

CP 016/2018 – COMPARTILHAMENTO DE INFRAESTRUTURA

Em resposta ao chamamento público da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, por meio do processo de Consulta Pública 016/2018 - compartilhamento de infraestrutura entre os setores de energia e telecomunicações cujo objeto é “obter subsídios para a Análise de Impacto Regulatório sobre a revisão da Resolução Conjunta nº 04/2014, que trata do compartilhamento de infraestrutura com empresas de telecomunicações”. A modalidade é intercâmbio documental e o prazo para envio de contribuição é 31/10/2018, o CONSELPA se posiciona e presta suas contribuições no intuito de aprimorar e aperfeiçoar a questão foco dessa consulta pública.

Da leitura do material colocado à disposição para conhecimento público, fica claro que as Agências – ANEEL e ANATEL – promoveram conjuntamente diversas reuniões internas, além de visitas técnicas às distribuidoras de energia elétrica, às prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo e reuniões com entidades representativas dos setores. Elaboraram então um diagnóstico preliminar dos problemas e causas que permeiam os relacionamentos entre os atores regulados envolvidos no compartilhamento de infraestrutura de postes de energia elétrica.

Regularização da ocupação dos postes de energia elétrica com as seguintes temáticas:

1. PASSIVO;
2. REGRA GERAL;
3. DISSEMINAÇÃO DA INFORMAÇÃO;
4. PREÇO DO COMPARTILHAMENTO DOS PONTOS DE FIXAÇÃO DOS POSTES DE ENERGIA ELÉTRICA.

Cada uma dessas temáticas com suas respectivas análises e alternativas que o órgão regulador entende ser o ponto de partida para uma ou mais escolhas e, em cima delas, espera agregar novas contribuições.

A questão de ocupação dos postes por várias operadoras de telecom, dada a evolução de sua desordenada ocupação passou a ser preocupação por parte do governo e da população em geral que vê riscos à sua integridade física e poluição

visual. A priorização da retirada desse excesso de fios, cabos e equipamentos desativados, pelas operadoras, é um enorme problema, sendo que muitos não são identificados, o que dificulta a responsabilização e cobrança diretamente à empresas que ali os colocaram, ponto relevante e necessário para que se dê início à execução dos Planos de Regularização mencionados na Nota Técnica nº095/2019-SRD/SMA/ANEEL.

Tanto uma agência reguladora quanto a outra (ANEEL e ANATEL) devem ter a iniciativa de propor a disseminação de informações e atribua a parcela de responsabilidade e suas obrigações para pôr ordem no caos que vemos pelas ruas da cidade quando olhamos para cima.

O público em geral precisa receber material orientativo com esclarecimento em linguagem acessível para o leigo para que todos também possam agir como um agente “fiscalizador” e dessa forma auxiliar os órgãos públicos a agir quando houver erros ou excessos.

A ANATEL precisa demonstrar inequivocamente que age proativamente e cumprir seu papel de fiscalizar o compartilhamento de infraestrutura junto aos ocupantes, exigindo a observância de normas técnicas das distribuidoras e de aspectos que afetam a segurança das instalações e da população.

O PASSIVO

Determinados serviços, como por exemplo, tv a cabo, internet, telefonia se valem das estruturas que as Distribuidora de Energia Elétrica já possuem e aproveitam para se utilizar delas. A demanda cresceu e a saturação da ocupação dessa infraestrutura (postes) está atingindo um ponto insuportável. Há um custo para colocá-las e outro para retirá-las. Esse fator é que leva, por omissão ou por ação, a essa, digamos assim, poluição visual que notamos quando olhamos para cima.

As normas que existem não são cumpridas, não há fiscalização adequada e que consiga fazer frente ao avanço das instalações (regulares ou irregulares), há também um certo grau de insegurança jurídica quando se pensa em simplesmente cortar os fios e removê-los. Como fica afinal o consumidor de boa-fé?

Na “ponta da linha” está o consumidor que sempre é chamado a pagar a conta, senão totalmente ou pelo menos uma parte.



