevante das ocorrências que têm vitimado as empresas parte de traficantes e milicianos que se interessam pelas telecomunicações por terem na oferta de serviços como o SCM – prestação por eles monopolizada nas áreas que controlam – uma de suas principais fontes de receitas (<https://telesintese.com.br/as->

acoes-da-anatel-para-mapear-e-combater-atos-criminosos-contra-prestadoras-de-telecom/, acesso em 22/4/2026).

132. Em reuniões realizadas com as associações de PPPs, foi mencionado que há receio por parte das prestadoras de realizar denúncias de atividades ilegais relacionadas à prestação de serviços e uso de infraestrutura de telecomunicações devido às possíveis retaliações. Desse modo, seria interessante que houvesse canal que assegurasse e reforçasse a anonimidade dos denunciante para que as empresas pudessem colaborar e ajudar os serviços de segurança pública a identificar ilegalidades.

133. A Lei 13.675/2018 criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Já o Decreto 10.822/2021 instituiu o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP) 2021-2030.

134. O PNSP 2021-2030 prevê doze ações estratégicas com destaque para a Ação estratégica 2: Desenvolver e apoiar a implementação de programas e projetos que favoreçam a execução de ações preventivas e repressivas articuladas com outros setores, públicos e privados, para a redução de crimes e conflitos sociais; e para a Ação estratégica 5: Qualificar o combate à corrupção, à oferta de drogas ilícitas, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro, com a implementação de ações de prevenção e repressão dos delitos dessas naturezas (<https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/pnsp-2021-2030/acoes-estrategicas>, acesso em 23/4/2026).

Critério

135. O art. 173, parágrafo único, da LGT atribui à Anatel o poder de sancionar os detentores de concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações que usem em suas atividades fios, cabos ou equipamentos de telefonia ou transferência de dados que saibam ou devam saber ser produto de crime. Os arts. 183 e 184, parágrafo único, preveem como crime o desenvolvimento clandestino de atividades de telecomunicações. Por fim, o art. 185 atribui ao Ministério Público a promoção da ação penal pública incondicionada contra esses crimes. O art. 19, inciso XVIII da mesma lei, traz como competência da agência “reprimir infrações dos direitos dos usuários”. As ações ilegais suprimem o direito do usuário de que possa utilizar o serviço de telecomunicações de maneira plena.

136. O art. 1º, parágrafo único, inciso I, do Decreto 9.573/2018, que aprovou a Política Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas (PNSIC), conceitua infraestruturas críticas como instalações, serviços, bens e sistemas cuja interrupção ou destruição, total ou parcial, provoque sério impacto social, ambiental, econômico, político, internacional ou à segurança do Estado e da sociedade. O art. 4º, incisos II, IV, V e VI, elenca como diretrizes da PNSIC a cooperação entre órgãos e entidades federais, estaduais, distritais e municipais nas ações necessárias à implementação e à manutenção da segurança das infraestruturas críticas; o incentivo à cooperação com entidades nacionais e internacionais e à realização de parcerias entre os setores público e privado; e a promoção do intercâmbio de conhecimentos entre os órgãos e as entidades públicos e privados das áreas prioritárias de infraestruturas críticas.

137. A Lei 13.608/2018 indica a proteção ao informante:

Art. 4º-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e suas autarquias e fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista manterão unidade de ouvidoria ou correição, para assegurar a qualquer pessoa o direito de relatar informações sobre crimes contra a administração pública, ilícitos administrativos ou quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse público.

Parágrafo único. Considerado razoável o relato pela unidade de ouvidoria ou correição e procedido o encaminhamento para apuração, ao informante serão asseguradas proteção integral

contra retaliações e isenção de responsabilização civil ou penal em relação ao relato, exceto se o informante tiver apresentado, de modo consciente, informações ou provas falsas

138. O art. 22, § 1º, da Lei 13.675/2018 dispõe que o PNSP articulará as ações do poder público e que as políticas públicas de segurança não se restringem aos integrantes do Susp, pois devem considerar um contexto social amplo com abrangência de outras áreas do serviço público. Já o art. 24, incisos I e IV, prevê que os agentes públicos deverão observar na execução desses planos a adoção de estratégias de articulação entre órgãos públicos, entidades privadas, corporações policiais e organismos internacionais; e o desenvolvimento de programas, ações, atividades e projetos articulados para a prevenção da criminalidade.

139. O anexo do Decreto 10.822/2021 (PNSP 2021-2030), no quesito a da Ação estratégica 2, prevê o desenvolvimento e o apoio à implementação de programas e projetos que favoreçam a execução de ações preventivas, de salvaguardas e repressivas articuladas com outros setores, públicos e privados, para a redução de crimes e conflitos sociais. Já os quesitos d, h, i e k da Ação estratégica 5 preveem o fortalecimento da proteção dos agentes do Estado e de testemunhas como medida de enfrentamento às organizações criminosas; a melhoria dos sistemas e dos meios de denúncias para o enfrentamento do crime organizado; o estabelecimento de parcerias, por meio da atuação estatal integrada, com outros atores relacionados ao crime organizado; e o fortalecimento das ações para desarticulação financeira de organizações criminosas.

140. O art. 1º, inciso II, do Decreto 12.573/2025, que aprovou a Estratégia Nacional de Cibersegurança – E-Ciber, enquadra a segurança e resiliência dos serviços essenciais e das infraestruturas críticas como um eixo temático da E-Ciber. O art. 6º, inciso II, prevê como ações a criação de mecanismos de regulação, fiscalização e controle para aprimorar a segurança, a resiliência e a continuidade dos serviços essenciais e das infraestruturas críticas, em especial quanto à adoção de ferramentas de tecnologia da informação e de tecnologia operacional.

141. O art. 4º da Lei 15.181/2025 dispõe que os órgãos responsáveis pela regulação dos serviços de telecomunicações e de energia elétrica definirão, em regulamento próprio, a forma de incidência de atenuantes ou de extinção da punibilidade das infrações administrativas que decorram de suspensão ou de interrupção dos serviços causadas por dano, roubo ou furto de fios, cabos ou equipamentos de serviços de telecomunicações ou de transmissão e geração de energia elétrica.

Causa

142. As possíveis causas desse achado são as dificuldades na articulação entre órgãos de segurança pública e agências reguladoras; as subnotificações das ocorrências por parte dos provedores que operam nas áreas vulneráveis; e a falta de uma metodologia de cruzamento de dados públicos para identificação de áreas sob domínio territorial de provedores clandestinos.

Efeito

143. Os efeitos desse achado são: perda do controle regulatório e estatal sobre a infraestrutura de telecomunicações; aumento do número de provedores paralelos ligados às organizações criminosas; saída dos pequenos provedores do mercado; redução da eficácia das políticas públicas de conectividade em áreas vulneráveis; e barreiras de entrada para novos investimentos lícitos em comunidades carentes.

Proposta de encaminhamento

144. Com base na LGT – art. 19, inciso XVIII, art. 173, parágrafo único, e arts. 183, 184 e 185; na Lei 13.608/2018 – art. 4º - A caput e parágrafo único; na Lei 13.675/2018 - art. 22, § 1º, e art. 24, incisos I e IV; na Lei 15.181/2025 – art. 4º, propõe-se:

a) recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do RITCU e no art. 2º, inciso III, e art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que:

(i) adote medidas para mapear as áreas sob domínio de provedores ilegais e de alto risco de segurança pública e definir um canal de compartilhamento de dados com o Ministério Público e órgãos de segurança pública;

(ii) avalie, em articulação com os órgãos de segurança pública e o Ministério da Justiça, a adequação dos fluxos de encaminhamento e tratamento das denúncias recebidas pelo canal de denúncia anônima já existente na Anatel relacionadas a atividades ilegais ligadas à prestação de serviços e ao uso de infraestrutura de telecomunicações, assegurando o sigilo do denunciante e possibilitando o adequado tratamento e a sistematização das denúncias pelo poder público, em razão do caráter crítico dessa infraestrutura; e

(iii) avalie, em articulação junto ao Ministério de Justiça e Segurança Pública e Ministério das Comunicações, a possibilidade de inclusão da proteção à infraestrutura de telecomunicações nas diretrizes e metas de segurança pública constantes do PNSP 2021-2030.

Benefícios esperados

145. Espera-se que essas recomendações possam induzir o enfraquecimento dos mercados ilícitos e a retomada do controle estatal sobre a infraestrutura.

3.4. Impactos negativos na regulação assimétrica das PPPs

Situação encontrada

146. Verificou-se que a atual definição de PPP baseada apenas no teto de 5% de participação de mercado nacional (Resolução-Anatel 783/2025) pode ignorar as possíveis disparidades de robustez financeira e escala logística entre grandes grupos e provedores locais.

147. O art. 5º, inciso XXII, da Resolução-Anatel 783/2025, que aprovou o PGMCM, considera como Prestadora de Pequeno Porte (PPP) o grupo com participação de mercado nacional inferior a 5% em cada mercado de varejo em que atua. Mas, conforme entrevistas com as associações, essa métrica é unidimensional e pode ignorar que um provedor com 4% do mercado nacional e com milhões de acessos pode possuir uma robustez financeira, acesso ao crédito e escala logística superiores à de um provedor regional que atende 5.000 clientes em áreas rurais.

148. Um estudo qualitativo conduzido pela Anatel, Embaixada Britânica e NIC.br em 2022 (peça 20, p. 63) identificou dificuldades como acesso aos postes e a distância dos grandes centros urbanos e dos *backbones* que provedores atuantes em pequenos municípios brasileiros enfrentam para melhorar a conexão entregue ao cliente final. Conforme relatado pelos provedores no estudo realizado pelo Cetic:

“Quanto mais longe estamos de São Paulo, maior é a latência, um dos problemas técnicos que às vezes gera cancelamento, cliente que joga, ele vai jogar em um servidor que está lá nos Estados Unidos. Só que até São Paulo a gente sabe que a latência já é 30 milissegundos, 40, ele vai jogar no internacional já vai pra 150, 200, mas não somos nós, não é a nossa conexão que é ruim, é a nossa localização que é ruim pra esse tipo de uso” (https://cetic.br/media/docs/publicacoes/7/20220613162621/estudo_fronteras_da_inclusao_digital_2022.pdf, acesso em 12/3/2026).

149. Segundo o Acórdão 740/2023-TCU-Plenário, a expansão do serviço de banda larga fixa, principalmente nos pequenos municípios e localidades remotas, tem sido feita basicamente pelas PPPs que, atualmente, segundo dados da Anatel de agosto de 2022, são responsáveis por 49,4% dos acessos. Tais prestadores têm ampliado as redes de fibra óptica nas regiões do país consideradas

menos atrativas economicamente. Ressalta-se que essa ampliação não está ligada aos compromissos de investimento definidos nos instrumentos regulatórios.

150. Ainda segundo mesmo o acórdão, entrevistas com representantes da sociedade civil mencionam que os dados não coletados da Anatel sobre as redes implantadas dos pequenos provedores interferem consideravelmente na alocação de compromissos propostos pela agência. Nesse sentido, a Resolução-Anatel 712/2019, que regulamenta a coleta de dados setoriais, previa que poderiam ser definidas obrigações diferenciadas para as prestadoras de pequeno porte. A Anatel estabeleceu, por meio do Despacho Decisório 30/2020 (SEI 6313798), a coleta periódica de dados econômico-financeiros e técnicos-operacionais não relativas às infraestruturas e os dados de redes das prestadoras de pequeno porte. Verifica-se, desta forma, que há uma lacuna de informação relevante sobre a infraestrutura de telecomunicações dos pequenos provedores.

151. Com base no item a do Informe 19/2026/SUE (peça 10, p.1-4), a finalidade maior da Resolução 783/2025 foi definir obrigações assimétricas direcionadas aos grupos detentores de Poder de Mercado Significativo (PMS) nos mercados relevantes estabelecidos pela Anatel. Essa assimetria regulatória prevista no PGMC não tem como destinatárias primárias as PPPs. A Resolução 783/2025 não cria desonerações materiais automáticas ou flexibilização de obrigações para as PPPs.

152. O PGMC também prevê diretrizes para que a Anatel possa regulamentar obrigações diferenciadas considerando o conceito de PPPs, inclusive com base nas categorias competitivas dos mercados de varejo nos municípios competitivos, potencialmente competitivos, pouco competitivos e não competitivos. Tais categorias competitivas dos mercados de varejo têm relação com o número de provedores nos municípios e não necessariamente com o porte desses provedores.

153. Ainda segundo o item a do Informe 19/2026/SUE (peça 10, p.1-4), mais de 63% dos 54 milhões de acesso SCM são providos por prestadores de pequeno porte. Esses provedores têm relevância na expansão da fibra óptica no acesso à banda larga fixa. Vale destacar que o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC) anterior aprovado pela Resolução 632/2014 indicava uma subcategoria entre as PPPs que possuíam menos de 5 mil acessos.

154. Segundo o item “b” do Informe 19/2026/SUE (peça 10, p.4), o Guia de Obrigações das PPPs não cria normas de desoneração material para as prestadoras de pequeno porte. Conforme o item “c” do Informe 19/2026/SUE, não existem dados ou estudos sobre a redução de custos gerada pelas dispensas de obrigações regulatórias para as PPPs.

155. A pesquisa direcionada aos pequenos provedores de internet realizada por esta equipe de fiscalização, em março de 2026, mostrou que para 56% dos respondentes, as obrigações da Anatel relativas ao licenciamento, relatórios, metas de qualidade, regras de atendimento ao usuário, fiscalização, multas e sistemas são pesadas demais para as empresas pequenas. Essa pesquisa também mostrou que 26,7% das respostas às perguntas abertas discorriam sobre a questão da burocracia e regulação como entraves à operação desses provedores.

Figura 12 – Obrigações regulatórias da Anatel


Fonte: elaboração própria.

Critério

156. O art. 3º, inciso I, da LC 123/2006 (Lei do Simples Nacional) classifica como microempresa a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00. Já o art. 3º, inciso II, classifica como empresa de pequeno porte a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00.

157. O Decreto 9.612/2018, que substituiu os decretos do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) e Programa Brasil Inteligente (art. 12), norteia as políticas públicas de telecomunicações e a atuação regulatória da Anatel (art. 8º). Conforme o art. 8º, inciso I, alínea “c”, a Anatel seguirá as diretrizes de promoção da regulação assimétrica para a expansão da oferta de serviços em áreas onde eles inexistem ou da competição no setor de telecomunicações.

158. Conforme o art. 4º, inciso I, da Lei 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), a administração pública deve evitar o abuso do poder regulatório para indevidamente criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes. Já o art. 4º-A, inciso I (incluído pela Lei 14.195/2021), prevê o dever para o poder público de tratamento justo, previsível e isonômico entre os agentes econômicos.

159. O art. 4º da Lei 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras – LAR) veda a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público. Já o art. 6º prevê a realização de AIR antes das propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços. O art. 25 prevê que as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência devem atuar em estreita cooperação.

Já o art. 26 incumbe às agências reguladoras o dever de monitorar e acompanhar as práticas de mercado dos agentes dos setores regulados.

160. O art. 2º, inciso II, alínea a, do Decreto 10.411/2020 (Regulamento da AIR) prevê a figura do ato normativo de baixo impacto que não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos. O inciso III desse art. prevê a Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) para verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade. O inciso IV prevê os custos regulatórios que possam vir a ser incorridos pelos agentes econômicos. O inciso VI prevê a atualização do estoque regulatório para averiguar a pertinência de sua manutenção ou a necessidade de sua alteração ou revogação de um ato normativo. Já o art. 4º, inciso VII, prevê a dispensa de AIR no caso de ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações para diminuir os custos regulatórios. O art. 6º, inciso VII-A, prevê que o relatório de conclusão da AIR conterá os impactos sobre as microempresas e as empresas de pequeno porte.

161. Conforme mencionado anteriormente, o art. 5º, inciso XXII, da Resolução-Anatel 783/2025 conceitua as PPPs como o grupo detentor de participação de mercado nacional inferior a 5% em cada mercado de varejo em que atua. Já o art. 8º dispõe que a Anatel poderá definir obrigações diferenciadas considerando essa definição de PPP.

Causa

162. O uso de um critério único – *market share* inferior a 5% – para definir o que é uma PPP; a inexistência de subcategorias de PPPs; a baixa capacidade econômica das PPPs diluídas pelo território nacional; e as licitações de espectro em lotes nacionais ou regionais muito grandes são possíveis causas para a dificuldade no tratamento assimétrico dos pequenos e médios provedores.

Efeito

163. Visualiza-se como efeitos a possibilidade da saída de pequenos provedores do mercado e o não atendimento das áreas rurais, remotas, isoladas e/ou periféricas pelos grandes provedores.

164. Ressalta-se então a importância para que seja considerado o tamanho das empresas prestadoras do serviço SCM na elaboração da regulação, visto que elas são grandes responsáveis pela expansão da conectividade para áreas remotas longes de grandes centros.

165. Na seção dos comentários do gestor (peça 27) elaborada pela Anatel, verificou-se que o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC) aprovado pela Resolução nº 765/2023 reduziu as obrigações para PPPs com até 5.000 acessos, o que corresponde a 93% das pequenas provedoras. A agência indicou que promove periodicamente coletas de dados sobre número de acessos, tecnologia utilizada e mapeamento de redes de longa distância. Juntamente, mencionou que realizou uma Tomada de Subsídios que incluiu o questionamento de regras que não deveriam ser exigidas pelas PPPs, embora não tenha indicado o desfecho de tal ação.

166. Considerando que a Anatel possui dados do setor, que está tomando medidas direcionadas à regulação assimétrica dos PPPs e que o relatório propõe recomendação para que sejam definidos meios de acompanhamento e avaliação incluindo indicadores e metas que permitam a verificação da efetividade das políticas públicas em fomentar a adoção de medidas assimétricas voltadas para as PPPs no Achado 3.7, não será proposta nenhuma deliberação neste capítulo.

3.5. Concorrência desleal entre provedores regulares e clandestinos

Situação encontrada

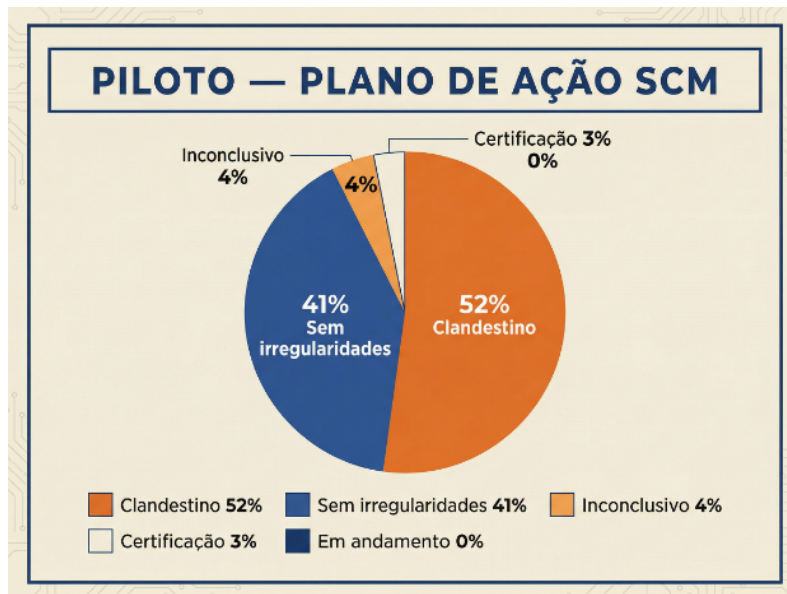
167. Verificou-se que a coexistência de exigências regulatórias e fiscais para as empresas regularizadas e uma fiscalização insuficiente sobre o mercado clandestino criou um cenário de concorrência desleal que ameaça a sustentabilidade das PPPs.

168. A Anatel aprovou, em 27/6/2025, um plano de ação para combate à concorrência desleal e para a regularização da prestação do serviço de banda larga fixa (Serviço de Comunicação Multimídia – SCM), aprovado por meio da Resolução Interna 449/2025. Como parte desse esforço para restabelecer a ordem regulatória, o Conselho Diretor determinou a suspensão cautelar da regra de dispensa de outorga para o SCM, fixando prazo de 120 dias para que todas as prestadoras realizem os procedimentos para obtenção de autorização de serviço junto à Anatel. Após esse prazo, empresas sem autorização terão seus cadastros extintos e o fornecimento de infraestrutura deverá ser interrompido (<https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-aprova-plano-de-acao-para-combate-a-concorrenca-desleal-e-regularizacao-da-banda-larga-fixa>, acesso em 3/3/2026).

169. A Anatel tinha definido o prazo final em 29/10/2025 para regularização das autorizações do SCM. Trata-se de uma das medidas do Plano de Ação para reorganização da prestação do serviço e ao combate à concorrência desleal. Segundo a Anatel, 5.085 empresas estavam na condição de dispensadas e não haviam iniciado processo até esse prazo final e isso levou à exclusão da dispensa conforme as regras do plano de ação. Dados atualizados até 10/4/2026 demonstram a continuidade do processo de formalização. Atualmente, 10.538 entidades foram notificadas para regularização. Desse total, 3.724 empresas concluíram o processo dentro do prazo de 120 dias e tiveram sua dispensa excluída para se tornarem autorizadas (<https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-participa-da-abramulti-comics-2026-com-estande-institucional-e-destaca-avancos-na-regularizacao-do-setor-e-na-seguranca-das-redes>, acesso em 24/4/2026).

170. Em março de 2026, a Anatel realizou a primeira ação fiscalizatória de combate às empresas clandestinas de banda larga fixa. Ocorrida de forma simultânea nos 27 estados da Federação, a Operação Provedor Legal contou com o apoio da Polícia Federal, polícias civis e polícias militares dos estados. Os fiscais constataram que 52% dos alvos eram clandestinos e 3% usavam equipamentos sem certificação. Ao todo, 15 empresas foram autuadas por prestarem serviço de telecomunicações sem outorga e pela utilização de equipamentos não homologados pela agência. Apreenderam-se quase R\$ 200 mil em equipamentos empregados nas estações irregulares, incluindo mais de 500 metros de cabos furtados de prestadoras regularmente autorizadas. Durante a ação, seis representantes de provedores clandestinos foram presos em flagrante e conduzidos à Polícia Federal (<https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-realiza-primeira-acao-fiscalizatoria-de-combate-as-empresas-clandestinas-de-banda-larga-fixa>, acesso em 20/3/2026).

Figura 13 – Provedores com e sem outorga na Operação Provedor Legal



Fonte: Portal da Anatel.

171. Em resposta à pesquisa do TCU realizada por esta equipe de auditoria em março de 2026, as PPPs relataram que há exigências consideráveis e pouco flexíveis para os provedores regulares. Isso cria uma concorrência desleal e dificulta a operação das empresas credenciadas ou emergentes para regularização. Essa pesquisa também mostrou que 20,6% das respostas às perguntas abertas falavam sobre a questão da concorrência desequilibrada entre provedores regulares e clandestinos.

172. No final de março de 2026, a Anatel apresentou ao MPRS as diretrizes e os resultados do Plano de Combate à Concorrência Desleal e de Regularização no mercado de banda larga. A agência espera uma atuação mais próxima entre as áreas de inteligência das duas instituições. Segundo os dados apresentados ao MPRS, a Anatel já "alcançou a conformidade de cerca de 90% dos aproximadamente mil operadores de telecomunicações mapeados no Estado" (<https://teletime.com.br/30/03/2026/anatel-mprs-provedores-gauchos/>, acesso em 31/3/2026).

Critérios

173. Os arts. 5º e 6º da LGT reforçam a relevância da livre concorrência e da defesa do consumidor e imputa ao poder público o dever de reprimir as infrações da ordem econômica. Já o art. 173, parágrafo único, atribui à Anatel o poder de sancionar os detentores de concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações que usarem em suas atividades fios, cabos ou equipamentos de telefonia ou transferência de dados que saibam ou devam saber ser produto de crime. Os arts. 183 e 184, parágrafo único, preveem como crime o desenvolvimento clandestino de atividades de telecomunicações. Por fim, o art. 185 atribui ao Ministério Público a promoção da ação penal pública incondicionada contra esses crimes.

Causa

174. Exigências regulatórias consideráveis para os provedores já regularizados e a existência de pequenos provedores clandestinos que não se submetem às regras fiscais e regulatórias e que não possuem os custos operacionais de um pequeno provedor regularizado.

Efeito

175. A concorrência desequilibrada entre provedores regulares e clandestinos pode gerar como efeitos a saída das PPPs do mercado.

176. Considerando que a Anatel coleta periodicamente dados relevantes do setor, que está tomando medidas de combate à concorrência desleal e de fiscalização e regularização da prestação do serviço de banda larga fixa e que está em articulação com os órgãos de segurança pública, não será proposta nenhuma deliberação neste capítulo.