Tudo que é em excesso traz consigo um potencial de comprometer a segurança da rede elétrica, que se refletem não apenas em valor econômico, mas para as pessoas que transitam próximos desses fios e cabos, muitas vezes tão baixos que são frequentes seus rompimentos pelos veículos que circulam pelo sistema viário, quer em área urbana ou rural.

Algumas preocupações são claras e óbvias, tais como, decorrem dos estudos elaborados:

- a) Aumentar a segurança no uso dos ativos de distribuição de energia e telecomunicações;
- b) Disciplinar o uso da rede pelas prestadoras de serviços de telecomunicações;
- c) Regularizar o passivo da ocupação dos postes em tempo razoável, conforme regulamentação técnica;
- d) Permitir medidas efetivas para gerenciamento do uso dos postes;
- e) Coibir a ocupação dos postes à revelia ou clandestina;
- f) Estabelecer medidas efetivas para o estímulo à ocupação regular dos ativos com o respeito às regras;
- g) Viabilizar a expansão saudável e não predatória das redes de telecomunicações.

Todas as acima são válidas e necessárias e devem fazer parte da regulação que se pretende alcançar.

Não há que se negar que a rede de distribuição se constitui também num bem público, mas a capacidade dos postes tem um limite, razão pela qual criar normas técnicas que discipline o seu uso e elaborar normas de segurança tornará o uso dessa estrutura racional. O poste é como um barco na água, se todos quiserem subir nele além da sua capacidade de flutuação ele irá afundar e todos serão prejudicados.

A ANEEL propôs algumas alternativas (NT 095/2018-SRD/SMA/ANEEL):

Alternativa A: Manter a regulamentação vigente;



CONSELPA: essa alternativa dada a situação em que se encontra o problema não irá resolver o conflito existente.

Alternativa B: Prever, na regulamentação, a aprovação de Plano de Regularização elaborado pelas distribuidoras segundo critérios próprios;

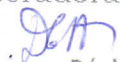
CONSELPA: Embora presente, essa alternativa, maior facilidade para a distribuidora, que conhece sua infraestrutura, a realidade local e melhor condições de determinar prazos, metas e procedimentos para execução do plano, ficará lá na frente, quando o plano estiver pronto, para a Distribuidora algum grau de ingerência do órgão regulador que pode exigir outras coisas que podem descaracterizar o plano. O Brasil possui dimensão continental e nem sempre a ANEEL consegue elaborar regulação que sirva para todas as distribuidoras, fato esse que será agravado com as exigências da ANATEL.

Alternativa C: Estabelecer, na regulamentação, rito administrativo de estabelecimento e acompanhamento de metas de regularização, com governança e deliberação por parte das Agências Reguladoras;

CONSELPA: Aqui as agências reguladoras ficariam só elas responsáveis por propor a solução para todas as partes envolvidas. Tem a vantagem de considerar de forma global os diversos interesses vinculados ao compartilhamento do poste e traz consigo a garantia de realização e acompanhamento por parte das Agências, mas o problema é que terá “perna” para fazer isso? A estrutura de pessoal, veículos e logística decorrente irá impor custos adicionais ao erário público e quanto isso também representaria (R\$) para as Agências Estaduais, que irá exigir mais verbas dentro dos convênios firmados.

Alternativa D: Estabelecer, na regulamentação, metas de regularização com diretrizes objetivas, incluindo marcos quantitativos, prazos e medidas corretivas caso haja descumprimento/inércia dos envolvidos.

CONSELPA: Também aqui as Agências Reguladoras seriam as responsáveis pelo estabelecimento de mecanismos dirigidos à regularização. O Poder Público é o responsável pelo ato normativo, metas para cada região do país, quantificar e estabelecer prazos para a adequação de ocupação dos postes pelas operadoras de



telecom. Se deixar para os interessados diretamente envolvidos, o risco de conflitos de interesses irá aflorar, assim o Estado entra como o fiel da balança, buscando na medida do possível o consenso e, se não houver, definir o que deve ser feito sob a diretriz do interesse público. É claro que o não cumprimento de metas é fator de geração de conflitos por parte de quem não a cumpriu. Uma sanção deve ser definida, senão a norma terá pouca eficácia.

CONSELPA: Na realidade as alternativas propostas acima, todas tem pontos positivos e negativos. Cravar que uma é 100% melhor não parece ser a solução perfeita. Porque não tentar aproveitar o que elas têm de bom para produzir uma outra alternativa?

Nesse contexto, podemos destacar os seguintes:

1. As Distribuidoras são conhecedoras de suas áreas ou características regionais, então deveriam contribuir para estabelecer diretrizes objetivas e critérios técnicos e que as operadoras de serviços de telecomunicações deveriam respeitar, o que integraria o Planos de Regularização com formalização através de documento que selassem seus compromissos;
2. A ANEEL, ANATEL e a Distribuidora, devem participar da fiscalização e acompanhar a execução dos Planos de Regularização, estabelecendo a adoção de medidas corretivas, penalidades ou aplicação de sanções cabíveis como decorrência do descumprimento ou morosidade dos agentes do segmento de telecomunicações e demais ocupantes envolvidos;
3. A Distribuidora poderia contribuir com elaboração de diretrizes, critérios técnicos e medidas corretivas, indicando e priorizando as áreas sob sua concessão passíveis de regularização, além de metas e prazos a serem alcançadas para a retirada de cabamentos inoperantes e irregulares, atuar na identificação dos cabos de propriedade dos operadores de serviços de telecomunicações;
4. Os atores envolvidos deveriam se esforçar pela busca e implantação de tecnologias de vanguarda, bem como adotar padrões técnicos de fixação ou lançamentos de cabos na rede de distribuição;
5. O Plano de Regularização deve envolver a participação equilibrada de empresas e/ou entidades na sua confecção.

REGRA GERAL

Os postes alocados para o serviço de distribuição de energia elétrica compõem rede complexa de ativos, que pertencem à Concessionária que atua num determinado território. Nessa situação não há competição no serviço de redes para distribuição de energia elétrica.

Por ser concessão se faz necessário a regulação por parte do poder concedente, que afinal não deixa de ser, em última análise, um serviço público.

O Consumidor deve ser respeitado e ser suficientemente informado daquilo que está ou não regular, daquilo que é legal ou ilegal, daquilo que pode ou não afetar seu direito como consumidor.

O Consumidor acaba sendo o elo mais fraco, por isso, a Agência Reguladora deve atuar em seu benefício quando as normas forem estabelecidas, até porque a tendência é ele arcar com custos mais elevados dos serviços prestados.

Quando o serviço é disponibilizado para o Consumidor toda uma divulgação ocupa vários tipos de mídia, assim não se pode dizer que o órgão fiscalizador nunca viu o problema!!

Na relação entre a Distribuidora e as Operadoras dos Serviços que ocupam os postes, os seguintes problemas foram levantados e merecem ser novamente citados:

- a. possibilidade do uso do poder econômico e poder de mercado para impor condições contratuais; limitada governança e controle sobre as equipes de implementação das redes de telecomunicações;
- b. não padronização na entrega de projetos acompanhada da falta de qualificação dos agentes econômicos;
- c. dissensos entre agentes econômicos, sobretudo quanto ao preço, extensão da ocupação e aplicação de normas técnicas relativas à ocupação;
- d. desconhecimento da ocupação real, que revela a existência de assimetria de informações; e
- e. desconhecimento/ desrespeito de normas e requisitos mínimos
- f. necessários para a ocupação;

A retirada dos cabos esbarra na deficiência da fiscalização, logo esse ponto deve ser fortalecido.

A não identificação dos cabos também dificulta a própria fiscalização, logo normas com sanções claras e de aplicação imediata devem ser previstas, bem como

De M
Página | 6

instrumental legal que proteja as Distribuidoras no seu processo corretivo, caso contrário, acaba sendo muito vantajoso para o operador de serviço que atua de forma irregular manter sua conduta.