3.6. Dificuldade de acesso às condições favoráveis de linhas de crédito

177. As PPPs enfrentam dificuldades estruturais e persistentes para acessar linhas de crédito em condições favoráveis, em razão de exigências de garantias incompatíveis com sua realidade econômica, altas taxas de juros no mercado privado, baixa divulgação dos programas públicos e ausência de metas claras e indicadores de desempenho nas políticas de crédito para telecomunicações existentes.

178. O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) foi criado como política pública para promover a inclusão social por meio das telecomunicações, especialmente em regiões onde a oferta de serviços não é economicamente atrativa para o setor privado. Instituído originalmente pela Lei nº 9.998/2000, após a privatização da Telebrás, o fundo buscava garantir a universalização do acesso, inicialmente com foco no serviço de telefonia fixa. Em 2020, o marco legal foi modernizado para permitir o uso dos recursos também para banda larga, ampliando o alcance do FUST e alinhando-o às novas demandas de conectividade.

179. Atualmente, o Fust opera por meio de diferentes programas (explicados com mais detalhes no apêndice), combinando crédito reembolsável e mecanismos de incentivo, como subvenções e renúncia fiscal. O principal conjunto de instrumentos creditícios é sua modalidade reembolsável, chamada pelo BNDES de “Fust Automático”, operacionalizado pelo BNDES. Definido pelo Caderno de Projetos versão 8, aprovado pelo Acórdão CG-Fust 60/2025 (peça 16), se enquadra dentro do Programa 2 “Projetos de expansão, de uso e de melhora das redes e dos serviços de telecomunicações”, item 3.2.4 “Projeto: Apoio a investimentos de PSTs micro, pequenas e médias”. A nomenclatura adotada pelo BNDES será utilizada neste trabalho para simplificar a leitura e evitar repetições de referências ao programa.

180. Ele inclui linhas de crédito para financiamento de equipamentos de telecomunicações e capital de giro, bem como crédito específico para expansão da conectividade por micro, pequenas e médias empresa.

181. Embora o Fust ofereça linhas de financiamento mais vantajosas (como os programas Fust Equipamentos e Fust Crédito Conectividade, descritos no apêndice) e o Programa Acessa Crédito Telecom tenha sido criado justamente para mitigar essas barreiras (por meio de fundo garantidor, linha de crédito e instrumentos financeiros inovadores), ambos ainda apresentam lacunas relevantes: o Acessa Crédito encontra-se em estágio pré-operacional, e os programas do Fust não dispõem de metas formais de participação das PPPs nem de indicadores essenciais, como taxa de adimplência, além de sofrerem com divulgação insuficiente e comunicação pouco acessível.

182. Assim, a combinação dessas limitações compromete a efetividade das políticas públicas de crédito, resultando em baixa adesão das pequenas prestadoras e impacto negativo na expansão e modernização da infraestrutura de banda larga fixa, especialmente em municípios pequenos, áreas rurais e regiões menos atrativas economicamente.

183. É importante citar que há uma desvantagem competitiva dos pequenos provedores em relação a empresas maiores que possui linha de créditos mais favoráveis para financiamento da implantação de infraestrutura e aquisição de equipamentos.

Situação encontrada

184. Uma barreira que prejudica o ambiente de negócios das PPPs é a dificuldade de acesso ao crédito. Segundo a Abrint (<https://abrint.com.br/agenda-institucional/>, acesso em 27/02/2026), é relatado que:

O acesso a linhas de crédito segue sendo um dos principais desafios enfrentados pelos provedores regionais. Embora essas prestadoras sejam responsáveis pela maior parte dos investimentos em banda larga fixa e por quase metade da Receita Operacional Líquida do setor, elas quase sempre se deparam com barreiras burocráticas e exigências de garantias incompatíveis com sua realidade, o que torna mais complicado e oneroso o processo de aprovação de projetos de expansão.

185. As políticas públicas não asseguram condições favoráveis à acessibilidade de linhas de crédito de maneira ampla. Embora o MCom tenha abordado por meio do programa Acessa Crédito, que está em implementação, a garantia é um problema alegado em entrevistas, pois são exigidas em montante superior ao que as PPPs podem suprir. Há limitações na divulgação dos programas e ausência de metas quanto aos valores financiados nos programas do Fust Automático e Acessa Crédito.

186. A Circular SUP/ADIG nº 12/2025-BNDES, de 13/2/2025, detalhou os critérios, condições e procedimentos operacionais a serem observados no programa Fust Automático que abrange o Fust Equipamentos e o Fust Crédito Conectividade. O primeiro tem como objetivo: financiar a aquisição de equipamentos de telecomunicações por sociedades empresárias prestadoras de serviços de telecomunicações para a expansão dos serviços de conectividade e ao fortalecimento de fornecedores locais de tecnologia. Já o segundo tem o objetivo de financiar, com crédito para capital de giro isolado, os pequenos provedores que realizaram investimentos recentes em ampliação de acesso. (<https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/56fe5f4f-1ca8-46ea-90cf-8764cec82c79/25Cir12+BNDES+FUST+Autom%C3%A1tico.docx?MOD=AJPERES&CVID=pBensDE>, acesso em 27/4/2026).

187. Muitas dificuldades no acesso ao crédito por empresas pequenas, que compõem a grande maioria das PPPs, são relatadas principalmente devido aos altos juros e condições não favoráveis dos empréstimos das instituições bancárias privadas. Sobre as linhas de financiamento públicas, foi relatado nas reuniões realizadas com as associações de pequenos provedores que as PPPs não teriam condições de oferecer garantia para os financiamentos por não ter a receita ou o patrimônio exigido pelos bancos.

188. Dentro do contexto das enchentes que ocorreram em 2024 no estado do Rio Grande do Sul, e antes da instituição do Fust emergencial ter contribuído para a reconstrução da infraestrutura afetada pela calamidade, a Associação dos Provedores de Serviços e Informações da Internet (Internetsul) relatou (<https://www.mobiletime.com.br/noticias/20/05/2024/pequenos-provedores-do-sul-querem-acesso-ao-Fust-para-recuperar-redes/>, acesso em 27/02/2026):

Dos 460 provedores de Internet gaúchos localizados em áreas afetadas pelas enchentes, 445 são prestadores de pequeno porte (PPPs), com menos de 5 mil acessos cada. O problema é que o Fust está desenhado para empresas maiores, com mais de 10 mil acessos (...).

189. No contexto do pequeno empreendedor em geral, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) também reconhece essa dificuldade de acesso ao crédito (<https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/arts./conheca-opcoes-de-garantia-de-credito-para-pequenos-negocios,a6dea442d2e5a410VgnVCM1000003b74010aRCRD>, acesso em 27/02/2026):

O pequeno empreendedor já deve ter se deparado com alguma dificuldade no acesso ao crédito, principalmente quando se trata em oferecer as garantias exigidas pelas instituições financeiras. Entre os principais problemas e obstáculos observados na concessão de crédito para este público, pode-se destacar:

(...)

Falta de linhas de crédito adequadas à realidade dos pequenos empreendimentos;

Exigências de garantias sólidas pelas instituições financeiras.

Dificuldade no oferecimento de garantia

190. Em entrevistas com associações do setor, o acesso ao crédito foi relatado como um dos principais problemas encontrados pelas empresas menores. Apesar de o Fust apresentar linhas voltadas também para as PPPs, principalmente quanto ao programa Fust Automático, as garantias estipuladas pelos agentes financeiros, credenciados pelo BNDES, dificultam o acesso ao programa, pois a receita e o capital das PPPs, que são em sua maioria pequenas e médias empresas, não atendem ao solicitado.

191. Linhas de crédito públicas e programas públicos de incentivo com mecanismos de garantia desempenham papel fundamental para viabilizar investimentos das PPPs do setor de telecomunicações, justamente por estas enfrentarem dificuldades significativas para utilizar seu patrimônio como garantia em operações de crédito privado. Explica-se.

192. O patrimônio de empresas de telecomunicações de internet fixa é basicamente formado por equipamentos e por cabos interconectando redes e usuários finais. Esse tipo de patrimônio sofre forte depreciação, em razão dos constantes avanços tecnológicos e da dificuldade de reaproveitamento dos ativos (como a inviabilidade de recolhimento de fibras óticas já instaladas para utilização em outro local).

193. Além disso, por se tratar de um setor com poucos paralelos em outras atividades econômicas, as instituições financeiras muitas vezes não possuem familiaridade suficiente para avaliar adequadamente esse tipo de ativo. Neste ponto, destaca-se que o BNDES aponta que “A constituição de garantias ficará a critério das Instituições Financeiras Credenciadas, observadas as normas estabelecidas pelo Banco Central do Brasil” (<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/programa-bndes-mais-inovacao-centros-pdi>, acesso em 26/3/2026).

194. Como resultado, mesmo quando a empresa possui patrimônio relevante, esses bens tendem a ser avaliados por valores baixos e dificilmente são aceitos como garantia para operações de crédito de maior porte. Esse problema afeta ainda mais as PPPs do setor: diferentemente de operadoras de maior porte, que costumam contar com outras linhas de negócio, ativos diversificados ou histórico de crédito consolidado para oferecer em garantia, essas empresas dependem quase exclusivamente do patrimônio operacional (equipamentos e cabos) para acessar financiamento, ficando mais expostas à dificuldade de avaliação desses bens pelas instituições financeiras.

195. Considerando a dificuldade do acesso ao crédito, o MCom, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE), criou o Programa Acessa Crédito Telecom. O programa tem o objetivo geral de “melhorar a conectividade digital no Brasil por meio da expansão da cobertura populacional de banda larga fixa em municípios com menos de 30.000 habitantes” e o objetivo específico de “ampliar a oferta de financiamento de longo prazo para os pequenos Provedores de Serviço de Internet (PSIs) investirem em infraestrutura de banda larga fixa em municípios com menos de 30.000 habitantes” conforme os itens 3.1 e 3.2 do regulamento operacional do programa. O tamanho do provedor elegível é limitado a no máximo 200 mil acessos em qualquer modalidade de serviço.

196. Segundo Luis Guillermo Alarcón, especialista em telecomunicações do BID, “nos municípios com menos de 30 mil habitantes existe uma presença muito forte de pequenos provedores de internet, que têm crescido bastante desde 2015 e hoje possuem mais de 90% do mercado no interior do país” (<https://www.gov.br/mcom/pt-br/noticias/2024/setembro/juscelino-filho-lanca-programa->

com-o-bid-e-abde-para-ampliar-investimento-em-pequenos-provedores-de-internet-1, acesso em 27/02/2026).

197. O Programa ACESSA Crédito, operacionalizado por meio da Portaria Setel/MCOM 15.392, de 3/12/2024, que institui seu ROP (Regulamento Operacional), funciona nas vertentes de concessão de garantia, crédito e elaboração de um sistema de tecnologia da informação.

198. Ele conta com dois componentes. O primeiro componente é o núcleo financeiro do programa e conta com empréstimo de US\$98,5 milhões fornecidos pelo BID que viabilizará o acesso ao crédito ao pequeno provedor de internet. O valor entrará no Fust e, na sequência, será utilizado para operacionalizar a política. Ele contará com 3 instrumentos:

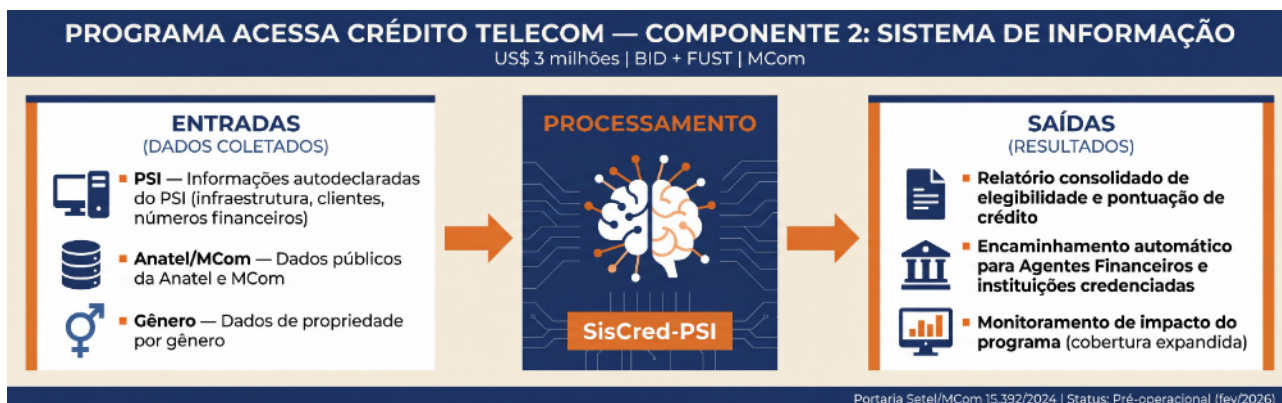
- Fundo de Garantia, que mitiga riscos para as instituições financeiras;
- Crédito Direto e Indireto, concedido pelos agentes financeiros do Fust (Basa, BRDE, BDMG, Banco do Brasil, Bradesco, Itaú, Santander e BNDES) e com prazos estendidos (até 25 anos com carência de até 66 meses); e
- Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCs), instrumento que permite aos provedores antecipar recebíveis de contratos de serviços para financiar investimentos em infraestrutura.

199. O segundo componente do programa aloca US\$ 3 milhões (metade fornecido pelo BID e a outra metade pela União) e tem o objetivo de desenvolver uma plataforma digital para reduzir assimetrias de informação entre provedores e instituições financeiras, facilitando a análise de viabilidade econômica e creditícia e risco de projetos de PPPs que não possuem histórico bancário robusto.

Figura 14 – Componente 1 do Programa ACESSA Crédito Telecom



Fonte: Portaria Setel/MCOM 15.392/2024.

Figura 15 – Componente 2 do Programa Acessa Crédito Telecom


Fonte: Portaria Setel/MCOM 15.392/2024.

200. O primeiro instrumento, o fundo de garantia, funciona como avalista das operações de crédito contratadas pelas PPPs junto aos agentes financeiros do Fust (BRDE, Base, BDMG, BB). Quando uma PPP solicita crédito, o fundo entra como garantidor, dispensando a exigência de garantias reais (imóveis e equipamentos) que historicamente impediam o acesso ao Fust.

201. O segundo, o crédito direto e indireto, funciona como linhas de financiamento de longo prazo canalizada pelo Fust aos agentes financeiros que repassam às PPPs diretamente ou mediante instituições financeiras credenciadas. O agente financeiro propõe as condições específicas (taxas de juros, valor máximo por operação) que são submetidas ao MCom e à aprovação do BID.

202. Por fim, o FIDC funciona como securitização de recebíveis: um fornecedor credenciado (fabricante/distribuidor de equipamentos de telecomunicações) vende equipamentos a prazo a uma PPP para projetos elegíveis e, posteriormente, cede seus direitos creditórios (as mensalidades futuras devidas pela PPP) a um FIDC, recebendo antecipadamente os valores com deságio limitado ao custo de capital ou à taxa Selic. O capital é, em parte fornecido pelo BID e em outra, coletado no mercado.

203. A vantagem para o PPP é adquirir equipamentos a longo prazo e baixo custo sem necessidade de garantias reais. Para o fornecedor, significa maior demanda por seus produtos; já para o FIDC, atrai-se capital privado não-bancário.

204. Na data de elaboração deste relatório (março de 2026), o programa encontra-se em estágio pré-operacional. O contrato entre MCom e BID foi autorizado em 29/12/2025, a Resolução 40/2025 do Senado Federal aprovou o pacto e o ROP foi publicado pela Portaria Setel/MCOM 15.392/2024. Porém, ainda não foi regulamentada a estrutura de operacionalização do fundo garantidor e o credenciamento efetivo dos agentes financeiros regionais.

Ausência de metas e objetivos formais

205. Foi verificada a ausência de metas e indicadores públicos e os objetivos para mensuração da participação e alcance das PPPs nas políticas públicas de crédito voltadas a elas.

206. De maneira geral, indagado sobre como o MCom monitora a participação das PPPs nas políticas públicas (peça 8, p.7) e se há indicadores, a Pasta indicou que a interação do MCom com PPPs e associações representativas podem ocorrer de diversas formas, mas sem indicadores específicos.

207. Após análise do novo programa Acessa Crédito, foi notada uma questão semelhante em relação à ausência de metas. Dentro do ROP foram definidos alguns indicadores para mensuração do

programa como indicação de informação e reporte, mas sem uma definição das metas correspondentes.

208. Quanto à dimensão de cobertura/acesso, verificou-se a existência dos indicadores:

- Municípios com menos de 30 mil habitantes atendidos: arts. 3.1 e 3.2 do ROP (objetivo geral e específico do Programa); art. 4.1, alínea "a" (Componente 1); art. 29.1 (rol de projetos elegíveis). Também replicado nos arts. 1.01 e 1.02 do Contrato MCom-BID (Anexo Único);
- Quantidade de casas, escolas, unidades de saúde e outras infraestruturas públicas a serem cobertas; prazo de conclusão dos investimentos; setores censitários impactados: art. 7.1, inciso II do ROP (obrigação dos Agentes Financeiros de dispor de informações detalhadas sobre municípios, setores censitários e equipamentos públicos cobertos);

209. Quanto à dimensão de inclusão social/equidade, verificou-se a existência dos indicadores:

- Desagregação por sexo da propriedade dos Provedores de Serviço de Internet – PSI - (número de PSIs com propriedade feminina): art. 14.9, inciso VII do ROP (conteúdo obrigatório dos relatórios semestrais de progresso); e art. 3.3 do ROP (Plano de Ação de Dados de Gênero);
- Quilombos com serviço de banda larga fixo financiado pelo Programa: art. 14.9, inciso VII do ROP; art. 4.1, alínea "a" do ROP (incentivos a comunidades quilombolas); e art. 8.2, inciso III, alínea "d" (taxa de juros reduzida para projetos em quilombos);

210. Quanto à dimensão financeira/carteira, verificou-se a existência do indicador:

- Volume de subempréstimos, garantias e direitos creditórios via FIDC; custos, prazos e taxas de juros; características dos submutuários (tamanho, setor de atividade): art. 14.9, inciso III do ROP (conteúdo obrigatório dos relatórios semestrais), e complementado pelo art. 7.1, inciso III do ROP (obrigação dos Agentes Financeiros de dispor de informações financeiras que permitam identificar valor e condições das operações) e art. 8.2, inciso I (teto de US\$ 5 milhões por operação).

211. Quanto à dimensão de salvaguardas, verificou-se a existência do indicador:

- Cumprimento das salvaguardas ambientais e sociais do BID e gestão de riscos relacionados: art. 14.9, inciso IV do ROP (conteúdo obrigatório dos relatórios semestrais); art. 10.1 do ROP (vedação a projetos de risco socioambiental substancial ou alto segundo o Marco da Política Ambiental e Social do BID); e art. 7.1, inciso XI do ROP (obrigação dos Agentes Financeiros de exigir dos PSIs o cumprimento da legislação ambiental, social, de saúde e segurança).

212. Remetendo às linhas do Fust Automático, o CG-Fust utiliza atualmente o Caderno de Projetos Reembolsáveis, atualizado e aprovado pelo Acórdão CG-Fust 60/2025 para tratar sobre detalhes do programa, que é indicado no item 3.2.4 (peça 16, p. 13) intitulado “Apoio a investimentos de PSTs micro, pequenas e médias”. A iniciativa é voltada para empresas Provedores de Serviço de Internet (PST) das categorias micro, pequenas e médias.

213. Vale reforçar que o art. 3º, inciso I, da LC 123/2006 (Lei do Simples Nacional) classifica como microempresa o empresário que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00. Já o art. 3º, inciso II, classifica como empresa de pequeno porte o empresário que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00. Já a definição de empresa média é residual e considera qualquer empresa que fature acima de R\$ 4.800.000,00 e não chegue ao patamar de grande porte (que a Lei nº 11.638/07 define como faturamento acima de R\$ 300 milhões ou ativos superiores a R\$ 240 milhões).

214. Para o projeto, o caderno define os indicadores "nº de provedores apoiados" e "valor desembolsado" (item 3.2.4.5), porém não inclui metas mínimas de participação por porte nem

parâmetros de distribuição percentual entre micro, pequenas e médias empresas, criando lacunas entre o público declarado e os mecanismos de verificação do atendimento.

215. O Fust Automático constitui modalidade de crédito reembolsável, cujo modelo de financiamento pressupõe a restituição integral dos recursos concedidos, acrescidos dos encargos financeiros pactuados ao término do prazo contratual. Apesar do elevado saldo disponível, decorrente da histórica subutilização do fundo, sua capacidade de financiamento continuado está condicionada ao desempenho da carteira de crédito e à regularidade dos reembolsos.

216. Por se tratar de uma política pública estruturada sobre a lógica de rotatividade de recursos, em que a adimplência dos beneficiários condiciona a capacidade de reempréstimo do fundo e, por consequência, a sustentabilidade do programa no longo prazo, o monitoramento da taxa de inadimplência configura elemento central de gestão. Porém, verificou-se a ausência de indicador de desempenho voltado ao acompanhamento da adimplência das empresas.

Baixa transparência na divulgação do Fust Automático

217. Os programas do Fust são essencialmente divulgados nos sítios do BNDES (com detalhes relativos aos empréstimos), do MCom, pela Agência Gov.br (EBC) e pela Agência BNDES de Notícias. Demais sítios da imprensa especializada no assunto e das associações de provedoras também trazem informações relevantes.

218. Perguntado sobre quais ações de divulgação foram feitas para o conhecimento das políticas públicas pelas PPPs, o MCom respondeu (peça 8):

19. O MCom promove e participa de diversos eventos de interesse do setor, nacionais e internacionais, tais como congressos, seminários, feiras, conferências, treinamentos, simpósios, mesas redondas, exposições, salões, oficinas, painéis, fóruns, debates, encontros, reuniões, consultas, palestras, audiências, inaugurações e outros.

20. Muitos desses eventos incluem a participação de empresas e de associações com representação de PPPs, tais como a Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações (Abrint), a Associação Brasileira de Internet (Abranet), a Associação dos Provedores de Serviços e Informações da Internet (InternetSul), a Associação Brasileira dos Operadores de Telecomunicações e Provedores de Internet (Abramulti), a Associação Brasileira de Pequenos Provedores de Internet e Telecomunicação (Abrappit), a Associação Nacional das Empresas de Soluções de Internet e Telecomunicações (REDETELESUL), a Associação de provedores de internet do Mato Grosso do Sul (APIMS), a Associação Catarinense dos Provedores de Internet (Apronet), a Associação de Provedores de Internet da Bahia (PROBAHIA), a Confederação das Associações das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação (ASSESPRO), a Associação NEO e outras.

219. Porém, não foram verificados meios adicionais de comunicação com as PPPs, como cartilhas/guias simplificados, passo-a-passos, simuladores de elegibilidade e parcelas, campanhas em redes sociais, portal dedicado, FAQs, vídeos tutoriais etc.

220. No sítio do MCom (<https://www.gov.br/mcom/pt-br/assuntos/Fust>, acesso em 17/3/2024), constam informações relevantes sobre o Fust como resoluções e acórdãos, principais marcos legais e histórico. Porém não há um direcionamento para o sítio do BNDES, agente financeiro do programa e o FAQ se encontra “Em construção”. Não há explicações em linguagem simples e de forma direta de quais as condições e de como acessar o programa.

221. Alguns programas de crédito de outros setores da economia possuem canais de comunicação que facilitam o entendimento e divulgam o produto para o pequeno empreendedor, que, muitas vezes, não tem o conhecimento específico para buscar o programa e as ações de divulgação tradicionais não chegam nele.

222. Neste ponto, nota-se que as PPPs são compostas em sua grande maioria por pequenas e médias empresas que muitas vezes não possuem setores dedicados à contabilidade e áreas financeiras para fazer a pesquisa e busca sobre esses programas de financiamento ou não têm o conhecimento necessário para entender as informações técnicas descritas nos sites oficiais.

223. Como boas práticas, cita-se que o programa Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) apresenta uma FAQ (<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/pronampe/pronampe>, acesso em 17/3/2026) e que o Banco do Nordeste promove campanhas de divulgação no Instagram sobre o programa “Vai de Giro” (<https://www.instagram.com/reels/DD7ulQHRgGb/>, acesso em 17/3/2026).

224. Essas são apenas algumas ações que poderiam ser adotadas para se alcançar o pequeno provedor, pois ele não possui estrutura e conhecimento para entender os dados puramente técnicos divulgados.

225. A importância das linhas de financiamento do Fust é grande para as PPPs, principalmente em comparação com o crédito disponível em bancos privados ou até mesmo em outros programas governamentais.