A ANEEL propôs algumas alternativas (NT 095/2018-SRD/SMA/ANEEL):

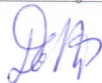
Alternativa A: Manter a regulamentação vigente;

CONSELPA: Como tem sido constante há pontos positivos e negativos, sendo que essa alternativa não estimula o desenvolvimento de instrumentos eficientes de estímulo e coerção voltados à regularização da ocupação, mantem o conflito já existente e ninguém se vê estimulado a substituir a rede ociosa, entretanto a segurança jurídica, estabilidade e amadurecimento do relacionamento, considerando que os agentes econômicos não precisarão se adaptar às novas normas setoriais e, em relação a Alternativa B traz a possibilidade de auto declaração, que pode ser bom para alguns e ruim para aquele que estão, principalmente, na clandestinidade ou irregularidade, ficando sempre aquela possibilidade potencial de sanções, talvez deixar que a Distribuidora trate isso diretamente com o interessado, que veria nisso uma oportunidade mais segura de se regularizar. **Nesse contexto é melhor manter a regulamentação como está.**

Alternativa B: Prever na regulamentação dispositivos orientados: à autodeclaração, ao combate à ocupação clandestina, à regularização contratual, à cobrança pela ocupação real, ao reforço da responsabilização/penalização por ocupações irregulares e ao fortalecimento da atuação da Comissão, por meio de medidas coercitivas e cautelares;

CONSELPA: essa alternativa em função do que foi tratado na Alternativa A não se vislumbra como algo que irá prosperar, até porque é da natureza humana não se incriminar, mesmo que se acene com vantagens condicionadas a eventuais benefícios que podem não se realizar.

DISSEMINAÇÃO DA INFORMAÇÃO



A divisão de responsabilidades não está suficientemente esclarecida, mesmo no nível municipal, estadual e federal e também pelos representantes do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Um dos pilares da administração pública é a publicidade, logo a **comunicação** deveria fazer parte da agenda de soluções, e hoje, esse requisito não cumpre o seu papel. O próprio consumidor é o personagem mais sem informação.

O crescimento dos serviços de telecomunicações disponibilizado para o consumidor que a eles aderem não tem a visão que isso causa na ocupação desordenada da rede de distribuição, a não ser quando se depara com a poluição visual gerada, o que foi um dos estímulos para que os órgãos reguladores e as Distribuidoras dessem início ao levantamento do problema e começassem a buscar soluções para os problemas.

A ANEEL propôs algumas alternativas (NT 095/2018-SRD/SMA/ANEEL):

Alternativa A: Confeccionar um documento conjunto objetivando as possibilidades regulatórias disponíveis para o Poder Público relacionadas à regularização da ocupação dos postes de distribuição de energia elétrica;

CONSELPA: essa proposta conta com a vantagem de reunir em um único documento, confeccionado por ambas as Agências, todas as informações relevantes para o entendimento do compartilhamento de infraestrutura de postes entre os setores de energia elétrica e telecomunicações. Para o Consumidor e para os demais atores envolvidos tal disseminação de informação deve-se buscar a simplicidade, a clareza, a objetividade, e linguagem acessível a partir da parte que menos domina a técnica que envolve as normas produzidas pelos órgãos reguladores.

A desvantagem citada da necessidade de mais recursos humanos e econômicos não deve ser empecilho para a busca da solução para um problema grave. Lembre-se do exemplo dado acima, de um barco com capacidade limitada e que não deve ser ultrapassada sob pena de todos morrem afogados!!

Alternativa B: Promover o estabelecimento de foros de discussão conjunta entre as entidades governamentais e a criação de mecanismos de participação social nas discussões das Agências acerca do compartilhamento de postes;



CONSELPA: aqui a vantagem está na possibilidade de reunir em ambientes propícios a troca de informação entre os interessados no tema, estimulando assim a participação social no esforço de soluções para o compartilhamento de infraestrutura. A abertura para os debates construtivos na construção de solução de consenso é o melhor dos mundos. Já a desvantagem citada é a mesma da Alternativa A, razão pela qual também vale o argumento lá justificado.

Alternativa C: Subsidiar o Poder Público, com vistas à formulação de políticas públicas dedicadas ao tema compartilhamento de postes;

CONSELPA: Sempre é louvável poder contribuir para subsidiar políticas públicas, nas mais diversas esferas administrativas. Principalmente, quando envolve os serviços de telecomunicações que não tem a mesma tradição e qualidade que a ANEEL desenvolveu ao longo de sua atuação como órgão regulador. Já a desvantagem citada é a mesma da Alternativa A, razão pela qual também vale o argumento lá justificado.