226. O Pronampe é uma linha de crédito federal, oferecendo crédito de até R\$ 250 mil por operação com taxa de juros 6% + Selic (Lei 13.999/2020). Considerando a taxa Selic de 11% a.a. (média dos últimos 5 anos), uma estimativa dos juros efetivos é de 17,66% a.a.

227. O BNDES apresenta a linha BNDES Automático, cujo limite é de R\$ 20 milhões por usuário no período de 12 meses, sendo oferecido para empresas de faturamento de até R\$ 300 milhões por ano. Considerando a taxa Selic até o início de 2026, de 11% (média dos últimos 5 anos), 0,75% de taxa do BNDES e custo total de 3,5% a 5% a.a. de *spread* do agente, teria-se uma taxa de juros efetiva de 15,4% a 16,9% a.a.

228. Comparativamente, as linhas do Fust Automático (Crédito Conectividade e Fust Equipamentos) oferecem uma taxa efetiva total entre 8 e 10% (TR de 0,5 a 1,2%, remuneração do BNDES de 1,25 a 1,65% e *spread* de até 7%), sendo, portanto, valor mais acessível às PPPs. Contando que são empresas pequenas, operando com baixa margem de lucro em cidades pequenas e zonas rurais e com menos viabilidade financeira do que os grandes centros e baixa quantidade de clientes, o valor dos juros cobrados são muito sensíveis a estes provedores. Segundo o Banco Central (BC), o crédito bancário privado (crédito livre) para pessoa jurídica em setembro de 2025 foi de 24,5% a.a. (https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/hist_estatisticasmonetariascredito/202510_Texto_de_e_statisticas_monetarias_e_de_credito.pdf, p. 4-5, acesso em 16/3/2026).

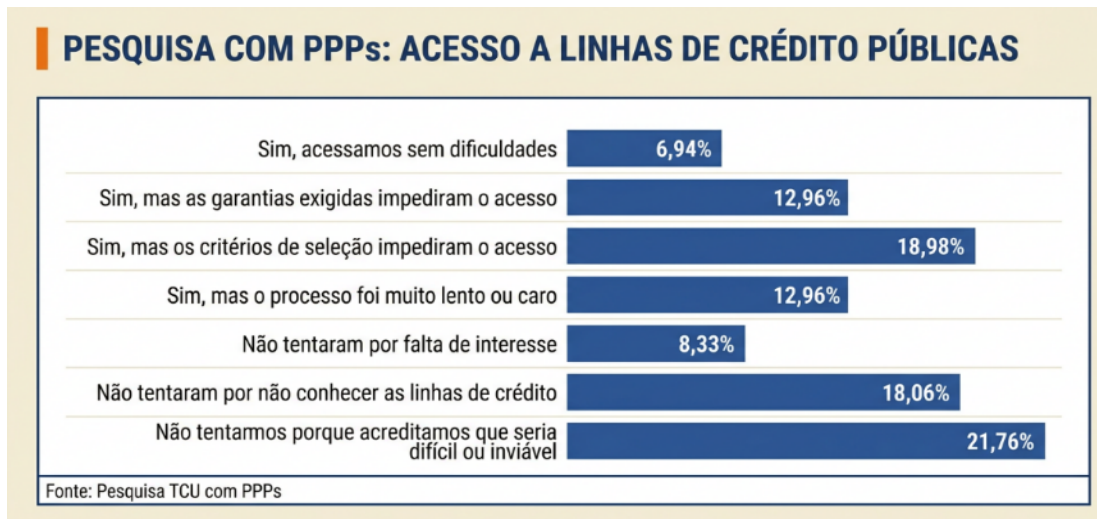
229. Percebe-se, então, a necessidade e a atratividade do Fust para as PPPs, comparando-os com outros programas de financiamento públicos, e principalmente com os financiamentos privados.

230. A pesquisa direcionada aos pequenos provedores de internet realizada por esta equipe de fiscalização, em março de 2026, mostrou que cerca de 48% das empresas respondentes não tentaram acessar linhas de crédito públicas. Do total, 21% não acessou porque acreditou que seria difícil ou inviável e outros 18% por não conhecer as linhas.

231. Entre os que tentaram, mas não conseguiram, 12% tiveram como obstáculos as garantias e 19% tiveram o critério de seleção como impeditivo. Apenas 19% aproximadamente conseguiram acesso, sendo que mais da metade desses indicou que o processo foi burocrático.

232. Nas entrevistas, percebeu-se em parte que há uma falta de entendimento pelas PPPs em relação às linhas de financiamento disponíveis no Fust, o que reforça a situação revelada na pesquisa.

Figura 16 – Acesso a linhas de crédito públicas das PPPs



Fonte: elaboração própria.

233. A pesquisa mostrou que 15,2% das respostas às perguntas abertas discorriam sobre as dificuldades de acesso ao crédito, em que não havia direcionamento na questão aberta, na qual a prestadora poderia preencher como quisesse. Portanto, isso demonstra os reais problemas percebidos por essas empresas, sendo o referente ao crédito um dos principais.

234. Segundo a mídia especializada, em relação ao Fust Automático, (<https://teletime.com.br/28/08/2025/bndes-planeja-nova-rodada-do-Fust-automatico-de-ate-r-200-milhoes/>, acesso em 5/3/2026) tem-se que:

O programa deve prever que pelo menos 25% dos recursos sejam direcionados a micro e pequenas empresas. Isso porque os prestadores do menor porte tiveram acesso a apenas 11% do orçamento da primeira rodada.

As médias empresas (R\$ 90 milhões em faturamento bruto anual) alcançaram 76% dos recursos, enquanto o segmento considerado médio II (até R\$ 300 milhões em faturamento anual) ficou com 13% da linha.

235. Segundo o MCOM, em relação ao FUST Automático (peça 17, p. 4), “Todas as linhas referentes ao mencionado Projeto são destinadas ao público de empresas micro, pequenas e médias, nas quais se inserem as PPPs”.

236. Até o momento da elaboração deste relatório não foram localizados dados sobre a segunda rodada mencionada na reportagem.

Critério

237. O art. 37 da Constituição Federal consagra a publicidade como princípio da administração pública. Já o art. 170, inciso IX, prevê o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país. O art. 179 estabelece o tratamento jurídico diferenciado para essas empresas, de modo a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

238. O art. 57 da LC 123/2006 dispõe que o Poder Executivo federal proporá, sempre que necessário, medidas para melhorar o acesso das microempresas e empresas de pequeno porte aos

mercados de crédito e de capitais. Já o art. 58 dispõe que os bancos comerciais públicos e os bancos múltiplos públicos com carteira comercial, a CEF e o BNDES manterão linhas de crédito específicas para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, vinculadas à reciprocidade social, devendo o montante disponível e suas condições de acesso ser expressos nos respectivos orçamentos e amplamente divulgados.

239. A Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) estabelece que informações de interesse coletivo ou geral devem ser divulgadas de ofício:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

(...)

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

(...)

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, **independentemente de requerimentos**, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

(...)

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). (grifo nosso)

240. O programa ACESSA Crédito conta com orçamento de mais de R\$ 500 milhões (US\$ 100 milhões) com recursos públicos do Fust e garantia soberana por meio de empréstimo do BID com aval do Tesouro Nacional.

241. A ação relativa ao programa, que consta como 00V1 na Lei Orçamentária Anual de 2026 (LOA 2026), possui valor de dotação de R\$ 548.952.600.

242. Já os programas reembolsáveis do Fust (no quais constam outros, além do Fust Automático) elencam ação 00TT, que tem uma dotação orçamentária de R\$ 1.171.308.428. Ambos são classificados como “Operações Oficiais de Crédito” e possuem alta relevância devido ao alto volume de recursos empregados, mesmo em operações reembolsáveis.

243. Segundo o art. 2º do Decreto 9.203/2017, governança pública é o conjunto de mecanismos destinados a avaliar, direcionar e monitorar a gestão com vistas à condução de políticas públicas de interesse da sociedade. Já seu art. 4º impõe, como diretrizes obrigatórias para todos os órgãos da Administração Pública Federal, a promoção da “*comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização*” (inciso XI) e a manutenção de “*processo decisório orientado pelas evidências*” e pelo interesse público (inciso VIII).

244. O art. 2º, parágrafo único, inciso III da Lei 9.998/2020 determina ao CG-Fust “elaborar anualmente relatório de gestão, avaliando os resultados obtidos pelos programas, projetos e atividades financiados com recursos do Fust”. O art. 2º, inciso VII, inclui a Anatel como membro do Conselho.

245. O art. 5º da mesma lei indica que os recursos do Fust serão aplicados em programas aprovados pelo Conselho Gestor, cabendo a esse colegiado, nos termos do art. 2º, parágrafo único, IV, elaborar propostas que considerem “*o atendimento do interesse público, a redução das desigualdades regionais, a progressiva expansão das redes de telecomunicações a todo o território nacional e a melhoria da qualidade dos serviços de telecomunicações*”.

246. O art. 1º da Lei 13.999/2020 instituiu o Pronampe, vinculado ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, cujo objeto é o desenvolvimento e o fortalecimento dos pequenos negócios. O art. 2º, § 2º, autoriza o Banco do Brasil S.A., a Caixa Econômica Federal, o Banco do Nordeste do Brasil S.A., o Banco da Amazônia S.A., os bancos estaduais, as agências de fomento estaduais, as cooperativas de crédito, os bancos cooperados, as instituições integrantes do sistema de pagamentos brasileiro, as plataformas tecnológicas de serviços financeiros (fintechs), as organizações da sociedade civil de interesse público de crédito, e as demais instituições financeiras públicas e privadas autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil a aderirem ao Pronampe.

247. O art. do 3º do Decreto 11.004/2022, que regulamenta a Lei do Fust, dispõe que o MCom definirá objetivos estratégicos quinquenais para a destinação dos recursos do Fust considerando a proposta apresentada pela Anatel. O art. 10, incisos V e VII, atribui ao Conselho Gestor do Fust elaborar, anualmente, o relatório de gestão com a avaliação dos resultados obtidos pela aplicação de recursos do Fust, e receber e analisar os relatórios de acompanhamento e fiscalização da aplicação de recursos do Fust. Já o art. 12, inciso I, atribui à Anatel a competência de acompanhar e fiscalizar os programas, os projetos, os planos, as atividades, as iniciativas e as ações que aplicarem recursos do Fust.

248. Segundo a Resolução CG-Fust 2/2022, que disciplina a aplicação dos recursos do fundo, tem-se o seguinte:

Art. 3º Os investimentos do Fust serão orientados por programas que indicarão os elementos básicos dos projetos, atividades e iniciativas a serem financiados e se alinharão com as finalidades, objetivos, políticas, normas, diretrizes e prioridades estabelecidas em resoluções do Conselho Gestor do Fust, contendo ainda:

(...)

VII - as diretrizes e os critérios para a seleção das propostas de aplicação dos recursos do Fust por entidades beneficiárias ou executoras;

(...)

IX - descrição dos resultados e benefícios esperados e os critérios para a sua aferição;

(...)

XII - metas e indicadores para o acompanhamento da execução;

(...)

Art. 37. A consecução das finalidades a que se refere o art. 1º da Lei nº 9.998, de 2000, será aferida por meio de indicadores que permitirão avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade da aplicação dos recursos do Fust.

Parágrafo único. O Conselho Gestor definirá os indicadores referenciados no caput em resolução específica, que deverão estar alinhados com os objetivos estratégicos quinquenais do Fundo.

249. O art. 1º da Lei 9.998/2000, com a redação dada pela Lei 14.109/2020, estabelece como finalidades do fundo "estimular a expansão, o uso e a melhoria da qualidade das redes e dos serviços de telecomunicações, reduzir as desigualdades regionais e estimular o uso e o desenvolvimento de novas tecnologias de conectividade para promoção do desenvolvimento econômico e social".

250. A redução de desigualdades regionais é finalidade que se realiza, primariamente, por meio dos provedores de pequeno porte – agentes com capilaridade em municípios de menor porte e áreas de menor densidade econômica – os quais a própria lei reconhece como atores estratégicos ao garantir-lhes assento no CG-Fust (art. 2º, VIII).

251. O Caderno de Projetos Reembolsáveis, aprovado pelo Acórdão CG-Fust 60/2025 e que derivam os programas do Fust Automático, constitui o instrumento normativo que define os projetos elegíveis e vincula os agentes financeiros. Em seu item 3.2.4.1, "Projeto: Apoio a Investimentos de PSTs micro, pequenas e médias", o CG-Fust definiu que o objeto do projeto é "financiar a aquisição e comercialização de máquinas, equipamentos, fibras ópticas, materiais, serviços e capital de giro associado para apoiar investimentos de Prestadores de Serviços de Telecomunicações (PSTs) do segmento de Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs)". O caderno fixa o teto de R\$ 5 milhões por cliente a cada 12 meses como referência de custo para o crédito por conectividade (item 3.2.4.4.B).

252. Quanto às questões de transparência, o Decreto 9.203/2017 estabelece em seu art. 3º, inciso VI, define transparência como princípio de governança, e o art. 4º, inciso XI, estabelece como diretriz a comunicação aberta e transparente.

253. A Lei 12.527/2011 reforça em seu o art. 3º, inciso I a publicidade como preceito geral e o art. 8º impõe a divulgação proativa de informações de interesse coletivo, independentemente de solicitação, o que abrange condições de acesso a programas públicos de crédito.

Achado

254. Apesar de o programa ter estabelecido diversas formas de obtenção de informação com o programa ACESSA Crédito, principalmente no que tange ao sistema informatizado a ser implementado, não foram encontrados valores de referência e metas que, a princípio, também deveriam ter sido fornecidos na "Matriz de Resultados", peça central de monitoramento de metas:

14.6. O Órgão Executor reportará ao BID, por meio de relatórios semestrais, "a evolução das metas e dos indicadores acordados com o BID, além do conteúdo da Matriz de Resultados do Programa";

14.9, II: os relatórios semestrais deverão indicar "os avanços na implementação das atividades definidas na Matriz de Resultados, incluindo o nível de cumprimento das metas para os indicadores estabelecidos na Matriz";

14.10. As reuniões anuais de acompanhamento com o BID discutirão "o nível de cumprimento dos indicadores estabelecidos na Matriz de Resultados";

255. O MCom, em resposta a ofício de requisição (peça 17), indicou que:

O Programa ACESSA Crédito está tendo sua construção finalizada para que se possa proceder à etapa de operacionalização. Dessa forma, os indicadores e metas do Programa ainda estão pendentes de finalização no presente momento"

256. Logo, como os indicadores e metas ainda não estão finalizados, devido à operacionalização do projeto está em andamento, não será proposta deliberação especificamente para o programa ACESSA Crédito.

257. Da mesma forma para as linhas do Fust Automático, detalhadas pelo Caderno de Projetos Reembolsáveis, aprovado pelo Acórdão CG-Fust 60/2025 (peça 16), apesar de haver indicadores, não existem metas e objetivos a serem atingidos.

258. Adicionalmente, os indicadores do Fust Automático detalhados no caderno não tratam sobre a taxa de adimplência, fator central do programa, visto ser uma modalidade de crédito reembolsável.

259. A Lei 9.998/2020 e a Resolução CG-Fust 2/2022 indicam que os investimentos do Fust devem possuir descrição dos resultados, metas e indicadores, e o Comitê Gestor deve elaborar relatório de gestão avaliando os resultados objetivos pelos programas.

260. Apesar de haver divulgação das linhas de crédito do Fust, há baixa efetividade: no questionário realizado pelo TCU, 18% das PPPs não conheciam as linhas do Fust. Durante as entrevistas com as associações, foi percebido que muitas vezes não havia o conhecimento pleno dos programas ou até o conhecimento de informações equivocadas sobre os programas.

261. Portanto, verifica-se que há interesse de acesso do crédito pelas PPPs, porém essas empresas não estão sendo contempladas adequadamente. Conforme estabelece o art. 1º da Lei 9.998/2000, a finalidade do Fust é justamente a melhoria das redes e serviços de telecomunicações para reduzir as desigualdades regionais, sendo as PPPs as principais empresas a levarem a conectividade para municípios longes de grandes cidades e áreas rurais.

Causa

262. Uma das causas da dificuldade de acesso das empresas a crédito são as garantias exigidas, que são maiores do que as PPPs podem oferecer, limitando ou até impedindo o acesso a financiamentos. O fato de a garantia ser negociada entre a empresa e os agentes financeiros sem diretrizes específicas do poder público para créditos públicos pode estar contribuindo para altas garantias exigidas. A falta de conhecimento de mercado dos agentes financeiros e a natureza do patrimônio das empresas prestadoras também contribuem para essa dificuldade.

263. O programa Acesso Crédito visa abordar esse problema, ao prever mecanismos de garantia e sistema de informação para coleta e distribuição de informação para PPPs e agentes financeiros.

264. A ausência de metas para participação de PPPs nos programas de financiamento públicos também pode ser uma causa, pois esses objetivos podem guiar o gestor a verificar a eficiência, eficácia e efetividade dos programas e permite ajustes, caso as metas não estejam sendo atingidas.

Efeito

265. Como efeito, essa barreira limita a expansão da cobertura de internet banda larga fixa, visto que as PPPs são em grande parte responsáveis pelo atendimento nos menores municípios e localidades do país. Também dificulta a atualização dos equipamentos da infraestrutura de rede que podem trazer maior velocidade, melhor qualidade e eficiência na operação.

266. A lacuna da falta de indicadores de adimplência pode comprometer a saúde financeira do programa e fragilizar os mecanismos de controle e prestação. Apesar de o Fust ter sido operacionalizado mais recentemente, depois de vários anos de contribuição, a falta de controle dos recursos reembolsáveis pode afetar a sustentabilidade do programa no longo prazo.

267. Pensando em termos de ambiente de negócios, a dificuldade de acesso ao crédito é uma barreira de entrada para empresas que querem abrir negócio e não tem capital suficiente para dar como garantia. Há também uma barreira de operação que dificulta a operação de empresas que operam com margem operacional pequena, característica de PPPs “micro e pequenas”, e que precisam de acesso a crédito para apoio (como capital de giro) ou até mesmo uma barreira para a expansão das empresas, dificultando aquisição e instalação de infraestrutura. Essa restrição do acesso ao crédito representar uma grande desvantagem competitiva, haja vista as grandes operadoras de telecomunicações deterem acesso a condições de crédito mais favoráveis para financiar suas operações.

Proposta de encaminhamento

268. Com base na LC 123/2006, arts. 57 e 58; na Lei 12.527/2011, arts. 3º, II e III, e 8º, caput e § 2º; no Decreto 11.004/2022, arts. 3º, 10, incisos V e VII, e 12, inciso I; e na Resolução CG-Fust 2/2022, arts. 3º, VII, IX e XII, e 37, caput e parágrafo único, propõe-se recomendar ao Ministério das

Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 2º, inciso III, e art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) defina metas para os indicadores já existentes do Fust Automático e estabeleçam indicadores de taxa de inadimplência para o programa de modo a acompanhar a eficácia e efetividade da iniciativa pública;

b) avalie a possibilidade de aumentar os valores das linhas de financiamento destinados às PPPs, dada a participação significativa desse segmento no atendimento das cidades e localidade com menos de 30.000 habitantes; e

c) estabeleça mecanismos de divulgação ampla, acessível e transparente aos agentes financeiros e às prestadoras de pequeno porte a respeito das linhas de financiamento disponíveis às PPPs.

Benefícios esperados

269. Esperam-se como benefícios maior controle da política pública pelos gestores, maior transparência dos programas a fim de exercício de fiscalização pelos órgãos competentes e sociedade, além de maior alcance de PPPs contempladas.

270. Em termos de efetividade, esperam-se um aumento das áreas cobertas com internet banda larga fixa e a utilização das tecnologias mais recentes para a prestação deste serviço.

271. A adoção de tais medidas também melhorará o ambiente de negócios, diminuindo barreiras de entrada, operação e expansão por meio da melhoria dos programas de acesso a crédito.

272. Conforme o Caderno de Projetos versão 8, aprovado pelo Acórdão CG-Fust 60/2025 (peça 16), projeto item 3.2.4, (também conhecido como “FUST Automático”) verificou-se que os recursos dessa linha são destinados aos prestadores de serviços de telecomunicações classificados como micro, pequeno e médio porte e as PPPs podem se enquadrar dentro dessas categorias como provedores de internet regionais. Porém, percebeu-se, durante a execução desta auditoria em interações com as provedoras e suas associações representativas, que há uma necessidade de apoio ainda maior do que é provida.

3.7. Políticas públicas voltadas para PPPs incipientes e não estruturadas

273. A auditoria identificou que, embora existam algumas iniciativas governamentais voltadas para prestadoras de pequeno porte, como políticas de acesso ao espectro, programas de financiamento e ações regulatórias, elas se mostram incipientes, fragmentadas e insuficientemente estruturadas para atender às necessidades das PPPs, fundamentais para a expansão da banda larga em áreas rurais e afastadas dos grandes centros.

274. O apoio estatal às PPPs, seja por meio do acesso ao crédito (com programas ainda em operacionalização), seja pelo acesso ao espectro (limitado, restrito a poucas empresas e tratado como ação isolada), não se configura como uma política pública integrada e efetiva. Isto compromete a competitividade dessas prestadoras frente às grandes operadoras e dificulta o cumprimento dos objetivos legais de competição, diversidade de serviços, desenvolvimento harmônico do setor e inclusão digital previstos na legislação.

Situação encontrada

275. Embora as PPPs sejam responsáveis em grande parte pela expansão da internet fixa no Brasil para áreas distantes de grandes centros, há poucas públicas vigentes para sua expansão e fomento. Citam-se o Programa Acesso Crédito, o qual encontra-se em fase de implementação, e a

ação regulatória para oferta de espectro no leilão da faixa de 700 MHz, previsto para abril de 2026, mas que possui algumas limitações.

276. A partir análise das respostas do MCom (principal formulador de políticas públicas na área de telecomunicações) aos questionamentos realizados nesta fiscalização (peça 17), verificou-se que a principal política destinada para e diretamente às PPPs é derivada do Fust. As demais ações são indiretas e não específicas para as PPPs, e muitas vezes, mais focadas em outros objetivos, como a criação de redes de *backbone*, conexão de escolas e políticas de acesso ao espectro.

277. Em resposta a diligências, o MCom menciona que as principais políticas públicas que beneficiam diretamente a PPP seriam (peça 8):

Instituída pela Portaria Interministerial MCOM/MME nº 10.563, de 25 de setembro de 2023, a Política Nacional de Compartilhamento de Postes, conhecida como "Poste Legal", busca promover a gestão racional da infraestrutura de postes, mediante ações de mapeamento, padronização e incentivo à regularização de ocupações irregulares. A iniciativa objetiva fomentar soluções tecnológicas e regulatórias que garantam maior segurança, previsibilidade e equidade no acesso à infraestrutura compartilhada, contribuindo para a ampliação da conectividade e para o avanço das políticas públicas de inclusão digital em todo o território nacional. Dentre outros objetivos, a política visa otimizar o uso de recursos e reduzir custos operacionais envolvendo compartilhamento de postes entre o setor de distribuição de energia elétrica e o setor de telecomunicações, inclusive para PPPs.

(...)

Por sua vez, o Programa de Ampliação do Acesso ao Crédito para Investimentos em Redes de Telecomunicações – Programa Acesso Crédito Telecom é lastreado no Contrato de Empréstimo nº 5900/OC-BR, de 30 de dezembro de 2025, celebrado entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, aprovado pela Resolução SF nº 40, de 22 de dezembro de 2025, do Senado Federal, e Despacho de autorização do Ministro da Fazenda Substituto datado de 29 de dezembro de 2025.

278. De forma indireta, o MCom indica políticas de acesso ao espectro nos leilões de radiofrequência estabelecidas pelas Portarias-MCom 1924/2021 (5G) e 18.902/2025 (leilão da faixa de 700 MHz), além da criação do Programa Norte Conectado (peça 8):

Por sua vez, o Programa Norte Conectado tem a finalidade de expandir a infraestrutura de comunicações na Região Amazônica, por meio da implantação de cabos de fibra óptica subaquáticos, visando atender à população, a políticas públicas nas áreas de telecomunicações, educação, pesquisa, saúde, defesa nacional e justiça, além de outras políticas públicas que venham a se integrar ao escopo do programa.

279. Por fim, indica (peça 8) o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel):

Ainda, anualmente, o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel) repassa recursos por meio de contrato de empréstimo de longo prazo, no âmbito de uma Operação Oficial de Crédito, para que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), na qualidade de agentes financeiros do Fundo, operem programas de crédito (linhas de financiamento) alinhados aos objetivos do Fundo.

280. Porém, tal programa visa prioritariamente à pesquisa e não necessariamente às PPPs, visto que a Finep tem o objetivo principal de promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil por meio do fomento público à Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I).

281. O Programa Poste Legal já foi tratado nesse relatório na seção 3.1.

282. Conforme já mencionado neste relatório, o Programa Acesso Crédito encontra-se em estágio de implementação e, portanto, ainda não está operacional. Ressalta-se que, somente no final de 2025, teve sua autorização aprovada pelo Senado Federal para operação financeira junto ao BID.

283. Em relação ao acesso ao espectro, o ministério cita a Portaria-MCom 1.924/2021 com as diretrizes para o leilão do 5G, trazendo o seguinte art.:

Art. 2º, inciso IV: determinou que o edital tivesse “modelagem que viabilize a manutenção ou o aumento dos níveis atuais de competição”. Na prática, a diretriz garantiu o estabelecimento de faixas de radiofrequências regionais, que permitiram a entrada de novos competidores para além das grandes operadoras nacionais.

Art. 2º, inciso II-c: determinou o estabelecimento de compromissos de atendimento de “redes de transporte de alta velocidade, preferencialmente em fibra óptica, para municípios ainda não atendidos”. Tal determinação originou os compromissos de conexão com backhaul em fibra óptica para 530 municípios desprovidos dessa tecnologia. A capacidade do backhaul pode ser disponibilizada para provedores locais, por meio de ofertas de atacado, fomentando o mercado de banda larga fixa local.

284. Contudo, as empresas que ficaram responsáveis pela construção desse *backhaul* são as detentoras de poder de mercado significativo, quais sejam, Claro, Vivo e Tim, que arremataram os lotes nacionais de 3,5GHz no leilão do 5G (Edital 1/2021-SOR/SPR/CD-ANATEL, Licitação 1/2021). Ressalta-se que não houve averiguação dos dados sobre a utilização dessa infraestrutura por parte das PPPs.

285. De maneira mais recente, o MCom menciona o leilão da faixa remanescente dos 700 MHz e a Portaria-MCom 18.902/2025, que traz a determinação de que as subfaixas sejam prioritariamente destinadas às prestadoras regionais detentoras de autorização para uso da faixa de radiofrequência de 3,5 GHz destinadas à tecnologia 5G.

286. Os lotes regionais desta faixa de frequência foram leiloados para as vencedoras: Brisanet, Sercomtel, Consórcio 5G e Cloud2U. Todas essas empresas são PPPs e elegíveis para concorrer à faixa dos 700MHz.

287. O leilão da faixa de 700 MHz (Edital /2026, Licitação 1/2026-SOR/SPR/CD-ANATEL) previa a realização de 3 rodadas, sendo composto das seguintes fases:

- Primeira rodada (lotes A1 a A5): blocos de 10+10 MHz em cada uma das cinco áreas de prestação. A participação é restrita às prestadoras regionais que já detenham outorga de uso da faixa de 3,5 GHz, adquirida no leilão do 5G de 2021. Essas PPPs podem disputar lotes de qualquer região, e não apenas da sua área original de atuação. Essa é a rodada em que as PPPs têm exclusividade de participação;
- Segunda rodada (lotes A6 a A15): blocos reduzidos pela metade, de 5+5 MHz. Aberta a novos entrantes em geral, sendo vedada a participação de empresas que já detenham a outorga de alguma subfaixa 700 MHz na mesma área de prestação. Isso exclui na prática as três incumbentes nacionais (Claro, TIM e Vivo), que adquiriram blocos nacionais de 700 MHz em 2014. As PPPs regionais que não possuam frequência em 3,5 GHz também podem participar desta rodada; e
- Terceira rodada (lotes A16 a A25): blocos de 5+5 MHz, aberta a quaisquer empresas, incluindo as incumbentes nacionais. Nesta fase não há mais qualquer restrição de elegibilidade além dos limites regulamentares de acúmulo de espectro (*spectrum cap*).

288. Assim, percebe-se que há destinação para as PPPs, ainda que de forma limitada. Inicialmente, as PPPs vencedoras dos blocos regionais no leilão do 5G tiveram a prioridade de acesso

ao espectro, sendo que, somente após a primeira rodada, caso todos os lotes não tenham sido arrematados, outras empresas poderiam também concorrer.

289. Ademais, também foram adotadas medidas no leilão da faixa de 2,5 GHz (Licitação 2/2015), encerrado em 2023. O edital previu lotes municipais, o que poderia permitir a participação dos pequenos provedores. Porém, o leilão não foi considerado bem-sucedido devido às premissas de tecnologia adotadas (<https://www.tudocelular.com/mercado/noticias/n216628/anatel-encerrou-leilao-da-faixa-25-ghz-apos-8-anos-e-varias-devolucoes.html>, acesso em 14/4/2026).

290. Ressalva-se que o espectro é um meio escasso e seu acesso possui limitações físicas e práticas. Ademais, sua oferta é uma barreira de entrada para que as PPPs possam ofertar serviços para aumentarem sua competitividade no mercado como *triple play*, como relatado nas reuniões realizadas com as empresas. A possibilidade de incluir acesso à internet e telefonia móvel no plano, juntamente com internet fixa e serviços de streaming é um diferencial na concorrência pelo usuário. Como as pequenas prestadoras em sua maioria não possuem este acesso, elas saem em desvantagem em relação às grandes.

291. Indo na linha do tratamento diferenciado conforme o porte da empresa, o Tribunal emitiu o Acórdão 276/2026-TCU-Plenário, que avaliou o edital do leilão da faixa remanescente dos 700MHz em um processo de desestatização, proferindo a seguinte recomendação:

9.2. recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, nas próximas precificações para licitações e renovações de outorga de uso de espectro de radiofrequências, avalie a conveniência e a oportunidade de adotar mecanismos de regulação assimétrica na precificação que permitam estabelecer diferenciação no preço mínimo de maneira compatível com os diferentes perfis dos agentes econômicos, de modo a:

9.2.1. assegurar barreiras de entrada reduzidas, sempre que necessário, para novos entrantes ou prestadoras regionais que busquem ascensão ao mercado de telefonia móvel pleno e venham a incorrer em custos elevados de implantação de infraestrutura básica, em atendimento aos arts. 2º, inciso III, 6º e 19, inciso XXXII, da Lei Geral de Telecomunicações; e

9.2.2 garantir a justa valoração do bem público quando ofertado a agentes com Poder de Mercado Significativo (PMS) e com rede móvel consolidada, consoante preconizado pela jurisprudência deste Tribunal;

292. Importante ressaltar que as PPPs representam 60% do mercado e respondem por cerca de 64% do investimento na banda larga fixa. Também são responsáveis por 90% das conexões de fibra óptica em municípios com menos de 30 mil habitantes. Apesar disso, não possuem políticas públicas estruturalmente voltadas a elas e não são tão beneficiadas como as grandes empresas em outras políticas públicas como as de renúncia fiscal voltadas para conexões nas escolas.

293. Em relação a outros processos de outorga de frequência, a Abrint, no I Fórum da Internet no Brasil realizado pelo CGI.br em 2011, ponderou que as frequências de 2,5 GHz, 3,5 GHz e 450 MHz não estavam acessíveis aos pequenos prestadores, pois a licitação era realizada em lotes muito grandes. A Abrint e a Abranet propuseram ações para reservar lotes de espectro para pequenos prestadores e para realizar licitação de lotes menores para áreas de abrangência mais restritas, como cidades e localidades remotas.

294. A definição de lotes nacionais nos leilões cria uma barreira de entrada que impede a participação de operadoras de menor porte. Esse modelo foi adotado nos leilões do 4G nas faixas de 2,5 GHz e 700 MHz, bem como no leilão do 5G, em que foram ofertados lotes de abrangência nacional.

295. Conforme o relatório de auditoria que resultou no Acórdão 2032/2021 - Plenário, na Consulta Pública da Anatel 9/2020 sobre o edital do 5G, a Contribuição 27 da Abrint mostrou que era razoável que as PPPs pudessem ter assegurado o direito (em condições predefinidas) de acesso à rede complementar geograficamente para atender seus clientes. Ela justificou que essas empresas podiam estar excluídas do uso das redes enquanto as de grande porte capturavam sinergias por meio de compartilhamentos de rede e espectro / RAN Sharing.

296. Outro ponto importante é a prática regulatória de substituição da arrecadação de recursos públicos por compromissos de investimento assumidos em sua maior parte pelas próprias operadoras vencedoras dos leilões ou beneficiárias de outros instrumentos regulatórios.

297. Essa metodologia teve origem no leilão do espectro de 3G, realizado pela Anatel em 2007, no qual blocos de radiofrequência contemplando áreas atrativas e menos atrativas foram licitados tendo como contrapartidas obrigações de investimento nas localidades de menor interesse comercial, em vez de destinar ao erário o valor integral das outorgas. Em termos práticos, a empresa vencedora da licitação recolhe aos cofres públicos apenas a diferença financeira entre o valor total da outorga e o montante necessário para a implementação desses compromissos.

298. O próprio TCU constatou, no Acórdão 740/2023-TCU-Plenário, que a utilização dos compromissos de interesse da coletividade, que, nos termos do art. 135 da LGT, deveria ser excepcional, tornou-se a regra, uma vez que os valores previstos para os compromissos de investimento superaram em muito os valores efetivamente arrecadados, tanto em licitações de radiofrequências quanto em outros atos regulatórios. Tal constatação reforça a necessidade de maior cautela do poder público na destinação e uso desses recursos, com observância de isonomia, fundamentação técnica adequada e fiscalização mais rigorosa.

299. Nos leilões do 5G, 77% dos compromissos ficaram com as grandes empresas conforme seguinte tabela:

Tabela 3 – 4Distribuição dos compromissos nos leilões de radiofrequência para o 5G

Faixa	Porte	Compromissos no edital (R\$ bi)	Com ágio (R\$ bi)	Ágio (R\$ bi)	% do total	Observação
700 MHz	Pequena	2,100	3,400	+1,300	6,6%	Empresa devolveu a faixa
3,5 GHz	Grande	22,900	23,000	+0,100	44,4%	
3,5 GHz	Pequena	6,000	7,900	+1,900	15,3%	
2,3 GHz	Grande	7,500	9,300	+1,800	18,0%	
2,3 GHz	Pequena	0,563	0,563	-	1,1%	
26 GHz	Grande	7,600	7,605	+0,005	14,7%	
Total – grandes		38,000	39,900	+1,900	77,1%	
Total - pequenas (sem 700 MHz)		6,563	8,447	+1,884	16,3%	
Total Geral		44,563	51,768	+7,205	100%	

* A faixa de 700 MHz (porte pequena) foi arrematada com ágio de R\$ 1,3 bi, mas a empresa posteriormente devolveu a faixa à Anatel.

** Os totais de grandes e pequenas empresas não somam 100% pois o 700 MHz devolvido está contabilizado no total geral.

Fonte: Teleco (https://teleco.com.br/5g_licitacao_result.asp e https://teleco.com.br/5g_licitacao.asp, acesso em 18/3/2026).

300. Nessa modalidade, os compromissos de cobertura são assumidos pelas empresas vencedoras dos processos licitatórios. Conforme demonstrado na tabela acima, 77% dos recursos públicos vinculados a compromissos decorrentes dos leilões de radiofrequência realizados nos últimos anos foram atribuídos diretamente às grandes operadoras.

301. Por serem vinculados ao processo licitatório e transferidos automaticamente ao vencedor, os recursos públicos destinados a execução de tais compromissos não puderam ser disputados pela demais prestadoras, incluindo as PPPs, o que seria possível caso o poder público optasse por adotar outros modelos. Como exemplo, cita-se o direcionamento dos recursos da outorga do leilão para os fundos setoriais, como o Fust, ou mesmo a adoção de mecanismos como leilão reverso, em que se definem previamente as localidades a serem atendidas e as operadoras concorrem com base no menor valor necessário para a execução dos projetos.

302. Sobre esse mecanismo, destaca-se que, em setembro de 2025, o conselheiro Vicente de Aquino, da Anatel, propôs, no âmbito das discussões sobre o próximo edital de radiofrequências (850 MHz), a realização de leilões reversos de conectividade. (<https://teletime.com.br/11/09/2025/anatel-cogita-entidade-para-administrar-compromissos-de-leilao/>, acesso em 14/4/2026). A proposta, contudo, ainda não foi votada pelo Conselho Diretor.

303. A vantagem do leilão reverso é permitir a competição, dando nova oportunidade de concorrência às pequenas empresas, e uma possível maximização da quantidade de compromissos com o mesmo valor de recursos.

304. No contexto das PPPs, além de não terem oportunidade de acessar os recursos públicos vinculados aos compromissos decorrentes dos leilões, essas pequenas empresas são impactadas por outro fator: parcela significativa dos compromissos atribuídos majoritariamente às grandes operadoras refere-se justamente ao atendimento de municípios de pequeno porte e localidades distantes dos grandes centros urbanos — áreas que as PPPs tipicamente atendem.

305. Assim, esse cenário gera um duplo impacto às PPPs: além de não acessarem os recursos públicos vinculados aos compromissos de cobertura, essas empresas perdem espaço justamente nas áreas que têm vocação para atender, já que tais recursos se concentram nas grandes operadoras. Isso pode impactar na sua capacidade de expansão e agravar a desvantagem competitiva já gerada pela dificuldade de acesso a crédito. É necessário, portanto, que o poder público considere esses efeitos ao definir a destinação de tais recursos, assegurando mecanismos que ampliem a participação e competitividade de empresas de menor porte.

Critério

306. O art. 37, §16, da Constituição Federal de 1988, dispõe que os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados.

307. A Lei 9.472/1997, Lei Geral de Telecomunicações (LGT), determina em seu art. 2º:

Art. 2º O Poder Público tem o dever de:

I - garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas;

(...)

III - adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários;

(...)

VI - criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do País.

VII - criar condições para ampliação da conectividade e da inclusão digital, priorizando a cobertura de estabelecimentos públicos de ensino.

308. Ela também dispõe sobre as políticas governamentais de telecomunicações:

Art. 69-A. As políticas governamentais de telecomunicações serão financiadas por recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), criado pela Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000.

309. Adicionalmente, a Lei 9.998/2000 afirma em seu art. 2º, parágrafo único, inciso I, que compete ao CG-Fust “formular as políticas, as diretrizes gerais e as prioridades que orientarão as aplicações do Fust”.

310. O art. 27, incisos I e II, do Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014) dispõe que as iniciativas públicas de promoção da internet como ferramenta social devem promover a inclusão digital e buscar reduzir as desigualdades, sobretudo entre as diferentes regiões do País, no acesso às tecnologias da informação e comunicação e no seu uso.

311. O art. 2º, inciso I, do Decreto 9.203/2017 conceitua governança pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Já o art. 4º, incisos III e VII, prevê como diretrizes dessa governança: monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias; e avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas.

312. A Resolução 698/2018 criou o Comitê de Prestadoras de Pequeno Porte de Serviços de Telecomunicações (CPPP) junto à Anatel. O art. 2º, inciso III, prevê como objetivos do CPPP a proposição de medidas para estímulo à prestação de serviços pelas prestadoras de pequeno porte. O art. 3º, inciso III, prevê como competência para o CPPP manifestar-se sobre propostas de atos normativos relacionados ao fomento das atividades das prestadoras de pequeno porte.

313. O art. 8º da Resolução-Anatel 783/2025, que aprova o PGMCM, dispõe que a Anatel poderá estabelecer na regulamentação obrigações diferenciadas considerando a definição de PPP, inclusive com base nas categorias de municípios: competitivos, potencialmente competitivos, pouco competitivos e não competitivos.

Achado

314. Considerando que as PPPs são grandes responsáveis pela expansão da internet de banda larga fixa para áreas rurais e municípios longe dos grandes centros e, pelo fato de grande parte das empresas enquadradas nessa categoria serem micro e pequenas com baixa margem de lucro, é necessário apoio estatal para operação e expansão das suas atividades.

315. Como destacado anteriormente, o Programa “Acessa Crédito”, que visa promover a maior acessibilidade a crédito para as PPPs, ainda se encontra em operacionalização.

316. A ação voltada para acesso ao espectro destinado às PPPs, indicada pela Portaria MCom 18.902/2025, e consequentemente pelo Edital-Anatel 1/2026, é considerada uma boa prática, pois oferece possibilidade de as pequenas provedoras entrarem neste mercado. Porém, essa é uma ação isolada, pois não faz parte de uma política pública estruturada.

317. Outra consideração é a limitação de acesso. O edital permite que, na primeira rodada apenas, as cinco empresas vencedoras dos lotes regionais da faixa dos 3,5 GHz concorram aos lotes. Apenas na segunda etapa é que outras PPPs poderiam participar.

318. Já os programas do Fust atendem às PPPs, mas não é limitado a eles, não sendo um programa exclusivo.

319. Em muitas entrevistas, foi relatado que as políticas públicas vigentes não atendem às PPPs. O acesso ao espectro foi relatado como importante para que eles possam concorrer em igualdade com as grandes operadoras, visto que o oferecimento de pacote com plano de internet móvel juntamente com de internet fixa é um diferencial de concorrência. O acesso restrito dificulta o cumprimento dos critérios de competitividade e da diversidade dos serviços indicados no inciso III, art. 2º da LGT.

320. É importante ressaltar a limitação do acesso ao espectro pelas PPP: essa não ocorre em banda larga fixa, pois o meio costuma ser, em grande parte, em cabo de fibra óptica ou elétrico, e a limitação está apenas na sua passagem física. Embora seja uma dificuldade, ações regulatórias e políticas públicas podem ser tomadas para que o acesso seja mais amplo.

321. A distribuição, se em grandes lotes nacionais ou em lotes regionais menores, é uma escolha do poder público, devendo ser avaliados os pontos positivos e negativos de cada escolha. Em termos comparativos, a agência de telecomunicações americana (*Federal Communications Commission – FCC*) adota lotes mais fragmentados em áreas sub-nacionais.

322. Também foi muito relatada a questão da dificuldade de acesso a crédito, o que dificulta o acesso à população às telecomunicações, a criação de condições para desenvolvimento harmônico com as metas de desenvolvimento do país e a inclusão digital, dispostos nos incisos I, VI e VII, art. 2º da LGT.

323. Portanto, percebe-se que as políticas públicas atuais são incipientes e não estão estruturadas de modo a atender plenamente às necessidades das pequenas provedoras.

Causas

324. Uma causa muito influente é a insuficiência dos canais de comunicação com as PPPs, especialmente as micro e pequenas empresas. Esses canais são importantes para que as prestadoras demonstrem suas maiores necessidades e para que o MCom, a Anatel e o CG-Fust, como formuladores de políticas públicas, possam entender e adereçar as ações de maneira eficaz e efetiva.

325. Há de se citar, como boa prática, o Comitê de Prestadoras de Pequeno Porte (CPPP) junto à Anatel, em que participam seis representantes da Anatel, um do MCom e cinco das entidades de classes das PPPs. A agência disponibiliza um sítio específico com as atas das reuniões (<https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/prestadoras-de-pequeno-porte/cppp>, acesso em 6/3/2026).

326. Nessas reuniões, vários assuntos relevantes foram tratados, como o problema de negociação dos valores dos postes; a crescente demanda das PPPs por acesso ao mercado móvel tanto via operadoras móveis virtuais quanto ao acesso direto (especificamente em relação ao 700 MHz); e a discussão sobre o *fair share*, que é a proposta de que grandes plataformas digitais, como Netflix, YouTube, Meta e Google, paguem às operadoras de telecomunicações pelo tráfego intenso que geram nas redes. Também foi pedido o apoio das operadoras do Rio Grande do Sul para recuperação da infraestrutura após as enchentes.

327. Apesar da existência do CPPP, foram mencionadas repetidamente nas entrevistas, especialmente com PPPs pequenas e suas representantes, que as políticas públicas não chegavam e nem atendiam às necessidades dessas prestadoras. Na pesquisa realizada nesta auditoria, cerca de

79% das empresas responderam que as políticas públicas não atendem às necessidades das médias e pequenas empresas.

328. Essa mesma pesquisa mostrou que 8,5% das respostas às perguntas abertas falavam sobre a falta de políticas públicas e apoio governamental para as PPPs.

Efeito

329. A incipiência das políticas públicas prejudica as PPPs na forma micro e pequenas, que tem pouca estrutura e margem de lucro reduzida. Consequentemente, a operação e expansão dos serviços de internet fixa para a população de áreas rurais e longe dos grandes centros, que são menos atrativas economicamente.

330. Quanto ao ambiente de negócios, vê-se que há dificuldade dessas mesmas empresas em concorrer de igual para igual com as grandes, dificultando seu estabelecimento e crescimento.

Proposta de encaminhamento

331. Com base no Decreto 9.203/2017, art. 2º, inciso I, art. 4º, incisos III e VII; na Resolução 698/2018, art. 2º, inciso III, art. 3º, inciso III, e na Resolução-Anatel 783/2025, art. 8º, propõe-se recomendar ao Ministério das Comunicações e à Agência Nacional de Telecomunicações, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do RITCU e no art. 2º, inciso III, e art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) na elaboração e implementação de políticas públicas e ações regulatórias, como editais de leilões de frequência e outros instrumentos regulatórios que definam compromissos de investimento, utilizem mecanismos que possibilitem a participação de um maior número de empresas, especialmente as de pequeno porte, para democratizar o acesso a esses recursos públicos e buscar uma maior efetividade e alcance das políticas públicas; e

b) definam meios de acompanhamento e avaliação, incluindo indicadores e metas que permitam a verificação da efetividade das políticas públicas em fomentar a adoção de medidas assimétricas voltadas para as PPPs, de forma a impactar positivamente a expansão da conectividade e da inclusão digital.

Benefícios esperados

332. A implementação de canais de comunicação eficientes com as PPPs permitirá o MCom e Anatel coletarem subsídios qualificados diretamente dos agentes que enfrentam dificuldades de acesso às políticas públicas, aprimorando a formulação de políticas públicas com base em evidências concretas. Assim, espera-se que a participação ativa das PPPs no ciclo de formulação das ações reduza o risco de desenho normativo inadequado à realidade operacional dessas empresas, aumentando a efetividade dos programas.

333. Adicionalmente, a divulgação sistemática de informações relevantes sobre linhas de crédito, editais, critérios de elegibilidade e requisitos de garantia endereça diretamente o problema de assimetria informacional identificado. Com maior clareza sobre as condições dos programas, espera-se incremento na taxa de adesão das PPPs às políticas públicas, principalmente as de financiamento, ampliando o alcance da universalização dos serviços de telecomunicações em áreas desassistidas.

3.8. Outros aspectos relevantes

334. Durante a execução do trabalho, foram mapeados aspectos que são relevantes para as PPPs e que representam riscos para o ambiente de negócios e, consequentemente, para a operação dessas empresas. Tais pontos foram relatados nas reuniões e confirmados na pesquisa elaborada pela equipe de auditoria. Entretanto, não foram considerados achados pois tratam de questões que estão

em regime de transição (no caso da classificação do SVA e SCM) ou ainda estão sendo avaliadas pelos órgãos competentes (no caso da ação *anti-dumping*).

3.8.1. Diferenciação entre SCM e SVA

335. A questão da diferenciação entre o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) e Serviços de Valor Adicionado (SVA) envolve interpretação divergentes entre diversos atores.

336. O SCM, definido pela Resolução-Anatel 779/2025, é um serviço de telecomunicações de interesse coletivo, prestado no regime privado, que possibilita a comunicação a partir de estações Fixas para oferta de capacidade de transmissão, emissão e recepção de informações multimídia, permitindo inclusive o provimento de conexão à internet, utilizando quaisquer meios, a usuários dentro de uma área de prestação de serviço.

337. Já o SVA, definido pelo art. 61 da Lei 9.472/1997 (LGT), é a atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações. O SVA não constitui serviço de telecomunicações, classificando-se seu provedor como usuário do serviço de telecomunicações que lhe dá suporte, com os direitos e deveres inerentes a essa condição.

338. Antigamente, era possível fazer a diferenciação entre os serviços de conexão com o serviço de experiência do usuário, pois as camadas tecnológicas e os modelos de negócio coincidiam com a infraestrutura física. Como exemplo, é possível se falar de serviços de áudio-texto, como previsão do tempo, disponibilizados pelo telefone. No caso, a prestadora de telecomunicações (ou suas subsidiárias regionais), transportava a chamada telefônica e o provedor prestava o serviço de conteúdo.

339. No caso de provedores acesso à internet discado, o UOL ou iG, por exemplo, o serviço era operado sobre a camada de transporte das empresas de telefonia. Em uma metáfora rápida, seria como distinguir o encanamento da água que passa por ele.

340. Porém, o advento da banda larga, os prestadores começaram a controlar o transporte e a experiência do usuário, juntamente com a utilização do protocolo Internet Protocol (IP) para carregar todos os serviços, como voz, vídeo, dados e mensagens. Isso fez ser cada vez mais difícil realizar a diferenciação dos serviços.

341. Em novembro de 2025, a *Global System for Mobile Communications Association (GSMA)* divulgou um estudo que aponta o Brasil como um dos países com maior carga tributária específica sobre conectividade móvel na América Latina. Segundo o levantamento, os impostos incidentes sobre operadoras e consumidores no país representaram 25,9% do custo total da conectividade móvel em 2023. O estudo intitulado “Impostos específicos para o setor móvel na América Latina. Impacto sobre a conectividade e a arrecadação fiscal” propõe a revisão dos tributos aplicados exclusivamente sobre serviços móveis, de modo a suplantarem as barreiras para a ampliação da conectividade digital, em especial entre as camadas de menor renda (<https://www.gsma.com/about-us/regions/latin-america/wp-content/uploads/2025/11/GSMA-ReporteTAX-PORv3.pdf>, acesso em: 22 abr. 2026).

342. Essa redução de impostos específicos poderia gerar um ganho líquido de arrecadação pública de até US\$ 7,6 bilhões por ano, ampliando a digitalização e a base tributária do país. Utilizando a métrica de custo total de propriedade móvel (*Total Cost of Mobile Ownership – TCMO*), o estudo mostra que, entre os 20% mais pobres da população brasileira, a conectividade móvel ainda está fora do patamar considerado acessível. Os consumidores também enfrentam encargos adicionais como alíquotas elevadas de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), impostos sobre dispositivos, taxas de ativação e cobrança do Fistel. Do lado das operadoras, pesam

contribuições obrigatórias como o pagamento por uso de espectro, taxa de fiscalização e aporte aos fundos setoriais como o Fust (<https://telesintese.com.br/gsma-reducao-de-tributos-pode-render-us-76-bi-ao-brasil/>, acesso em 30/3/2026).

343. A pesquisa direcionada aos pequenos provedores de internet realizada por esta equipe de auditoria, em março de 2026, mostrou que 57% das respostas às perguntas abertas falavam sobre a alta carga tributária para as PPPs.

344. Em termos de tributação, o SCM está sujeito ao ICMS, de competência estadual, que pode variar entre 17 e 23% (<https://teleco.com.br/icms.asp>, acesso em 19/3/2026). Já o SVA não tem incidido o ICMS, apenas o Imposto Sobre Serviço (ISS), de competência municipal.

345. Foi verificado em entrevistas que há grande diferença de posicionamento entre os fiscos estaduais: enquanto alguns consideram todas as receitas das empresas com outorga de SCM como este serviço, outros o fazem em proporções diferentes. Essas interpretações divergentes têm gerado diversos processos judiciais, cujas decisões produziram jurisprudência em sentidos diferentes.

346. Segundo o sítio especializado Teleco, uma das alegações da cobrança do ICMS é que “a legislação do ISS exige que o serviço a ser tributado conste de lista específica e como o serviço de acesso à Internet não está listado na legislação de ISS da maioria dos Municípios, o tributo não seria devido” (https://teleco.com.br/tutoriais/tutorialtrib/pagina_4.asp, acesso em 19/3/2026). Segue o detalhamento:

O que se percebe nesse cenário é que há uma certa confusão quanto ao conceito do que seria acesso à Internet. Há, de fato, uma plataforma de telecomunicações com o serviço respectivo. No entanto, sob certa óptica, o provedor de acesso também é usuário do serviço de telecomunicação que seria usado para prestar outro serviço de valor adicionado. O fato é que a cobrança continua sendo questionada pelos provedores de acesso.

347. Com intuito de simplificação regulatória, a Anatel revogou a Norma 4/1995, editada pelo MCom, que estabelece a distinção entre o serviço de conexão à internet e serviços de telecomunicações, como a banda larga fixa. Foi proposto um prazo de vacância para janeiro de 2027, para que fosse realizada a transição.

348. Segundo o presidente da Anatel (<https://teletime.com.br/03/04/2025/anatel-bate-o-martelo-norma-no-4-sera-extinta-a-partir-de-2027/>, acesso em 19/3/2026):

Em coletiva de imprensa, o presidente da Anatel, Carlos Baigorri notou que o prazo também coincide com a entrada em vigor da reforma tributária, que trará novas alíquotas para os serviços a partir de 2027 e acabará com o ICMS e com o ISS, ambos substituídos pelo IBS.

349. A reforma tributária, instituída pela Emenda Constitucional 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar 214/2025, tem correlação direta com a discussão sobre a fronteira entre o SCM e o SVA ao promover a unificação de cinco tributos sobre o consumo – ICMS, ISS, PIS, Cofins e IPI – em um modelo de IVA Dual composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), compartilhado entre estados e municípios.

350. A extinção do ICMS e do ISS, que originaram a controvérsia tributária entre SCM e SVA, ocorrerá de forma gradual: o IBS entra em fase de transição a partir de 2029, com a extinção total do ICMS e do ISS prevista para 2033 (<https://www.camara.leg.br/noticias/1237089-reforma-tributaria-comeca-fase-de-transicao-com-testes-de-novos-impostos-em-2026/>, acesso em 15/4/2026).

351. Dessa forma, a disputa entre fiscos estaduais e municipais sobre qual tributo incide sobre o provimento de acesso à internet, questão central à distinção entre SCM e SVA, permanecerá relevante durante todo o período de transição, ainda que haja crescente esvaziamento prático à medida que as alíquotas do ICMS e ISS forem sendo reduzidas progressivamente.

352. A convergência de prazos entre a revogação da Norma 4/1995 e a reforma tributária não é, contudo, tecnicamente precisa, pois em 2027 o sistema estará em período de teste: a transição do ICMS e ISS para o IBS ocorrerá via aumento gradual das alíquotas do IBS e redução gradual das alíquotas do ICMS e ISS a partir de 2029, com o ICMS e o ISS desaparecendo efetivamente apenas em 2033. Conclui-se, portanto, que entre 2027 e 2033 haverá ainda a incidência do ICMS. Esse período de transição deve ser observado, pois poderá impactar na tributação das PPPs.

353. Há também discussão sobre se a Anatel poderia alterar a Norma 4/1995. Essa vertente argumenta que a agência não poderia realizar a alteração, pois a norma foi oriunda de uma portaria o MCom.

354. Em entrevistas, além da discussão sobre classificação da natureza dos serviços, foi mencionado que a classificação dos serviços como preponderantemente SCM majorará os impostos a serem pagos pelas prestadoras.

355. Dessa forma, a questão tributária torna-se importante dentro do contexto das PPPs. Na pesquisa realizada com as empresas, 93,5% das respostas indicaram impacto alto ou muito alto da carga tributária.

356. Por se tratar de tema que envolve o fator tributário, tal ponto não foi considerado um achado, pois ele está fora do escopo deste trabalho, apesar de integrar o conjunto de barreiras mapeadas. Adicionalmente, está em fase de transição devido a reforma tributária.

357. A questão é relevante, visto que tal fator impacta bastante as PPPs que possuem baixa margem líquida, tendo o valor de tributos pago maior representatividade nas finanças para as empresas grandes.

3.8.2. Ação anti-dumping de fibra óptica

358. O cabo de fibra óptica é um meio de transmissão que constitui a infraestrutura física fundamental para a oferta dos serviços de banda larga fixa. Para as pequenas prestadoras, estes cabos representam o principal insumo de capital na implantação e ampliação de redes.

359. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) realizou investigação de antidumping relacionada aos preços dos cabos de fibra óptica importados da China.

360. Dumping é a prática de exportar produtos a preços artificialmente baixos, abaixo do custo de produção ou do preço praticado no mercado de origem, com o objetivo de ganhar mercado em outros países e prejudicar os produtores locais. No caso da fibra óptica chinesa, as empresas brasileiras do setor alegaram que as importações originárias da China chegavam ao Brasil a preços que não refletiam condições normais de mercado, em grande parte devido a subsídios e ao apoio do governo chinês a sua indústria, o que tornava impossível competir em condições justas.

361. O MDIC, em avaliação, decidiu pela aplicação de medidas antidumping, com valor extra fixado aos cabos de fibra em forma de alíquota específica, com prazo de cinco anos de vigência a partir da publicação. Os valores são de US\$ 47,46 por quilo de fibra óptica do tipo monomodo e US\$ 2,42 por quilo de cabo de fibra óptica com ou sem conectorização (Resoluções-Gecex 829/2025 e 837/2025).

362. Como as fibras ópticas representam uma parte importante da infraestrutura das pequenas provedoras, essa ação afetou fortemente sua operação e ampliação da infraestrutura. Segundo as associações Telcomp e Abramulti (<https://teletime.com.br/15/01/2026/fibra-optica-da-china-ficara-170-mais-cara-dizem-telcomp-e-abramulti/>, acesso em 19/3/2026):

De acordo com as associações, estimativas preliminares apontam que os cabos ópticos importados da China devem ficar pelo menos 170% mais caros. Além disso, o preço de equilíbrio de todos os cabos de fibra comercializados no Brasil teria um acréscimo de cerca de 50%.

"Isso trará impacto direto na desaceleração da expansão da banda larga, especialmente em regiões menos atendidas e para consumidores de menor renda, ampliando o risco de aprofundamento do abismo digital no País", afirmam as entidades.

363. Segundo estimativas da Federação Nacional de Infraestrutura e Redes (Feninfra):

"A elevação do custo do principal insumo da infraestrutura tende a ser repassada, ainda que parcialmente, ao usuário final, seja na contratação de novos acessos, na ampliação de velocidade ou na renovação de contratos existentes", acrescenta a entidade.

A Feninfra destaca que o impacto da medida sobre a fibra monomodo será mais severo sobre os provedores regionais e de pequeno e médio porte, no sentido de que o eventual encarecimento da fibra provocará redução ou adiamento de investimentos, limitação da cobertura de banda larga e desemprego de trabalhadores.

364. Em entrevistas realizadas com representantes das PPPs, foi mostrada preocupação quanto à capacidade de produção das fabricantes de fibras de atender a demanda local.

365. As entidades debateram sobre o impacto da ação antidumping com o MDIC no início do ano de 2026 (<https://www.telcomp.org.br/home/reuniao-com-alcmin-discute-impactos-das-medidas-antidumping-sobre-fibras-opticas/>, acesso em 19/3/2026), porém ainda não há uma definição formal sobre medidas para atenuar os impactos sobre as pequenas provedoras.

366. Tal ponto é muito relevante, dado que grande parte dos investimentos em infraestrutura de empresas de internet fixa é relativa à aquisição de cabos de fibra ótica e a possível falta de capacidade de fornecimento de cabos necessários para a ampliação da rede dos provedores. Aumentos nos custos dos cabos de fibra têm uma grande influência na operação e expansão das atividades das PPPs, que muitas vezes tem baixa margem de lucro e maior sensibilidade a mudanças de preços.

367. Esse aspecto não foi considerado um achado no presente trabalho, pois o assunto ainda está em tratativas com os órgãos competentes, em que se discute uma ação para equalizar as ações contra o dumping e o impacto nas prestadoras de pequeno porte.

368. Atendendo ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2019, o Apêndice C deste relatório contém a análise detalhada dos comentários dos gestores (art. 14 da Resolução-TCU 315/2019) enviados por meio do Ofício 100/2026/AUD-ANATEL (peça 27) e do Ofício 15851/2026/MCOM (peça 30).

4. Conclusão

369. O setor de telecomunicações é estratégico para a infraestrutura logística e econômica e para o fornecimento de bens e serviços, tais como internet e conectividade, em especial nas camadas mais vulneráveis da população.

370. Trata-se de um mercado essencialmente privado sujeito à regulação por parte da Anatel e à supervisão ministerial pelo MCom que atua também como gestor das políticas públicas de telecomunicações.

371. Porém, tais iniciativas estão expostas às barreiras do Custo Brasil e enfrentam dificuldades para cumprir exigências logísticas, legais e regulatórias diante da complexidade do mercado e da pressão pela redução dos custos operacionais. Conforme apontado em trabalhos anteriores realizados pelo TCU, o setor de telecomunicações carece de políticas públicas eficazes.

372. O objeto desta auditoria se concentrou nas barreiras e políticas públicas que afetam os pequenos provedores de internet e o seu ambiente de negócios. Grande parte dos acessos à internet banda larga são resultados do esforço de tais prestadoras, principalmente nas regiões mais remotas e/ou sem atratividade econômica. Logo, este trabalho se alinha à Diretriz 1 "Cidadão no foco" do Plano de Gestão 2025-2027 do TCU.

373. O escopo deste trabalho abarcou as barreiras de infraestrutura, mercado e competição, financiamento, regulação e políticas públicas que compõem o Custo Brasil no setor de telecomunicações e impactam diretamente os pequenos provedores de internet banda larga. Foram considerados fora do escopo desse trabalho as barreiras tributárias, as barreiras fora da alçada do Governo Federal, as barreiras operacionais e de gestão, o atendimento aos compromissos dos leilões anteriores da Anatel e as avaliações técnicas especializadas da infraestrutura de telecomunicações.

374. O conceito de Custo Brasil apresentado pelo Observatório do Custo Brasil é o mais aderente à atuação do TCU, sendo definido como o conjunto de barreiras estruturais, burocráticas e econômicas que elevam custos e inibem novos investimentos, comprometendo diretamente a competitividade do ambiente de negócios no país.

375. Os pequenos provedores de internet são responsáveis por 91% das conexões de fibra óptica em municípios com até 30 mil habitantes, evidenciando seu papel central na interiorização da banda larga de alta capacidade. Na região Nordeste, os pequenos provedores respondem por 69% dos acessos de banda larga fixa. Em estados como Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Piauí, a participação chega a 70-80% da receita local. No período entre 2023 e 2024, os pequenos provedores investiram em média R\$ 18 bilhões em infraestrutura de rede, contra apenas R\$ 10,2 bilhões das grandes prestadoras.

376. O Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (NIC.br), por meio do seu Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC.br), 68% dos domicílios possuíam internet de banda larga fixa em 2015 (<https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2015/domicilios/A5/>). Esse número aumentou para 76% em 2025 (<https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2025/domicilios/A5/>), demonstrando que tipo de conexão expandiu durante os últimos dez anos.

377. A liderança agregada das PPPs no mercado de banda larga fixa consolidou-se a partir de 2020 e tem se ampliado de forma contínua.

378. Quanto à **demora na atualização das regras de compartilhamento de postes e à ausência de regras claras dos preços praticados no compartilhamento de postes**, será proposta recomendação para que se priorizem os processos de revisão da Resolução-Conjunta Aneel/Anatel 4/2014, pois a situação atual de indefinição prejudica a segurança jurídica e efetividade dos setores elétrico e de telecomunicações. Isso pode induzir preços do aluguel de postes compatíveis com a realidade do mercado dos pequenos provedores de banda larga.

379. Quanto à **insegurança pública na prestação dos serviços pelos provedores de banda larga**, verificou-se que o aumento da criminalidade no setor de telecomunicações criou barreiras relevantes para a atuação das PPPs. Dito isso, será proposta recomendação para a adoção de medidas para mapear as áreas sob domínio de provedores ilegais e de alto risco e definir um canal de coordenação de ações conjuntas e compartilhamento de dados com o Ministério Público e órgãos de segurança pública. Isso pode induzir o enfraquecimento dos mercados ilícitos; e a retomada do controle estatal sobre a infraestrutura.

380. Quanto aos **critérios da Anatel de classificação das PPPs e à concorrência desleal entre provedores regulares e clandestinos**, verificou-se que a agência coleta periodicamente dados relevantes do setor, que está tomando medidas de regulação assimétrica dos PPPs, de combate à concorrência desleal e de fiscalização e regularização da prestação do serviço de banda larga fixa e que está em articulação com os órgãos de segurança pública.

381. Quanto à **difícilidade de acesso pelas PPPs às condições favoráveis de linhas de crédito**, verificou-se que há exigências de garantias incompatíveis com a realidade econômica dos pequenos provedores, altas taxas de juros no mercado privado, baixa divulgação dos programas

públicos e ausência de metas claras e indicadores de desempenho nas políticas existentes. Logo, propõe-se a recomendação para definir de metas e indicadores de taxa de inadimplência para o Fust Automático e avaliar a possibilidade de aumentar os valores destinados às PPP dada a participação desse segmento no atendimento das cidades e localidade com menos de 30.000 habitantes.

382. Quanto às **políticas públicas para as PPPs**, verificou-se que essas são incipientes, fragmentadas e insuficientemente estruturadas para atender às necessidades das PPPs, em especial as micro e pequenas empresas que são importantes para a expansão da banda larga em áreas rurais e afastadas dos grandes centros. Assim, será proposta a recomendação para definição de meios de acompanhamento e avaliação das políticas públicas e estimular a regulação assimétrica voltada para as PPPs com vistas à expansão da conectividade e da inclusão digital.

5. Proposta de Encaminhamento

383. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 2º, inciso III, e art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que:

a.1) Com base no art. 3º, inciso I, da Portaria Interministerial MCom/MME 10.563/2023; e no art. 2º, § 1º, § 3º e § 4º, art. 4º, incisos IX, X e XIV, alíneas “d” e “e”, e art. 17, § 2º, do Decreto 12.068/2024, adote, em conjunto com a Agência Nacional de Energia Elétrica, medidas para concluir com celeridade a revisão da Resolução-Conjunta 4/2014, estabelecendo o cronograma e marcos temporais das atividades relevantes, a exemplo de: definição de metodologia de cálculo e preço de referência levando em consideração os diferentes perfis de localização dos postes (rural, urbana etc.); definição de procedimentos de conciliação em situações de divergências de entendimentos e interesses entre entidades; mecanismos que estimulem competição justa entre diferentes interessados no uso da infraestrutura; e previsão de regime de transição que garanta segurança jurídica às operadoras até a publicação da nova norma;

a.2) Com base na LGT – art. 19, inciso XVIII, art. 173, parágrafo único, e arts. 183, 184 e 185; na Lei 13.608/2018 - art. 4º-A caput e parágrafo único; na Lei 13.675/2018 - art. 22, § 1º, e art. 24, incisos I e IV; na Lei 15.181/2025 – art. 4º, que:

a.2.1) adote medidas para mapear as áreas sob domínio de provedores ilegais e de alto risco de segurança pública e definir um canal de compartilhamento de dados com o Ministério Público e órgãos de segurança pública;

a.2.2) avalie, em articulação com os órgãos de segurança pública e o Ministério da Justiça, a adequação dos fluxos de encaminhamento e tratamento das denúncias recebidas pelo canal de denúncia anônima já existente na Anatel relacionadas às atividades ilegais ligadas à prestação de serviços e ao uso de infraestrutura de telecomunicações, assegurando o sigilo do denunciante e possibilitando o adequado tratamento e a sistematização das denúncias pelo poder público, em razão do caráter crítico dessa infraestrutura;

a.2.3) avalie, em articulação junto ao Ministério de Justiça e Segurança Públicas e Ministério das Comunicações, a possibilidade de inclusão da proteção à infraestrutura de telecomunicações nas diretrizes e metas de segurança pública constantes do PNSP 2021-2030;

b) recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento na LC 123/2006, arts. 57 e 58; na Lei 12.527/2011, arts. 3º, II e III, e 8º, caput e § 2º; no Decreto 11.004/2022, arts. do 3º, 10, incisos V e VII, e 12, inciso I; e na Resolução CG-Fust 2/2022, arts. 3º, VII, IX e XII, e 37, caput e parágrafo único, que:

b.1) defina metas para o Fust Automático e indicadores de taxa de inadimplência para o

programa de modo a acompanhar a eficácia e efetividade da iniciativa pública;

b.2) avalie a possibilidade de aumentar os valores destinados às PPPs, dada a participação desse segmento no atendimento das cidades e localidade com menos de 30.000 habitantes;

b.3) estabeleça mecanismos divulgação ampla, acessível e transparente aos agentes financeiros e às prestadoras de pequeno porte a respeito das linhas de financiamento disponíveis às PPPs;

c) recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações e ao Ministério das Comunicações, com fundamento no Decreto 9.203/2017, art. 2º, inciso I, art. 4º, incisos III e VII; na Resolução 698/2018, art. 2º, inciso III, art. 3º, inciso III, e na Resolução-Anatel 783/2025, art. 8º, que:

c.1) na elaboração e implementação de políticas públicas e ações regulatórias, como editais de leilões de frequência e outros instrumentos regulatórios que definam compromissos de investimento, utilizem mecanismos que possibilitem a participação de um maior número de empresas, especialmente as de pequeno porte, para democratizar o acesso a esses recursos públicos e buscar uma maior efetividade e alcance das políticas públicas;

c.2) definam meios de acompanhamento e avaliação, incluindo indicadores e metas que permitam a verificação da efetividade das políticas públicas em fomentar a adoção de medidas assimétricas voltadas para as PPPs, de forma a impactar positivamente a expansão da conectividade e da inclusão digital.

d) dar ciência desta deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam ao Ministério das Comunicações e à Agência Nacional de Telecomunicações;

e) autorizar, desde já, o monitoramento da implementação das deliberações provenientes desta decisão;

f) encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

Pedro Otávio Londe dos Santos
AUFC – Matrícula 12579-2
(Coordenador)

Vinícius de Oliveira Floriano
AUFC – Matrícula 12176-2

Referências Bibliográficas

1. ABRINT. **Agenda institucional.** [S. l.]: Abrint, [s. d.]. Disponível em: <https://abrint.com.br/agenda-institucional/>. Acesso em: 27 fev. 2026.
2. AGÊNCIA BRASIL. **Anatel passa exigir autorização de pequenos provedores de internet.** [S. l.]: Agência Brasil, 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2025-07/anatel-passa-exigir-autorizacao-de-pequenos-provedores-de-internet>. Acesso em: 25 mar. 2026.
3. AGÊNCIA BNDES DE NOTÍCIAS. **BNDES atinge marca de R\$ 2 bilhões em crédito aprovado com recursos do Fust.** [S. l.]: BNDES, [s. d.]. Disponível em: [https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/bndes/BNDES-atinge-marca-de-R\\$-2-bilhoes-em-credito-aprovado-com-recursos-do-Fust](https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/bndes/BNDES-atinge-marca-de-R$-2-bilhoes-em-credito-aprovado-com-recursos-do-Fust). Acesso em: 3 mar. 2026.
4. ANATEL. **Anatel aprova plano de ação para combate à concorrência desleal e regularização da banda larga fixa.** [S. l.]: Anatel, [s. d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-aprova-plano-de-acao-para-combate-a-concorrenca-desleal-e-regularizacao-da-banda-larga-fixa>. Acesso em: 3 mar. 2026.
5. ANATEL. **Anatel aprova representação contra a Neoenergia por discriminação de preços no compartilhamento de postes.** [S. l.]: Anatel, [s. d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-aprova-representacao-contr-a-neoenergia-por-discriminacao-de-precos-no-compartilhamento-de-postes>. Acesso em: 26 mar. 2026.
6. ANATEL. **Anatel realiza primeira ação fiscalizatória de combate às empresas clandestinas de banda larga fixa.** [S. l.]: Anatel, [s. d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-realiza-primeira-acao-fiscalizatoria-de-combate-as-empresas-clandestinas-de-banda-larga-fixa>. Acesso em: 20 mar. 2026.
7. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Texto de estatísticas monetárias e de crédito.** [S. l.]: Banco Central do Brasil, out. 2025. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/hist_estatisticasmonetariascredito/202510_Texto_de_es_tatisticas_monetarias_e_de_credito.pdf. Acesso em: 16 mar. 2026.
8. BANCO MUNDIAL. **Conectando a América Latina e Caribe para promover o crescimento e a inclusão: conectados: tecnologias digitais para a inclusão e o crescimento.** [S. l.]: Banco Mundial, 2023. v. 1. ISBN 978-1-4648-2040-3. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099041024190012614/pdf/P1812111c8c3e10191a43f1a3901f285cd9.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2026.
9. BNDES. **Circular SUP/ADIG nº 12/2025-BNDES, de 13/2/2025.** [S. l.]: BNDES, 2025. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/56fe5f4f-1ca8-46ea-90cf-8764cec82c79/25Cir12+BNDES+FUST+Autom%C3%A1tico.docx?MOD=AJPERES&CVID=pBe nsDE>. Acesso em: 27 abr. 2026.
10. BNDES. **Finame Fust Automático Equipamentos.** [S. l.]: BNDES, [s. d.]. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/finame-Fust-automatico-equipamentos>. Acesso em: 3 mar. 2026.

11. BRASIL. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante.** Brasília: Ipea, 2018. v. 1.
12. BRASIL. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Compartilhamento de postes no Brasil: dois modelos microeconômicos para ajudar a entender a ocupação clandestina.** Rio de Janeiro: Ipea, 2023. v. 1. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/f998e7c6-5db2-4960-9ce7-a5912d11bb74/content>. Acesso em: 26 mar. 2026.
13. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Reforma tributária começa fase de transição com testes de novos impostos em 2026.** [S. l.]: Câmara dos Deputados, [s. d.]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1237089-reforma-tributaria-comeca-fase-de-transicao-com-testes-de-novos-impostos-em-2026/>. Acesso em: 15 abr. 2026.
14. CETIC.BR. TIC Domicílios 2015: domicílios A5. [S. l.]: Cetic.br, 2015. Disponível em: <https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2015/domicilios/A5/>.
15. CETIC.BR. TIC Domicílios 2025: domicílios A5. [S. l.]: Cetic.br, 2025. Disponível em: <https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2025/domicilios/A5/>.
16. CNMP. **Conselho Nacional do Ministério Público e 14 entidades firmam o Pacto Nacional de Enfrentamento a Mercados Ilícitos.** [S. l.]: CNMP, [s. d.]. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/19314-conselho-nacional-do-ministerio-publico-e-14-entidades-firmam-o-pacto-nacional-de-enfrentamento-a-mercados-ilicitos>. Acesso em: 3 mar. 2026.
17. CONEXIS DIGITAL. **Mais de 5,4 milhões de metros de cabos de telecom foram roubados em 2023 – Conexis – Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel, Celular e Pessoal.** [S. l.]: Conexis Digital, 27 fev. 2024. Disponível em: <https://conexis.org.br/mais-de-54-milhoes-de-metros-de-cabos-de-telecom-foram-roubados-em-2023/>. Acesso em: 22 abr. 2026.
18. CONVERGÊNCIA DIGITAL. **Abrint: combate ao crime organizado contra provedores de internet tem de ser ação nacional coordenada.** [S. l.]: Convergência Digital, [s. d.]. Disponível em: <https://convergenciadigital.com.br/mercado/abrint-combate-ao-crime-organizado-contra-provedores-internet-tem-de-ser-acao-nacional-coordenada/>. Acesso em: 3 mar. 2026.
19. CONVERSION. **Índice Herfindahl-Hirschman (HHI).** [S. l.]: Conversion, [s. d.]. Disponível em: <https://www.conversion.com.br/blog/indice-herfindahl-hirschman-hhi/>. Acesso em: 1 abr. 2026.
20. DADOS.GOV.BR. Acessos – banda larga fixa: densidade por 100 habitantes. [S. l.]: Dados.gov.br, [s. d.]. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/acessos---banda-larga-fixa-densidade-por-100-habitantes>. Acesso em: 24 abr. 2026.
21. DIÁRIO DO NORDESTE. **Após ataques no Ceará, 5 provedores de internet encerram operações e outros 10 estão em processo para fechar.** [S. l.]: Diário do Nordeste, [s. d.]. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/apos-ataques-no-ceara-5-provedores-de-internet-encerram-operacoes-e-outros-10-estao-em-processo-para-fechar-1.3632124>. Acesso em: 23 abr. 2026.

22. G1. **Cidade no Ceará fica sem internet após ataque de facção criminosa que exige taxa para autorizar servidores.** [S. l.]: G1, [s. d.]. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2025/03/10/cidade-no-ceara-fica-sem-internet-apos-ataque-de-facao-criminosa-que-exige-taxa-para-autorizar-servidores.ghml>. Acesso em: 23 abr. 2026.
23. G1. **Criminosos voltam a atacar provedoras de internet no Ceará e incendeiam empresa; vídeo.** [S. l.]: G1, [s. d.]. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2025/03/17/criminosos-voltam-a-atacar-provedoras-de-internet-no-ceara-e-incendeiam-empresa-video.ghml>. Acesso em: 23 abr. 2026.
24. G1. **Investigações sobre mortes de técnicos de internet em Salvador.** [S. l.]: G1, [s. d.]. Disponível em: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2025/12/22/investigacoes-sobre-mortes-de-tecnicos-de-internet-em-salvador.ghml>. Acesso em: 23 abr. 2026.
25. GSMA. **Impostos específicos para o setor móvel na América Latina: impacto sobre a conectividade e a arrecadação fiscal.** [S. l.]: GSMA, 2025. v. 1. Disponível em: <https://www.gsma.com/about-us/regions/latin-america/wp-content/uploads/2025/11/GSMA-ReporteTAX-PORv3.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2026.
26. HEMANN, Marcos. **Internet fixa 2025.** [S. l.]: [s. n.], [s. d.]. Disponível em: <https://mhemann.com.br/internet-fixa-2025/>. Acesso em: 23 mar. 2026.
27. MDIC. **Custo Brasil atinge o patamar de R\$ 1,7 trilhão e MDIC prepara plano para redução.** [S. l.]: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, [s. d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/maio/custo-brasil-atinge-o-patamar-de-r-1-7-trilhao-e-mdic-prepara-plano-para-reducao>. Acesso em: 1 abr. 2026.
28. MDIC. **Resultados CP Custo Brasil.** [S. l.]: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, [s. d.]. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/setembro/mdic-define-oito-eixos-de-atuacao-para-reduzir-custo-brasil/resultados_cp_custo-brasil.pdf. Acesso em: 1 abr. 2026.
29. MCOM. **Fust.** [S. l.]: Ministério das Comunicações, [s. d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/assuntos/Fust>. Acesso em: 17 mar. 2024.
30. MCOM. **Juscelino Filho lança programa com o BID e ABDE para ampliar investimento em pequenos provedores de internet.** [S. l.]: Ministério das Comunicações, [s. d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/noticias/2024/setembro/juscelino-filho-lanca-programa-com-o-bid-e-abde-para-ampliar-investimento-em-pequenos-provedores-de-internet-1>. Acesso em: 27 fev. 2026.
31. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030: ações estratégicas.** [S. l.]: MJSP, [s. d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/pnsp-2021-2030/acoes-estrategicas>. Acesso em: 23 abr. 2026.
32. MOBILE TIME. **Pequenos provedores do Sul querem acesso ao Fust para recuperar redes.** [S. l.]: Mobile Time, [s. d.]. Disponível em: <https://www.mobiletime.com.br/noticias/20/05/2024/pequenos-provedores-do-sul-querem-acesso-ao-Fust-para-recuperar-redes/>. Acesso em: 27 fev. 2026.

33. MPRJ. **Reunião entre operadoras, órgãos de segurança do Estado e Anatel para traçar planos de combate à influência do crime sobre serviços de internet.** [S. l.]: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, [s. d.]. Disponível em: <https://mca.mp.rj.gov.br/web/guest/visualizar?noticiaId=177605>. Acesso em: 4 mar. 2026.
34. NIC.BR; ANATEL; EMBAIXADA BRITÂNICA. Estudo fronteiras da inclusão digital 2022. [S. l.]: Cetic.br, 2022. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/7/20220613162621/estudo_fronteras_da_inclusao_digital_2022.pdf. Acesso em: 12 mar. 2026.
35. PORTAL REG. **Sobre o PRO-REG.** [S. l.]: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, [s. d.]. Disponível em: <https://portalreg.mdic.gov.br/conteudo/sobre-o-pro-reg>. Acesso em: 13 abr. 2026.
36. QIANG, Christine Zhen-Wei; ROSSOTTO, Carlo M. **Economic impacts of broadband.** In: WORLD BANK. Information and communications for development 2009: extending reach and increasing impact. [S. l.]: World Bank, 2009. Disponível em: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/834151434649067733-0190022009/original/IC4DBroadband3550.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2026.
37. RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Pronampe: perguntas frequentes.** [S. l.]: Receita Federal do Brasil, [s. d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/pronampe/pronampe>. Acesso em: 17 mar. 2026.
38. SEBRAE. **Conheça opções de garantia de crédito para pequenos negócios.** [S. l.]: Sebrae, [s. d.]. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/arts/conheca-opcoes-de-garantia-de-credito-para-pequenos-negocios,a6dea442d2e5a410VgnVCM1000003b74010aRCRD>. Acesso em: 27 fev. 2026.
39. SENADO FEDERAL. **Regras para uso de postes por empresas de energia e teles vão à Câmara.** [S. l.]: Senado Federal, [s. d.]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2026/04/08/regras-para-uso-de-postes-por-empresas-de-energia-e-teles-vao-a-camara>. Acesso em: 10 abr. 2026.
40. TELECO. **ICMS.** [S. l.]: Teleco, [s. d.]. Disponível em: <https://teleco.com.br/icms.asp>. Acesso em: 19 mar. 2026.
41. TELECO. **Licitação 5G.** [S. l.]: Teleco, [s. d.]. Disponível em: https://teleco.com.br/5g_licitacao.asp. Acesso em: 18 mar. 2026.
42. TELECO. **Resultados da licitação 5G.** [S. l.]: Teleco, [s. d.]. Disponível em: https://teleco.com.br/5g_licitacao_result.asp. Acesso em: 18 mar. 2026.
43. TELECO. **Tutorial tributário: página 4.** [S. l.]: Teleco, [s. d.]. Disponível em: https://teleco.com.br/tutoriais/tutorialtrib/pagina_4.asp. Acesso em: 19 mar. 2026.
44. TELE.SÍNTESE. As ações da Anatel para mapear e combater atos criminosos contra prestadoras de telecom. [S. l.]: Tele.Síntese, [s. d.]. Disponível em: <https://telesintese.com.br/as-acoes-da-anatel-para-mapear-e-combater-atos-criminosos-contra-prestadoras-de-telecom/>. Acesso em: 22 abr. 2026.

45. TELE.SÍNTESE. GSMA: redução de tributos pode render US\$ 7,6 bi ao Brasil. [S. l.]: Tele.Síntese, [s. d.]. Disponível em: <https://telesintese.com.br/gsma-reducao-de-tributos-pode-render-us-76-bi-ao-brasil/>. Acesso em: 30 mar. 2026.
46. TELCOMP. **Panorama Nacional da Jurisprudência: a fragmentação jurisprudencial na aplicação do preço de referência Resolução-Conjunta Aneel/Anatel 4/2014.** [S. l.]: TelComp, [s. d.].
47. TELCOMP. **Reunião com Alckmin discute impactos das medidas antidumping sobre fibras ópticas.** [S. l.]: TelComp, [s. d.]. Disponível em: <https://www.telcomp.org.br/home/reuniao-com-alckmin-discute-impactos-das-medidas-antidumping-sobre-fibras-opticas/>. Acesso em: 19 mar. 2026.
48. TELCOMP. **Sobre a TelComp.** [S. l.]: TelComp, [s. d.]. Disponível em: <https://www.telcomp.org.br/home/sobre-a-telcomp/>. Acesso em: 1 abr. 2026.
49. TELETIME. **Abrint assina Pacto Nacional de Enfrentamento a Mercados Ilícitos.** [S. l.]: Teletime, [s. d.]. Disponível em: <https://teletime.com.br/24/02/2026/abrint-assina-pacto-nacional-de-enfrentamento-a-mercados-ilicitos/>. Acesso em: 3 mar. 2026.
50. TELETIME. **Anatel bate o martelo: Norma nº 4 será extinta a partir de 2027.** [S. l.]: Teletime, [s. d.]. Disponível em: <https://teletime.com.br/03/04/2025/anatel-bate-o-martelo-norma-no-4-sera-extinta-a-partir-de-2027/>. Acesso em: 19 mar. 2026.
51. TELETIME. **Anatel cogita entidade para administrar compromissos de leilão.** [S. l.]: Teletime, [s. d.]. Disponível em: <https://teletime.com.br/11/09/2025/anatel-cogita-entidade-para-administrar-compromissos-de-leilao/>. Acesso em: 14 abr. 2026.
52. TELETIME. **Anatel-MPRS provedores gaúchos.** [S. l.]: Teletime, [s. d.]. Disponível em: <https://teletime.com.br/30/03/2026/anatel-mprs-provedores-gauchos/>. Acesso em: 31 mar. 2026.

Lista de Figuras

Figura 1 - Mandala do Custo Brasil	9
Figura 2 - Participação de mercado do 4º trimestre de 2025.....	12
Figura 3 - Market share de banda larga fixa.....	12
Figura 4 - Distribuição de PPPs por faixas de porte	13
Figura 5 - Panorama de investimentos das PPPs.....	14
Figura 6 - Participação das PPPs no mercado	15
Figura 7 - Custos e barreiras estruturais das PPPs	17
Figura 8 - Crédito, políticas públicas e prioridades das PPPs	18
Figura 9 - Resposta às perguntas abertas das PPPs.....	18
Figura 10 – Uso da infraestrutura de postes	24
Figura 11 – Estados com mais furtos e/ou roubos de cabos.....	26
Figura 12 – Obrigações regulatórias da Anatel.....	34
Figura 13 – Provedores com e sem outorga na Operação Provedor Legal	37
Figura 14 – Componente 1 do Programa ACESSA Crédito Telecom	41
Figura 15 – Componente 2 do Programa ACESSA Crédito Telecom	41
Figura 16 – Acesso a linhas de crédito públicas das PPPs.....	45
Figura 17 – Fust Automático.....	81

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Curva ABC das PPPs.....	13
Tabela 2 – PPPs com maior quantidade de acessos em 2026.....	14
Tabela 3 – Distribuição dos compromissos nos leilões de radiofrequência para o 5G	55

Abreviaturas e Siglas

ABDE	Associação Brasileira de Desenvolvimento
AIR	Análise de Impacto Regulatório
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
ARR	Avaliação de Resultado Regulatório
BC	Banco Central
BCG	Boston Consulting Group
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPEX	Capital Expenditure
CG-Fust	Conselho Gestor do Fust
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPPP	Comitê de Prestadoras de Telecomunicações de Pequeno Porte
FIDC	Fundos de Investimento em Direitos Creditórios
Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
Fistel	Fundo de Fiscalização das Telecomunicações
Funttel	Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações
Fust	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
GSMA	Global System for Mobile Communications Association
GT	Grupo de Trabalho
HHI	Índice Herfindahl-Hirschman
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISS	Imposto Sobre Serviço
LC	Lei Complementar
LGT	Lei Geral de Telecomunicações

MBC	Movimento Brasil Competitivo
MCom	Ministério das Comunicações
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
MPRS	Ministério Público do Rio Grande do Sul
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MPF	Ministério Público Federal
MPME	Micro, Pequenas e Médias Empresas
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PGMC	Plano Geral de Metas de Competição
PMS	Poder de Mercado Significativo
PNBL	Programa Nacional de Banda Larga
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PNSPDS	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
Pronampe	Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
PPP	Prestadora de Pequeno Porte
PST	Prestador de Serviços de Telecomunicações
Renacon	Rede Nacional dos Consumidores de Energia Elétrica
ROB	Receita Bruta de Operadoras
ROP	Regulamento Operacional
SBDC	Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
SCM	Serviço de Comunicação Multimídia
SeAC	Serviço de Acesso Condicionado
SMP	Serviço Móvel Pessoal
Susp	Sistema Único de Segurança Pública
STFC	Serviço Telefônico Fixo Comutado
SVA	Serviço de Valor Adicionado

TCMO	Total Cost of Mobile Ownership
TCU	Tribunal de Contas da União
Uniproce	Associação dos Provedores Do Ceará

Apêndices

Apêndice A – Detalhamento da metodologia

Entrevistas

1. Com a finalidade de entender os problemas e barreiras enfrentados pelas PPPs, foram realizadas entrevistas com várias entidades e prestadoras de diferentes regiões do Brasil.
2. Também foram realizadas entrevistas com a Anatel e o MCom, que são órgãos formuladores, executores e fiscalizadores das políticas públicas voltadas para telecomunicações.
3. As entrevistas foram no formato semiestruturadas. A equipe montou um roteiro de perguntas com base no escopo, e com base nas respostas dos entrevistados, novas perguntas eram feitas dentro do contexto.
4. Foram realizadas as seguintes entrevistas com as seguintes entidades:

Tabela A.1 – Entrevistas realizadas

Entrevistado	Nome completo	Data
ASPRO DF	ASPRO – Associação dos Provedores do DF	13/11/2025
Abrint	Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações	15/12/2025
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações	13/02/2026
Telcomp	Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas	19/02/2026
Mcom	Ministério das Comunicações	20/02/2026
Appit	Associação Paraense de Provedores de Internet e Telecomunicações	02/03/2026
ProBahia	Associação de Provedores de Internet do Estado da Bahia	03/03/2026
Anid	Associação Nacional para Inclusão Digital	04/03/2026
UniproAL	União dos Provedores de Alagoas	04/03/2026
Abramulti	Associação Brasileira dos Operadores de Telecomunicações e Provedores de Internet	05/03/2026
Apronet	Associação Catarinense dos Provedores de Internet	05/03/2026
SindiproSE	Sindicato dos Provedores de Internet e Voz sobre o Protocolo de Internet, Acesso às Redes de Comunicação, Serviços de Comunicação Multimídia e Serviços de Redes de Transportes de Telecomunicações do Estado de Sergipe	06/03/2026
InternetSul	Associação dos Provedores de Serviços e Informações da Internet	06/03/2026

Fonte: elaboração própria.

5. Durante as entrevistas, os principais tópicos foram:
 - a) dificuldades com uso de postes e infraestrutura compartilhada;

- b) custos operacionais e assimetrias regulatórias;
- c) questões relacionadas ao acesso a crédito, financiamento e garantias;
- d) desafios em áreas rurais ou de baixo IDH;
- e) impacto de editais, obrigações regulatórias e políticas públicas; e
- f) e percepções gerais sobre o ambiente competitivo dos pequenos provedores.

Questionários (Survey)

6. Como o universo de PPPs é extenso (cerca de 20 mil), foi realizado questionário do tipo *survey* para se extrair a percepção do mercado por essas empresas. O questionário foi realizado utilizando a plataforma *Microsoft Forms*. Foram obtidas 216 respostas, que foram consolidadas e incluídas nesse relatório dentro da seção 2.
7. A Secretaria de Relações Institucionais trabalhou na aproximação e divulgação com as associações, que foram solicitadas a repassar o *link* do questionário para os associados.
8. A Secretaria de Comunicação Social ajudou na disponibilização do *link* do questionário no Portal do TCU e na formatação da identidade visual desse.
9. Também foi reforçada, nas reuniões realizadas, a importância da divulgação e preenchimento do questionário.
10. Foram realizadas oito perguntas do tipo fechada (múltipla escolha), e uma do tipo aberta:

A. Sobre o uso de postes para passagens de cabos

1. A sua empresa paga valores de uso e compartilhamento de postes acima do preço de referência definido pela Aneel/Anatel?
 - Sim, com frequência
 - Sim, às vezes
 - Não, os valores estão dentro do normal
 - Não utilizamos postes
 - Não sei quais são os valores de referência da Aneel/Anatel

B. Acesso a linhas de crédito públicas (BNDES, Fust, outros)

2. Nos últimos 3 anos, a sua empresa tentou acessar alguma linha de crédito pública (BNDES, Fust, outros)? Se sim, encontrou dificuldades?
 - Sim, acessamos sem dificuldades
 - Sim, mas as **garantias exigidas** impediram o acesso
 - Sim, mas os **critérios de seleção** impediram o acesso.
 - Sim, mas o processo foi **muito lento ou caro**
 - Não tentamos por falta de interesse
 - Não tentamos por não conhecermos as linhas de crédito
 - Não tentamos porque acreditamos que seria difícil ou inviável

C. Impacto dos tributos e taxas setoriais

3. Em quais áreas da sua operação os tributos e taxas pagos pela sua empresa têm maior impacto? (Escolha até três opções)

- Preço final ao cliente
- Margem de lucro
- Capacidade de investir na rede existente
- Expansão para novas áreas
- Qualidade do serviço (velocidade, estabilidade, suporte)
- Manter a operação regularizada perante os órgãos de fiscalização

D. Intensidade do impacto tributário

4. Como a carga tributária (ICMS, PIS, COFINS, ISS etc.) afeta sua empresa?
- Impacto muito alto – coloca a sustentabilidade do negócio em risco
 - Impacto alto - reduz muito a margem operacional
 - Impacto moderado - afeta parcialmente os resultados
 - Impacto baixo - não compromete significativamente a operação
 - Sem impacto relevante

E. Custos de pessoal, administrativos e burocráticos

5. O custo de ter que parar pessoas e tempo para cuidar de assuntos sobre obrigações tributárias, fiscais, contábeis, legais e/ou regulatórias é proporcional ao porte da sua empresa?
- Não, é pesado demais para empresas pequenas
 - É razoável, mas precisa de ajustes pontuais
 - Sim, é adequado

F. Obrigações regulatórias da Anatel

6. As obrigações da Anatel (licenciamento, relatórios, metas de qualidade, regras de atendimento ao usuário, fiscalização, multas e sistemas) são adequadas ao porte da sua empresa?
- Não, são pesadas demais para empresas pequenas
 - São razoáveis, mas precisam de ajustes
 - Sim, são adequadas
7. Editais e políticas públicas (ex: Wi-Fi Brasil, editais de 5G/Conectividade, recursos do FUST) favorecem o ambiente de negócios para pequenos provedores? Como você avalia as políticas públicas e editais voltados ao setor?
- Não atendem às necessidades dos prestadores de pequeno porte e favorecem médias e grandes operadoras
 - São positivos, mas a burocracia é muito grande
 - São acessíveis e ajudam os prestadores de pequeno porte

G. Prioridade da empresa se os custos estruturais (tributos, postes e burocracia) diminuíssem

8. Se houvesse uma redução de 20% nos custos que encarecem a operação no Brasil (como exigências regulatórias, impostos, taxas setoriais, custos com aluguel de postes e exigências burocráticas, por exemplo), qual seria sua principal prioridade para destinação desses recursos?
- Reduzir o preço para os clientes

- Expandir a rede para áreas rurais ou periferias
- Investir em atualização tecnológica
- Aumentar a equipe ou melhorar processos internos

H. Melhorias necessárias para o setor (resposta aberta)

9. Na sua opinião, o que mais precisa melhorar no ambiente de negócios dos pequenos provedores no Brasil (Máximo: 1000 caracteres)

Curva ABC

10. A curva ABC é uma técnica de classificação que ordena itens por sua representatividade relativa em relação a um total, agrupando-os em faixas. A curva foi realizada neste trabalho utilizando-se os dados de acessos disponibilizados no site da Anatel (<https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/acessos---banda-larga-fixa-densidade-por-100-habitantes>) com acesso em 24/4/2026.

11. Para a faixa A, foram somadas de forma decrescentes, as operadoras que mais tinham acessos, até o acúmulo de 80%. Na faixa B, o acúmulo foi de 80% a 95%. Por fim, a faixa C representou o somatório que resultou de 95% a 100%.

12. Aqui, importante citar que havia nos dados de acesso apenas 9.861 empresas, contrastando com o dado de 19.634 PPPs. Isso provavelmente se deve devido ao caráter autodeclaratório dessas informações.

Apêndice B – Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações

13. Em 1998, a Telebrás foi privatizada marcando o fim do monopólio estatal das telecomunicações e abertura ao capital privado. Contudo, foi identificada necessidade de mecanismos para garantir a universalização dos serviços do setor em regiões economicamente inviáveis para o setor privado, reduzindo desigualdades regionais e promovendo o desenvolvimento econômico e social.

14. A Lei 9.998/2020 instituiu o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) como política pública para promover a inclusão social via telecomunicações, mas, à época, inicialmente focado em telefonia fixa (Serviço telefônico fixo comutado – STFC).

15. O Fust é financiado principalmente pela contribuição de 1% sobre a Receita Bruta de Operadoras (ROB) de telecomunicações nos regimes públicos e privado, abrangendo telefonia fixa, móvel, dados e TV por assinatura. Complementam as receitas: dotações orçamentárias, transferências do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), doações, preço público pela transferência de outorgas e radiofrequências e outras que vierem a ser destinadas.

16. No ano de 2020, a Lei 14.109/2020 modernizou o fundo abrindo a possibilidade de uso para banda larga, indicou sua utilização para conectividade escolar e criou o Conselho Gestor do Fust (CG-Fust), presidido pelo MCom. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) gerencia depósitos e apoios financeiros.

17. Atualmente, o Fust se divide em programas de fornecimento de crédito para empresas (reembolsáveis) e em ações que funcionam como incentivo por via de renúncia fiscal e subvenções e que podem ser acessadas por PPPs.

18. A modalidade reembolsável do Fust para prestadoras de serviços de telecomunicações, nomeada pelo BNDES de “Fust Automático” é composto por três produtos e é operacionalizado pelo BNDES por meio de agentes financeiros credenciados. O produto Fust Equipamentos constitui a principal modalidade de crédito reembolsável do fundo, destinado aos equipamentos de telecomunicações (OLTs, ONUs, roteadores, switches, rádios FWA, fibra óptica e capital de giro associado, limitado a 30% do valor financiado (<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/finame-Fust-automatico-equipamentos>, acesso em 3/3/2026). O teto por cliente é de R\$ 10 milhões por ano, com participação do BNDES de até 100% do investimento.

19. O produto Fust Crédito Conectividade é a modalidade de capital de giro isolado, sem vinculação a equipamento específico, voltada a Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs) em expansão de base de clientes. O acesso exige crescimento mínimo de cinquenta acessos no ano anterior, verificado mediante lista da ANATEL.

20. Segundo o Caderno de Projetos aprovado pelo Acórdão CG-Fust 60/2025, item 3.2.4.1, estão como beneficiários “Prestadores de Serviços de Telecomunicações (PSTs) do segmento de Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs)”.

Figura 17 – Fust Automático



Fonte: elaboração própria.

21. De setembro de 2023 até abril de 2025, foram apoiadas 104 empresas de telecomunicações, com alcance em 923 municípios ([https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/bndes/BNDES-atinge-marca-de-R\\$-2-bilhoes-em-credito-aprovado-com-recursos-do-Fust](https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/bndes/BNDES-atinge-marca-de-R$-2-bilhoes-em-credito-aprovado-com-recursos-do-Fust), acesso em 3/3/2026).

22. As PPPs, por auferirem receita significativamente inferior à das grandes operadoras, recolhem valores proporcionalmente reduzidos a título de contribuição ao Fust, o que torna o mecanismo de renúncia fiscal não tão atrativo.

23. Em entrevistas realizadas com associações representativas e pequenos provedores de internet, foi relatado como um dos principais problemas o acesso ao crédito. Mesmo o Fust oferecendo linhas para as PPPs, o consenso foi de que as garantias estabelecidas pelos agentes financeiros são muito altas, limitando o acesso dessas empresas, que são, em sua maioria, pequenas e possuem receita e caixa insuficientes para atendimento das condições. Também foi relatado que linhas de crédito privado são inacessíveis para essas empresas.

Tabela B.1 – Produtos do Fust e fundamento legal

Produto	Nomenclatura Oficial	Natureza	Fundamento Legal	Instrumento Operacional
Fust Equipamentos	Fust Automático (BNDES)	Reembolsável	Lei 9.998/2000, art. 5º; Lei 14.173/2021; Res. CG-Fust 2/2022 (consol. Res. 8/2024); Acórdão CG-Fust 60/2025	Contrato de financiamento via agente financeiro credenciado pelo BNDES
Fust Crédito Conectividade	Fust Automático (BNDES)	Reembolsável	Lei 9.998/2000, art. 5º; Lei 14.173/2021; Res. CG-Fust 2/2022 (consol. Res. 8/2024); Acórdão CG-Fust 60/2025	Contrato de financiamento via agente financeiro credenciado pelo BNDES

Fust Emergencial	Fust Automático (BNDES) — situacional	Reembolsável	Lei 9.998/2000, art. 5º; Lei 14.173/2021; ato declaratório de emergência (Lei 12.608/2012)	Contrato de financiamento condicionado à declaração de emergência/calamidade
Fust Direto (Renúncia Fiscal / CIDE)	Modalidade Art. 6º-A	Renúncia fiscal (não é crédito)	Lei 9.998/2000, art. 6º-A (Lei 14.173/2021); Decreto 11.004/2022, art. 28; Res. CG-Fust 5/2024 (alt. Res. 9/2025)	Termo de adesão entre operadora e MCom; abatimento de CIDE-FUST
Subvenção Econômica Não Reembolsável (ex: Escolas Conectadas)	Subvenção econômica / Chamada pública	Não reembolsável	Lei 9.998/2000, art. 5º, II; Lei 14.173/2021; Res. CG-Fust 2/2022 (consol.); Acórdão CG-Fust 28/2024	Chamada pública/edital com contrato de prestação de serviço; BNDES como agente pagador
Acessa Crédito Telecom Fundo Garantidor BID	Programa Acessa Crédito (MCom/SETEL)	Reembolsável (crédito subsidiado com garantia BID)	Lei 9.998/2000; Lei 14.173/2021; Decreto 10.610/2021; Portaria SETEL/MCom 15.392/2024; Contrato de Empréstimo BID 6149/OC-BR	Fundo garantidor capitalizado com recursos BID; agentes financeiros regionais (BRDE, Basa, BDMG)
Acessa Crédito Telecom FIDC	Programa Acessa Crédito (MCom/SETEL)	Reembolsável (securitização de recebíveis)	Lei 9.998/2000; Lei 14.173/2021; Decreto 10.610/2021; Portaria SETEL/MCom 15.392/2024; Instrução CVM 356/2001	FIDC constituído com subscrição de cotas sênior pelo MCom/agentes; cessão de recebíveis pela prestadora

Apêndice C – Análise dos comentários dos gestores sobre o relatório preliminar

1. Com o objetivo de atender ao disposto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2019, o TCU encaminhou ao Ministério das Comunicações (MCom) e à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) uma minuta do relatório preliminar de auditoria (peça 21) para a apresentação de comentários, tendo o órgão apresentado suas considerações por meio do Ofício 15851/2026/MCOM (peça 30) e a agência, por meio do Ofício 100/2026/AUD-ANATEL (peça 27).

2. O envio do relatório preliminar de auditoria tem como objetivo colher dos gestores informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas atinentes às propostas de recomendação voltadas para o MCom e para a Anatel consignadas no relatório de auditoria.

3. Abaixo, transcreve-se, na íntegra, as propostas indicadas no relatório preliminar de auditoria.

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, em observância ao disposto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 c/c as orientações estabelecidas no item 10 do Anexo I à Portaria-Segecex 9/2020, e nos termos do item 145 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, e da delegação de competência conferida pelo Exmo. Sr. Ministro Antônio Anastasia, por meio da Portaria-MIN-AAA 1/2022, art. 1º, inciso II, e na subdelegação constante do art. 1º, inciso X, da Portaria-AudComunicações 1, de 4 de fevereiro de 2026, o envio de cópia deste relatório preliminar de auditoria ao Ministério das Comunicações (MCom) e à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), para que, no prazo de **dez dias** improrrogáveis, apresente seus comentários sobre os achados e suas conclusões, considerando que:

a) esse procedimento não representa abertura de contraditório e, portanto, não significa exercício de direito de defesa, o qual, se necessário, poderá ser exercido nas etapas processuais posteriores;

b) a não apresentação dos comentários, no prazo estipulado, não impedirá o andamento normal do processo nem será considerada motivo de sanção; e

c) o documento preliminar encaminhado tem caráter sigiloso.

Em relação às propostas de deliberações consignadas neste relatório preliminar, consolidadas a seguir, solicita-se, adicionalmente, em atenção ao disposto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, que o Ministério das Comunicações (MCom) e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) apresentem, se entenderem pertinente, informações quanto às consequências práticas negativas de sua implementação ou quanto a eventuais alternativas para o equacionamento da fragilidade detectada:

a) encaminhar este relatório à Advocacia-Geral da União, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 2º, inciso III, e art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, tendo em vista que nele foram identificados riscos ao setor elétrico e de telecomunicações relativos à falta de uniformização de entendimentos do Decreto 12.068/2024 entre as Procuradorias Federais Especializadas da Anatel e da Aneel;

b) recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 2º, inciso III, e art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que:

b.1) Com base no art. 3º, inciso I, da Portaria Interministerial MCom/MME 10.563/2023; no art. 4º, incisos III, IV, V, VI e VII, do Decreto 11.738/2023; e no art. 2º, § 1º, § 3º e § 4º, art. 4º, incisos IX, X e XIV, alíneas “d” e “e”, e art. 17, § 2º, do Decreto 12.068/2024, adote, em conjunto com a Agência Nacional de Energia Elétrica, medidas para concluir com celeridade a revisão da Resolução-Conjunta 4/2014, estabelecendo o cronograma e marcos temporais das atividades relevantes, a exemplo de: definição de metodologia de cálculo e preço de referência levando em consideração os diferentes perfis de localização dos postes (rural, urbana etc.); definição de procedimentos de conciliação em situações de divergências de entendimentos e interesses entre entidades; mecanismos que estimulem competição justa entre diferentes interessados no uso da infraestrutura; e previsão de regime de transição que garanta segurança jurídica às operadoras até a publicação da nova norma;

b.2) Com base na Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações) – arts. 5º e 6º; art. 7º, § 3º, art. 19, inciso XVIII, art. 173, parágrafo único, e arts. 183, 184 e 185; Decreto 9.573/2018 – art.

1º, parágrafo único, inciso I, art. 4º, incisos II, IV, V e VI; Lei 13.608/2018, art. 4º-A caput e parágrafo único; Lei 13.675/2018 - art. 22, § 1º, e art. 24, incisos I e IV; Decreto 10.822/2021 (PNSP 2021-2030) - Anexo, Ação estratégica 2, quesito a, Ação estratégica 5, quesitos d, h, i e k; Decreto 12.573/2025 - art. 1º, inciso II; Lei 15.181/2025 - art. 4º

b.2.1) adote medidas para mapear as áreas sob domínio de provedores ilegais e de alto risco de segurança pública e definir um canal de compartilhamento de dados com o Ministério Público e órgãos de segurança pública;

b.2.2) avalie, em articulação com os órgãos de segurança pública e o Ministério da Justiça, a possibilidade de implantar um canal de denúncia anônima que permita o reporte, por provedores e cidadãos, de atividades ilegais relacionadas à prestação de serviços e ao uso de infraestrutura de telecomunicações, assegurando o sigilo do denunciante e possibilitando o adequado tratamento e a sistematização das denúncias pelo poder público, em razão do caráter crítico dessa infraestrutura;

b.2.3) avalie, em articulação junto ao Ministério de Justiça e Segurança Públicas e Ministério das Comunicações, a possibilidade de inclusão da proteção à infraestrutura de telecomunicações nas diretrizes e metas de segurança pública constantes do PNSP 2021-2030;

c) recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações e ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 2º, inciso III, e art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que, com base na LC 123/2006 (Lei do Simples Nacional) - art. 3º, incisos I e II; no Decreto 9.612/2018 - art. 8º, inciso I, alínea c; na Lei 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica) - art. 4º, inciso I, e art. 4º-A, inciso I; na Lei 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras) - arts. 4º, 6º, 25 e 26; no Decreto 10.411/2020 (Regulamento da AIR) - art. 2º, incisos II, alínea a, incisos III, IV e VI; art. 4º, inciso VII, e art. 6º, inciso VII-A; e na Resolução-Anatel 783/2025 que aprova o PGMCM - art. 5º, inciso XXII, e art. 8º:

c.1) elaborem, de forma conjunta, um estudo para avaliar a necessidade de critérios ou de categorias que aprimorem a classificação dos pequenos provedores e suas diferentes realidades, a exemplo do número de acessos atendidos por cada PPP, para subsidiar a adoção de assimetrias regulatórias, de compromissos de investimento e de políticas públicas de conectividade;

d) recomendar ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e nos art. 2º, inciso III, e art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que conforme a Constituição Federal, arts. 37, 170, inciso IX, e 179; LC 123/2006, arts. 57 e 58; Lei 12.527/2011, arts. 3º, II e III, e 8º, caput e § 2º; Decreto 9.203/2017, arts. 2º e 4º, VIII e XI; Lei 9.998/2000, arts. 1º, 2º, inciso VII, parágrafo único, III e IV, e 5º; Lei 13.999/2020, arts. 1º e 2º, § 2º; Decreto 11.004/2022, arts. do 3º, 10, incisos V e VII, e 12, inciso I; e Resolução CG-Fust 2/2022, arts. 3º, VII, IX e XII, e 37, caput e parágrafo único:

d.1) defina metas para o Fust Automático e indicadores de taxa de inadimplência para o programa de modo a acompanhar a eficácia e efetividade da iniciativa pública;

d.2) avalie a possibilidade de aumentar os valores destinados às PPPs, dada a participação desse segmento no atendimento das cidades e localidades com menos de 30.000 habitantes;

d.3) crie meios de divulgação ampla, acessível e transparente aos agentes financeiros e às prestadoras de pequeno porte a respeito das linhas de financiamento disponíveis às PPPs;

e) recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações e ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 2º, inciso III, e art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que com base na Constituição Federal de 1988, art. 37, § 16, a Lei 9.472/1997, arts. 2º, incisos I, III, VI e VII, e 69-A; a Lei 9.998/2000, art. 2º, parágrafo único, inciso I, caput; a Lei 12.965/2014, art. 27, incisos I e II, o Decreto 9.203/2017, art. 2º, inciso I, art. 4º, incisos III e VII; a Resolução 698/2018, art. 2º, inciso III, art. 3º, inciso III, e a Resolução-Anatel 783/2025, art. 8º:

e.1) na elaboração e implementação de políticas públicas e ações regulatórias, como editais de leilões de frequência e outros instrumentos regulatórios que definam compromissos de investimento, utilizem mecanismos que possibilitem a participação de um maior número de empresas, especialmente as de pequeno porte, para democratizar o acesso a esses recursos públicos e buscar uma maior efetividade e alcance das políticas públicas;

e.2) definam meios de acompanhamento e avaliação, incluindo indicadores e metas que permitam a verificação da efetividade das políticas públicas em fomentar a adoção de medidas assimétricas voltadas para as PPPs, de forma a impactar positivamente a expansão da conectividade e da inclusão digital.

29. As ressalvas apresentadas pelo MCom e pela Anatel serão analisadas individualmente, na ordem de apresentação do relatório enviado.

Demora na atualização das regras de compartilhamento de postes

Ausência de regras claras e definidas dos preços praticados no compartilhamento de postes

30. Em resposta à deliberação proposta, a Anatel pontuou que tem adotado providências desde o ano de 2018 para aprovação de um novo regulamento de compartilhamento de postes, quando foi instaurado o Processo nº 53500.014686/2018-89 para reavaliação da regulamentação sobre compartilhamento de postes entre distribuidoras de energia elétrica e prestadoras de serviços de telecomunicações.

31. A Anatel destacou que do lado da oferta do mercado de compartilhamento de postes estão as distribuidoras de energia que são as titulares primárias da exploração dessa infraestrutura de monopólio e que se sujeitam à regulação e ao dirigismo técnico da Aneel, inclusive quanto ao controle tarifário dos serviços prestados.

32. A Anatel explicou que do lado da demanda pelo compartilhamento de postes há mais de dezoito mil agentes outorgados para a prestação de serviços fixos de telecomunicações que operam em uma concorrência com livre entrada e com estratégias de diferenciação de oferta.

33. Diante desse cenário, a Anatel e Aneel iniciaram tratativas para mapear a motivação dos agentes e encontrar as respostas regulatórias mais responsivas à conformação estrutural das duas indústrias. Uma proposta de novas regras prevendo soluções para a regularidade da ocupação dos postes e um horizonte de discussão sobre a regulação dos preços foram levados à apreciação conjunta da direção de ambas as Agências.

34. A Anatel afirmou que, atualmente, não há uma consolidação de solução regulatória definitiva para o compartilhamento de postes entre distribuidoras de energia e prestadoras de telecomunicações. Após a aprovação pelo Conselho Diretor da Anatel, em novembro de 2023, de minuta alinhada à Política Nacional de Compartilhamento de Postes (Poste Legal - Portaria Interministerial MCOM/MME nº 10.563/2023), o processo ficou parado na Aneel, depois foi arquivado e retomado com alterações substanciais, culminando, em 2025, na aprovação de um texto diverso daquele apreciado pela Anatel.

35. A Anatel explicou que, em paralelo, o Decreto nº 12.068/2024 instruiu as novas regras para os contratos de concessão de distribuição de energia que previram a separação da gestão da infraestrutura compartilhada. Essa norma gerou divergências jurídicas entre as Procuradorias Federais Especializadas na Anatel e na Aneel quanto à distinção entre a cessão obrigatória do espaço físico dos postes e a exploração comercial desse espaço (art. 16 do Decreto nº 12.068/2024). Essa controvérsia está em análise pela Consultoria Nacional da União de Uniformização (CONUNI/CGU/AGU) nos termos do art. 8º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 14/2023.

36. Diante desse contexto, a Anatel afirmou que a definição de um cronograma rígido para conclusão da revisão normativa da Resolução-Conjunta 4/2014 se mostra condicionada à superação prévia das controvérsias jurídicas e institucionais atualmente existentes.

37. No âmbito do Legislativo, a Anatel destacou as discussões relativas ao Projeto de Lei nº 3.220/2019 que atualmente está em tramitação na Câmara dos Deputados e as audiências públicas para a construção de soluções normativas e regulatórias do modelo de compartilhamento de infraestrutura vigente.

38. A Anatel reforçou também que esse tema está em discussão no Judiciário. Um exemplo disso é a instauração do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) perante o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) tendo em vista a crescente judicialização da matéria e a necessidade de uniformização interpretativa quanto aos limites da atuação regulatória, à definição dos preços praticados e à observância dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e

modicidade. A Anatel participou como *amicus curiae* da audiência pública realizada em 8/4/2026 no âmbito do citado IRDR em Fortaleza. Esse incidente era para a uniformização da interpretação jurídica sobre a possibilidade de revisão judicial dos valores pactuados entre agentes econômicos para o compartilhamento de infraestrutura de postes considerando os parâmetros regulatórios da Resolução-Conjunta 4/2014.

39. Nessa oportunidade, a Anatel enfatizou a previsibilidade normativa da obrigação de compartilhamento de infraestrutura, a necessidade de preservação do equilíbrio econômico-regulatório entre os setores de energia elétrica e telecomunicações, a promoção da competição e a modicidade tarifária. A Agência sustentou que o compartilhamento de postes é uma obrigação legal das concessionárias de distribuição de energia elétrica e que isso legitima exclusivamente a recomposição dos custos adicionais efetivamente suportados por esse compartilhamento. Ela explicou que a remuneração pelo uso da infraestrutura não deve extrapolar os limites necessários à cobertura desses custos e não deve possibilitar a geração de receitas extraordinárias ou de enriquecimento sem causa, dado o potencial de produção de subsídios cruzados prejudiciais ao setor de telecomunicações. Ressaltou-se que o compartilhamento de infraestrutura não é o objeto principal das distribuidoras de energia elétrica.

40. Dito isso, a Anatel propôs ao TCU avaliar a conveniência de intensificar o diálogo institucional com a Aneel visto que essa possui informações relevantes sobre os diferentes perfis de localização dos postes (rural, urbana etc.). Isso pode fortalecer a coordenação regulatória entre os setores de energia elétrica e telecomunicações, em especial quanto à definição de critérios transparentes e tecnicamente justificados de precificação, à mitigação de conflitos entre agentes econômicos, ao tratamento das ocupações irregulares.

41. A Anatel reforçou que, dada a complexidade estrutural do tema que envolve competências compartilhadas, interesses econômicos distintos, impactos concorrenciais relevantes e articulação entre vários órgãos e entidades dos três Poderes, esses desafios atuais não decorrem de eventual inércia regulatória da Agência.

42. Assim, diante de todo o exposto, a Anatel entendeu que proposta de recomendação constante do item “B.1” do Relatório **não deve prosperar**.

Análise dos comentários do gestor

43. Cabe transcrever aqui os trechos da recomendação enviada à Anatel:

b) recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 2º, inciso III, e art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que:

b.1) Com base no art. 3º, inciso I, da Portaria Interministerial MCom/MME 10.563/2023; no art. 4º, incisos III, IV, V, VI e VII, do Decreto 11.738/2023; e no art. 2º, § 1º, § 3º e § 4º, art. 4º, incisos IX, X e XIV, alíneas “d” e “e”, e art. 17, § 2º, do Decreto 12.068/2024, adote, em conjunto com a Agência Nacional de Energia Elétrica, medidas para concluir com celeridade a revisão da Resolução-Conjunta 4/2014, estabelecendo o cronograma e marcos temporais das atividades relevantes, a exemplo de: definição de metodologia de cálculo e preço de referência levando em consideração os diferentes perfis de localização dos postes (rural, urbana etc.); definição de procedimentos de conciliação em situações de divergências de entendimentos e interesses entre entidades; mecanismos que estimulem competição justa entre diferentes interessados no uso da infraestrutura; e previsão de regime de transição que garanta segurança jurídica às operadoras até a publicação da nova norma;

44. A proposta de recomendação constante do item “B.1” prevê a adoção de medidas conjuntas e de um cronograma entre Anatel e Aneel para concluir rapidamente a revisão normativa da Resolução-Conjunta 4/2014. Essa recomendação pode mitigar os riscos ao setor elétrico e de telecomunicações quanto à falta de uniformização de entendimentos do Decreto 12.068/2024 entre as Procuradorias Federais Especializadas da Anatel e da Aneel.

45. A Anatel pontuou que tem adotado providências desde o ano de 2018 para aprovação de um novo regulamento de compartilhamento de postes (quando foi instaurado o Processo nº

53500.014686/2018-89) e que a Anatel e Aneel iniciaram tratativas para encontrar as respostas regulatórias mais adequadas para esse cenário.

46. A Anatel afirmou que, atualmente, não há uma consolidação de solução regulatória definitiva para o compartilhamento de postes entre distribuidoras de energia e prestadoras de telecomunicações. Isso mostra a complexidade do problema e reforça também a necessidade de um diálogo mais próximo entre a Anatel e a Aneel.

47. Como já afirmado anteriormente, depois da aprovação pelo Conselho Diretor da Anatel da minuta alinhada à Política Nacional de Compartilhamento de Postes em novembro de 2023, o processo ficou parado na Aneel, depois foi arquivado e retomado com alterações substanciais, culminando, em 2025, na aprovação de um texto diverso daquele apreciado pela Anatel. Isso reforça a necessidade de medidas conjuntas e de um cronograma entre Anatel e Aneel para a revisão tempestiva da Resolução-Conjunta 4/2014.

48. A Anatel explicou também que o Decreto nº 12.068/2024 instruiu as novas regras para os contratos de concessão de distribuição de energia, gerou divergências jurídicas entre as Procuradorias Federais Especializadas na Anatel e na Aneel e que essa controvérsia já está em análise na AGU. A agência afirmou que a definição de um cronograma rígido para conclusão da revisão normativa da Resolução-Conjunta 4/2014 está condicionada à superação prévia das controvérsias jurídicas e institucionais atualmente existentes. Porém, o fato dessa controvérsia estar em análise na AGU não impede que a Anatel e Aneel retomem as tratativas para encontrar as respostas regulatórias mais adequadas para esse cenário.

49. A AGU emitiu parecer para resolver a controvérsia jurídica sobre a compulsoriedade do compartilhamento de postes entre companhias elétricas e de telecomunicações. O documento, assinado em 22/5/2026 (peça 32) reforçou que o art. 16 do Decreto 12.068/2024 estabelece a obrigatoriedade — e não voluntariedade — da cessão de espaço para exploração comercial. Esse parecer foi produzido pela Consultoria-Geral da União (CGU), unidade da AGU, a pedido do MME para destravar políticas públicas para o setor (<https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/companhias-eletricas-e-de-telecomunicacoes-estao-obrigadas-a-compartilhar-postes>, acesso em 10/4/2026). Logo, diante de todo o exposto acima pela Anatel e dos riscos relevantes ao setor elétrico e de telecomunicações, a proposta de recomendação constante do item “B.1” do Relatório **deve prosperar**.

Insegurança pública na prestação dos serviços pelos provedores de banda larga

50. Em resposta à deliberação proposta, a Anatel explicou que a expressão “provedor ilegal” pode abranger tanto os provedores clandestinos quanto os provedores com vínculo com o crime organizado. O provedor clandestino (clandestinidade regulatória) é aquele que presta serviços sem a outorga/autorização aplicável, em descumprimento do marco regulatório, e que se sujeita às medidas administrativas e sancionatórias e à responsabilização penal. Já o provedor com vínculo com o crime organizado (alto risco de segurança pública) se encaixa nas hipóteses em que há coerção e controle territorial, extorsão e impedimento de operação de prestadores regulares.

51. A Anatel destacou que, para uma implementação mais efetiva da recomendação constante do item “B.2.1”, seria relevante que o mapeamento das áreas e o canal de compartilhamento de dados considerassem separadamente: as irregularidades administrativas e regulatórias e as situações com evidências de risco elevado e coerção criminal.

52. A Anatel evidenciou o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 15/2025 firmado com o CNMP (peça 29) para integrar os esforços de diagnóstico de ilícitos e de crimes contra as telecomunicações em zonas conflagradas ou áreas de acesso restrito por meio da elaboração de ferramentas de análise, difusão de conhecimento e capacitação.

53. A cláusula quarta desse ACT (peça 29) atribuiu à Anatel as responsabilidades de mapeamento de áreas conflagradas ou de acesso restrito e de coleta e compartilhamento de dados. O Plano de Trabalho desse ACT previu os seguintes entregáveis:

- Base de dados consolidada com as áreas de acesso restrito para serviços de telecomunicações;
- Mapa de calor nacional publicado e disponível para consulta interna dos partícipes;
- Documento técnico com a tipologia criminal finalizado e validado;
- Realização de, no mínimo, 1 (um) evento de capacitação nacional e 5 (cinco) eventos de capacitação regional;
- Publicação e distribuição interna da cartilha de orientação ou outro documento ao Ministério Público.

54. A Anatel destacou que, para o eixo “Ministério Público”, o atendimento à recomendação constante do item “B.2.1” está alinhado e materialmente instrumentado com governança e produtos previstos. Esse objeto segue em acompanhamento e controle pela Superintendência Executiva (SUE) da agência.

55. Quanto ao eixo “órgãos de segurança pública” e “metodologia de cruzamento”, o Informe nº 122/2025/SUE (SEI nº 14815150) apresentou um acompanhamento da execução do Plano de Ação para Combate à Concorrência Desleal e Regularização da Banda Larga Fixa (PCDP). Tal iniciativa utilizou a integração de bases e a análise contínua de dados com geração de “indicativo de risco” e visualizações territoriais de fontes relevantes como: Receita Federal/CNAE e análise de faturamento; NIC.br/ASN; e monitoramento do ambiente digital. A Anatel demonstrou interesse em consolidar essa arquitetura em um “Data Lake Regulatório” para produzir mapas de calor e séries temporais.

56. A Anatel reforçou que a recomendação “B.2.1” do TCU está aderente à cooperação operacional já definida e à metodologia de cruzamento e inteligência territorial em implantação e já se encontra em curso.

57. A Anatel expôs que, em 5/6/2026, foi deflagrada a Operação Provedor Legal conduzida de forma coordenada e simultânea em âmbito nacional com apoio das forças de segurança que resultou em: 27 ações de inspeção em todos os estados; identificação de 14 empresas em operação clandestina; apreensão de aproximadamente R\$ 200 mil em equipamentos; e 6 prisões em flagrante pelas autoridades policiais. A agência demonstrou que há uma programação para a realização de uma nova operação nacional ainda no primeiro semestre de 2026.

58. Quanto ao canal de denúncias previsto na recomendação “B.2.2”, a Anatel informou que já dispõe de funcionalidades no Sistema Anatel Consumidor para denúncias anônimas, por pessoas físicas e jurídicas, sobre prestação de serviços clandestinos de SCM. Essas denúncias podem ser realizadas via web, app ou pela Central de Atendimento Telefônico (1331). Nesses canais, preserva-se o sigilo por meio de: ausência de login (opção de registro sem necessidade de identificação) e protocolo de acompanhamento (rastreadabilidade via central 1331 sem vínculo com o cadastro do usuário). Ao acessar o site ou aplicativo, você deve clicar em “Denúncia Anônima”, selecionar o serviço “Interesse Coletivo”, selecionar o assunto “Banda Larga Fixa (SCM)”, escolher o problema “Clandestinidade” e descrever o relato no formulário.

59. A Anatel também julgou oportuno intensificar articulações mais estratégicas e de alcance nacional com o MJSP. Isso pode favorecer a padronização dos fluxos, o compartilhamento seguro de informações e o alinhamento com as diretrizes nacionais de enfrentamento ao crime organizado.

60. Quanto à recomendação “B.2.3”, a Anatel entendeu oportuna a articulação junto ao MJSP e ao MCom para incluir a proteção à infraestrutura de telecomunicações nas diretrizes e metas de segurança pública constantes do PNSP 2021-2030.

61. Já o MCom, em resposta à deliberação proposta, informou que não participa da governança do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

Análise dos comentários do gestor

62. Cabe transcrever aqui os trechos da recomendação enviada à Anatel:

b) recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e nos art. 2º, inciso III, e art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que:

b.2) Com base na Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações) – arts. 5º e 6º; art. 7º, § 3º, art. 19, inciso XVIII, art. 173, parágrafo único, e arts. 183, 184 e 185; Decreto 9.573/2018 – art.

1º, parágrafo único, inciso I, art. 4º, incisos II, IV, V e VI; Lei 13.608/2018, art. 4º-A caput e parágrafo único; Lei 13.675/2018 - art. 22, § 1º, e art. 24, incisos I e IV; Decreto 10.822/2021 (PNSP 2021-2030) - Anexo, Ação estratégica 2, quesito a, Ação estratégica 5, quesitos d, h, i e k; Decreto 12.573/2025 - art. 1º, inciso II; Lei 15.181/2025 - art. 4º

b.2.1) adote medidas para mapear as áreas sob domínio de provedores ilegais e de alto risco de segurança pública e definir um canal de compartilhamento de dados com o Ministério Público e órgãos de segurança pública;

b.2.2) avalie, em articulação com os órgãos de segurança pública e o Ministério da Justiça, a possibilidade de implantar um canal de denúncia anônima que permita o reporte, por provedores e cidadãos, de atividades ilegais relacionadas à prestação de serviços e ao uso de infraestrutura de telecomunicações, assegurando o sigilo do denunciante e possibilitando o adequado tratamento e a sistematização das denúncias pelo poder público, em razão do caráter crítico dessa infraestrutura;

b.2.3) avalie, em articulação junto ao Ministério de Justiça e Segurança Públicas e Ministério das Comunicações, a possibilidade de inclusão da proteção à infraestrutura de telecomunicações nas diretrizes e metas de segurança pública constantes do PNSP 2021-2030;

63. A proposta de recomendação “B.2.1” prevê a adoção de medidas para mapear as áreas sob domínio de provedores ilegais e de alto risco de segurança pública e para criar um canal de compartilhamento de dados com o MP e órgãos de segurança pública.

64. Dito isso, a Anatel reforçou que a expressão “provedor ilegal” pode abranger tanto os provedores clandestinos quanto os provedores com vínculo com o crime organizado. A agência destacou que, para uma implementação mais efetiva da recomendação “B.2.1”, é relevante que o mapeamento das áreas e o canal de compartilhamento de dados considerem separadamente: as irregularidades administrativas e regulatórias e as situações com evidências de risco elevado e de coerção criminal. Dado que a deliberação proposta permite que a Anatel discricionariamente decida a melhor forma de realizar o mapeamento, sendo possível adotar a separação de dados citada em seus comentários do gestor, entende-se não serem necessários ajustes na redação do encaminhamento.

65. A proposta de recomendação “B.2.2” prevê que a Anatel avalie, em articulação com os órgãos de segurança pública e o MJSP, a possibilidade de implantar um canal de denúncias anônimas sobre as atividades ilegais em telecomunicações. Diante disso, a agência informou que o Sistema Anatel Consumidor já conta com funcionalidades para denúncias anônimas. Assim, propõe-se o seguinte texto para essa recomendação: “b.2.2) avalie, em articulação com os órgãos de segurança pública e o Ministério da Justiça, a adequação dos fluxos de encaminhamento e tratamento das denúncias recebidas pelo canal de denúncia anônima já existente na Anatel relacionadas a atividades ilegais ligadas à prestação de serviços e ao uso de infraestrutura de telecomunicações, assegurando o sigilo do denunciante e possibilitando o adequado tratamento e a sistematização das denúncias pelo poder público, em razão do caráter crítico dessa infraestrutura”.

66. A proposta de recomendação “B.2.3” prevê que a Anatel avalie, em articulação com o MJSP e com o MCom, a possibilidade de inclusão da proteção à infraestrutura de telecomunicações nas diretrizes e metas de segurança pública do PNSP 2021-2030. Dito isso, o MCom informou que não participa da governança do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Já a Anatel entendeu como oportuna essa aproximação com as pastas ministeriais.

Impactos negativos na regulação assimétrica causados pelos critérios de classificação das PPPs **Concorrência desleal entre provedores regulares e clandestinos**

67. Em resposta à deliberação proposta, a Anatel explicou que as medidas assimétricas do art. 1º do PGMC são aquelas direcionadas aos grupos detentores de PMS (Poder de Mercado Significativo) quando se identifica a probabilidade de exercício de poder nos mercados varejistas de telecomunicações. Essas medidas são para promover a competição e reduzir as barreiras de entrada no mercado e podem beneficiar inclusive as PPPs.

68. A Anatel ressaltou que os conceitos de PPP e PMS não têm qualquer intersecção pois os grupos com PMS são definidos considerando a possibilidade influenciar significativamente as

condições do mercado relevante e as PPPs são as prestadoras cujo grupo detém participação no mercado nacional inferior a 5% em cada varejo de atuação.

69. A Anatel também destacou que as medidas assimétricas direcionadas aos grupos com PMS não são as mesmas medidas de tratamento assimétrico previsto na regulamentação para as PPPs que têm menores capacidades de suportar o ônus regulatório.

70. A Anatel informou que mantém, desde 2020, um Guia das obrigações das PPP em sua página institucional que é atualizado periodicamente. O Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC), aprovado pela Resolução nº 765/2023, apresenta no seu art. 90 parte das obrigações impostas às PPPs. O parágrafo quinto do art. 90 reduz mais ainda essas obrigações quando a PPP possuir até 5.000 (cinco mil) acessos em serviço.

71. Segundo dados de fevereiro de 2026, a Anatel demonstrou que 11.363 prestadoras se enquadravam dentre as que detêm até 5.000 mil acessos em serviço dentro do universo das 12.138 prestadoras que informaram deter acessos de banda larga fixa. Logo, a regra prevista no parágrafo quinto do art. 90 do RGC/2023 se aplica a mais de 93% dessas PPPs.

72. Quanto à coleta de dados de infraestrutura de telecomunicações das PPPs, a Anatel esclareceu que, por meio dos Despachos Decisórios 16/2020/SUE (SEI nº 5604174), 3/2022/SUE (SEI nº 8209324), 19/2020/SUE (SEI nº 5604191) e 17/2020/SUE (SEI nº 5604181), foram aprovadas as coletas de dados sobre o número de acessos e a tecnologia utilizada pelas prestadoras (inclusive as PPPs) nos municípios. Além disso, por meio do Despacho Decisório 6/2021/SUE (SEI nº 6910750) alterado pelo Despacho Decisório 3/2024/SUE (SEI nº 11705808), a Anatel aprovou a coleta de dados de infraestrutura que mapeia as redes de longa distância de todos os prestadores nacionais. Tais dados subsidiaram a elaboração do Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações (PERT) que contém o diagnóstico do atendimento com banda larga no país. Isso possibilita à agência identificar se existe infraestrutura capaz de atender às demandas em cada região. O PERT contém informações sobre infraestrutura, qualidade e disponibilidade dos serviços, preço e capacidade de pagamento, e estruturação de projetos para melhoria das lacunas identificadas. Esse documento foi aprovado pelo Conselho Diretor em 2019 e revisado em agosto de 2025.

73. A Anatel justificou que não há lacunas de informações decorrentes da ausência de previsão de coleta de dados das PPP e que eventuais inconsistências se devem ao fato de as PPPs não apresentarem regularmente as informações solicitadas pela agência. Isso inclusive é objeto do Plano de Ação para combate à concorrência desleal e para a regularização da prestação do serviço de banda larga fixa aprovado pela Resolução Anatel nº 449, de 27 de junho de 2025.

74. Na Tomada de Subsídios da sociedade que fundamentou a proposta de guilhotina regulatória constante da Agenda 2025-2026, a Anatel esclareceu que houve expressamente um questionamento sobre as regras que não deveriam ser exigidas das PPP (documento SEI nº 13348751). Quanto à recomendação para que a Anatel e o MCom, elaborem, de forma conjunta, um estudo para avaliar a necessidade de critérios ou de categorias que aprimorem a classificação dos pequenos provedores e suas diferentes realidades, a agência demonstrou que promove revisões periódicas do PGMC, tratando inclusive da definição de PPP, e que a expedição de normas sobre os serviços de telecomunicações é competência exclusiva da Anatel conforme o art. 19, incisos IV e X, da LGT.

75. A Anatel esclareceu que a edição de atos normativos por Agências Reguladoras deve ser precedida de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e de consulta pública. A primeira define o problema regulatório e avalia as alternativas para resolvê-lo ou mitigá-lo considerando os efeitos prováveis e a razoabilidade dos impactos. Já a segunda é uma forma de participação social que colhe críticas e sugestões da sociedade e de outros órgãos públicos.

76. A Anatel esclareceu que a definição de PPP e os temas objeto do estudo de revisão do PGMC foram objeto de uma análise pormenorizada pela equipe técnica da agência e exaustivamente debatidos com a sociedade conforme os seguintes documentos acostados ao processo nº 53500.207215/2015-70: Informe nº 48/2015/SEI/PRRE/SPR (SEI nº 0090757), Parecer nº 102/2016/PFEANATEL (SEI nº 0259120), Informe nº 26/2016/SEI/PRRE/SPR (SEI nº 0295109), Voto nº 20/2016/SEI/IF (SEI nº 0980146), Informe nº 31/2017/SEI/CPOE/SCP (SEI nº 1587783),

Parecer nº 1057/2017/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI nº 2256846), Informe nº 7/2018/SEI/CPOE/SCP (SEI nº 2360344) e Análise nº 142/2018/SEI/AD (SEI nº 2802386).

77. A segunda revisão do PGM C foi objeto do processo nº 53500.055615/2020-51 que também rediscutiu a definição de PPP conforme os seguintes documentos: Informe nº 150/2024/PRRE/SPR (SEI nº 13010135), Parecer nº 00645/2024/PFE ANATEL/PGF/AGU (SEI nº 13010743), Informe nº 12/2025/PRRE/SPR (SEI nº 13176024), Análise nº 20/2025/VC (SEI nº 13384652), Voto nº 6/2025/AF (SEI nº 14128820). A Anatel destacou que a conclusão dessa revisão se deu com a aprovação da Resolução nº 783, de 3 de setembro de 2025.

78. Logo, considerando que é competência exclusiva da Anatel a expedição de normas sobre os serviços de telecomunicações e que a definição de PPP atualmente em vigor foi aprovada por Resolução que percorreu todos os trâmites do processo regulamentar e com a participação da sociedade em várias etapas, a agência entendeu que a proposta de recomendação constante do item “C.1” **não deve prosperar**.

Análise dos comentários do gestor

79. Cabe transcrever aqui os trechos da recomendação enviada à Anatel e ao MCom:

c) recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações e ao Ministério das Comunicações, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e nos art. 2º, inciso III, e art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que, com base na LC 123/2006 (Lei do Simples Nacional) – art. 3º, incisos I e II; no Decreto 9.612/2018 – art. 8º, inciso I, alínea c; na Lei 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica) – art. 4º, inciso I, e art. 4º-A, inciso I; na Lei 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras) – arts. 4º, 6º, 25 e 26; no Decreto 10.411/2020 (Regulamento da AIR) – art. 2º, incisos II, alínea a, incisos III, IV e VI; art. 4º, inciso VII, e art. 6º, inciso VII-A; e na Resolução-Anatel 783/2025 que aprova o PGM C – art. 5º, inciso XXII, e art. 8º:

c.1) elaborem, de forma conjunta, um estudo para avaliar a necessidade de critérios ou de categorias que aprimorem a classificação dos pequenos provedores e suas diferentes realidades, a exemplo do número de acessos atendidos por cada PPP, para subsidiar a adoção de assimetrias regulatórias, de compromissos de investimento e de políticas públicas de conectividade;

80. A proposta de recomendação “C.1” prevê a elaboração conjunta de um estudo para avaliar a necessidade de critérios ou de categorias que aprimorem a classificação dos pequenos provedores considerando as suas diferentes realidades.

81. Dito isso, a Anatel informou que mantém, desde 2020, um Guia das obrigações das PPP em sua página institucional que é atualizado periodicamente e que o parágrafo quinto do art. 90 do RGC de 2023 reduziu as obrigações regulatórias das PPPs que possuem até 5.000 (cinco mil) acessos em serviço.

82. Segundo dados de fevereiro de 2026, a Anatel demonstrou que 11.363 prestadoras se enquadravam dentre as que detêm até 5.000 mil acessos em serviço dentro do universo das 12.138 prestadoras que informaram deter acessos de banda larga fixa. Logo, a regra prevista no parágrafo quinto do art. 90 do RGC/2023 se aplica a mais de 93% dessas PPPs.

83. Na Tomada de Subsídios da sociedade que fundamentou a proposta de guilhotina regulatória constante da Agenda 2025-2026, a Anatel esclareceu que houve expressamente um questionamento sobre as regras que não deveriam ser exigidas das PPP (documento SEI nº 13348751). Quanto à recomendação para que a Anatel e o MCom, elaborem, de forma conjunta, um estudo para avaliar a necessidade de critérios ou de categorias que aprimorem a classificação dos pequenos provedores e suas diferentes realidades, a agência demonstrou que promove revisões periódicas do PGM C, tratando inclusive da definição de PPP, e que a expedição de normas sobre os serviços de telecomunicações é competência exclusiva da Anatel conforme o art. 19, incisos IV e X, da LGT.

84. Logo, diante de todo o exposto acima pela Anatel, a proposta de recomendação constante do item “C.1” **não será mantida**.

Dificuldade de acesso às condições favoráveis de linhas de crédito

85. Sobre a criação de metas para indicadores do FUST, o MCom indicou que:

a operacionalização do Fundo é recente, de forma que os meios e processos de acompanhamento das políticas públicas por ele apoiadas estão em processo de construção e aperfeiçoamento. Nesse sentido, está prevista para o ano de 2026 a reformulação de normatizações do Fust, que incluem a revisão de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade das aplicações de recursos

86. Quanto à possibilidade de aumento dos valores das linhas de financiamento, indicou que a totalidade dos recursos de financiamentos concedidos pelo FUST foram destinados para as PPPs e que todo o empréstimo do BID relativo ao programa Acessa Crédito também será destinado às pequenas provedoras.

87. Quanto à divulgação, cita como exemplo:

Como exemplo recente, podemos destacar o evento de lançamento de dois editais do Fust, que incluiu o edital para agentes financeiros do Programa Acessa Crédito Telecom, que operacionalizará os recursos captados junto ao BID. O Programa foi também divulgado por representantes do MCom no recente evento promovido pela ABRINT, associação que congrega pequenos provedores, em painel intitulado "Acessa Crédito Telecom: novas oportunidades de crédito".

Para além disso, já foi promovido um seminário para divulgação do Programa Acessa Crédito Telecom, e um workshop pelo BNDES, com ampla participação dos representantes dos pequenos provedores, para obtenção de insumos para a melhoria da operacionalização das linhas de crédito do Banco.

Como resultado dessas medidas, de acordo com dados do BNDES, observa-se que as linhas de financiamento direto do Fust, que haviam apoiado 6 provedores até julho de 2024, chegaram a 27 operadores em abril de 2026, enquanto as linhas indiretas, que apoiaram 5 provedores em julho de 2024, chegaram a um total de 452 provedores em abril de 2026.

88. Também menciona o dever subsidiário dos agentes financeiros de realizar a divulgação das linhas de crédito.

Análise dos comentários do gestor

89. A proposta de recomendação das metas será mantida, pois entende-se que o Ministério pode incluir metas que considere o programa de financiamento do FUST na revisão programada para o ano de 2026.

90. Sobre a questão da possibilidade de aumento dos valores, também será mantida a proposta de recomendação, devido à grande relevância e necessidade de apoio que foi verificada pelo setor.

91. Na mesma linha, mantém-se a recomendação da criação de mecanismos de divulgação, que, embora o MCom tenha listado diversas, nas entrevistas e na pesquisa foi notado que a informação não estava chegando à pequena provedora, que, por muitas vezes, demonstrou desconhecimento das linhas.

Políticas Públicas voltadas para PPPs

92. Em resposta, a Anatel elencou políticas públicas adotadas pela agência. No que tange ao serviço móvel privado (SMP), mencionou as iniciativas adotadas desde 2010, como limitação de entrantes que já detinham rede na tecnologia 3G no leilão da Banda H, segmentação em lotes menores na licitação do 4G e lotes regionais da faixa de 700 MHz, assim como os blocos regionais do 5G e da restrição dos lotes das sobras de 700 MHz paraadoras regionais.

93. Também foi mencionado o limite máximo de espectro que poderia ser adquirido por grupo econômico (*spectrum cap*).

94. Sobre a expansão do serviço móvel, elencou os compromissos estabelecidos para os vencedores do leilão do 5G e indicou sua importância para áreas com baixa atratividade econômica.

95. Quanto à regulação:

Dentre as medidas regulatórias utilizadas pela Anatel para a promoção de um mercado de competição ampla, livre e justa, podem-se destacar as disposições do PGMCM, com a previsão de medidas para mitigar o poder de mercado significativo, e a previsão de regulação assimétrica para as PPPs, com a adequação da carga regulatória ao porte das prestadoras

96. Por fim, menciona que “Com estas informações, procura-se demonstrar que a recomendação ‘E.1’ está alinhada à prática da Anatel quando da implementação das políticas públicas do setor de telecomunicações”

97. Em relação ao acompanhamento e avaliação de políticas públicas, cita que realiza via Plano Estratégico, cujos objetivos estratégicos são:

promover a conectividade universal e significativa com qualidade e segurança, estimular mercados dinâmicos e sustentáveis de serviços digitais de comunicação e conectividade, fomentar a transformação digital e a inovação tecnológica junto à sociedade, e garantir atuação de excelência e sustentável com foco nos resultados.

98. Posteriormente enumera 13 metas com indicadores extraídos do Relatório de Gestão, os quais a agência avalia o atingimento dos objetivos.

99. A Anatel também mencionou a instituição de Grupo de Trabalho cujo objetivo é: mapear as interdependências causais entre as políticas públicas acompanhadas/implementadas e avaliação do impacto de uma política sobre outras e da atuação regulatória da agência sobre elas (e vice-versa); analisar das políticas públicas, com destaque às referidas nos Relatórios Anuais de Gestão (RAG) da Anatel dos anos 2019 a 2024; identificação de iniciativas em curso ou planejadas na Agência que tenham correlação com políticas públicas implementadas pela Agência, avaliando a correlação entre elas e seus resultados e sua correlação com a atuação regulatória institucional como um todo; formular recomendações de adequações regulatórias, caso se mostrem úteis ou necessárias

100. O MCom indicou que a elaboração de políticas públicas para o setor de telecomunicações está alinhada com os objetivos definidos no Decreto 9.612/2018 incluindo: “a promoção de ‘um mercado de competição ampla, livre e justa’ (art. 2º- I-c) e a determinação de que a Anatel promova a ‘regulação assimétrica, com vistas, em especial, à expansão da oferta de serviços em áreas onde eles inexistem ou à promoção da competição no setor’ (art. 8º-I-c).

101. Posteriormente, exemplifica com a Portaria MCOM 1.924/2021 com as diretrizes do 5G e a Portaria MCOM 18.902/2025 com as diretrizes do leilão da faixa de 700MHz, ambas também mencionadas na resposta do ministério às diligências.

Análise dos comentários do gestor

102. Verificou-se que as políticas trazidas pelo MCOM e Anatel foram em grande parte mencionadas no relatório inicialmente. Quanto ao acesso ao espectro, tais medidas são boas práticas para expandir o número de empresas com acesso ao serviço SMP, porém, considera-se interessante que esse acesso seja mais difundido entre as PPPs, também levando em conta a escassez do espectro.

103. A Anatel cita adicionalmente a questão de medidas para mitigar o poder de mercado significativo quanto ao serviço de SCM, adicionando a estes prestadores obrigações adicionais. Durante as entrevistas e como resultado da pesquisa, verificou-se a percepção das PPPs que as obrigações impostas a eles são altas. É importante também ponderar que o empresário tende a almejar o mínimo de obrigações possíveis, devendo o estado ponderar a necessidade da imposição.

104. Assim, como é considerada a importância da participação de mais empresas nos leilões de frequência, na execução de compromissos de investimentos e demais mercados de telecomunicações, será mantida a proposta de recomendação para ampliar a participação dessas pequenas prestadoras

105. A Anatel trouxe dados importantes sobre a definição de metas e indicadores que são relevantes para a conectividade do Brasil e para os PPPs, constante do Relatório de Gestão 2025. Porém não há indicadores e metas específicos para a efetividade das políticas voltadas para os PPPs, para avaliar diretamente como o direcionamento de tais políticas estão sendo relevantes para essas provedoras e sua relação com a expansão da conectividade e da inclusão digital.

106. Portanto, as propostas de recomendações para definir meios de acompanhamento e avaliação também será mantida.

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

www.tcu.gov.br