Alternativa D: Combinação das alternativas A, B e C.

A forma como a ANEEL redigiu essas alternativas conduzem naturalmente à escolha da Alternativa D. Individualmente as alternativas não contemplam por completo as necessidades de regulação, abrindo brechas para futuros conflitos, então é inteligente aglutinar os pontos positivos já citados.

A elaboração conjunta (setores elétrico e de telecomunicações), discutidos em foros envolvendo as entidades governamentais, principalmente aquelas representantes colegiadas das municipalidades e dos **Consumidores (afinal o poste sempre está na frente do imóvel dele!)** permitirá gerar vários subsídios à formulação de políticas públicas dedicadas ao compartilhamento das infraestruturas de distribuição, esperando assim alcançar os objetivos dessa CP.

É fato que as Concessionárias abrangem vários municípios e até regiões com peculiaridades próprias e distintas, com sociais, econômicas, culturais, ambientais que precisam serem ouvidas. Dá trabalho? Sim!! Mas não é possível fechar os olhos a isso e até o componente político pode influenciar.

Hoje o processo democrático, até com previsão constitucional, está em todos os setores da sociedade.

PREÇO DO COMPARTILHAMENTO DOS PONTOS DE FIXAÇÃO DOS POSTES DE ENERGIA ELÉTRICA

O preço praticado por ponto de fixação é algo que envolve os interesses direto das Distribuidoras já que a infraestrutura é dela e por ela mantida, sendo que para a maioria dos Consumidores é a parte visível e de maior acessibilidade em relação à operadoras dos serviços de telecomunicações e da própria ANATEL ;

A cobrança desse ponto vem sendo realizada de forma mensal, majoritariamente com base em projetos pré-aprovados e/ou vistorias realizadas em campo para verificação da ocupação. Em tese deveriam estar satisfeitos, porém não é isso que ocorre, porque as regras, as obrigações e a transparência do processo não são cumpridas por todos. A irregularidade e a clandestinidade são os ingredientes para gerar os conflitos hoje existentes. Parece que a política de preços para um ou outro ator tem pesos diferentes, o poder econômico das empresas que usam a infraestrutura da Distribuidora influencia nas negociações, onde os pequenos se sentem injustiçados. O equilíbrio nos valores dos preços e a viabilidade econômica do negócio é que influenciam os custos. Estes precisam chegar a um denominador comum, adequado ao porte de cada um, caso contrário a clandestinidade passa ser uma válvula de escape, pelo menos até alcançarem a estabilidade no negócio.

A Resolução nº 04/2014, que trouxe um valor de referência a ser adotado em casos de conflitos impetrados à Comissão de Resolução de Conflitos: R\$ 3,19, entretanto, tal valor não teria aplicação imediata, visto que se procurou a preservação da livre negociação entre as partes. O problema nesse tipo de arranjo é o poder de negociação das empresas de grande porte. A competição por espaço irá se mostrar injusto para alguns se a política de preços não respeitar a proporcionalidade.

O desequilíbrio nos preços conduz naturalmente a alta ocupação irregular e/ou clandestina, de prestadoras de serviços de telecomunicações; a Distribuidora tem enormes dificuldades de gerir essa ocupação desordenada; a diminuição do espaço útil no poste com cabeamento ocioso, obsoleto ou não identificado só agrava a situação; também aí a segurança física e a poluição visual. Afinal onde todo mundo grita, acaba ninguém tendo razão!

Considerando que nos termos dos Procedimentos de Regulação Tarifária – PRORET vigentes, 60% da receita bruta de compartilhamento de postes é hoje revertida aos

consumidores de energia elétrica na redução de tarifas, ao passo que os demais 40% são efetivamente percebidos pela distribuidora, o próprio consumidor de energia elétrica também fica prejudicado, já que isso poderia contribuir para a redução de sua tarifa de energia elétrica, bem como para a Distribuidora que também tem seus lucros comprometidos.

A ANEEL propôs algumas alternativas (NT 095/2018-SRD/SMA/ANEEL):

Alternativa A: Manter a regulamentação vigente;

CONSELPA: essa alternativa dada a situação em que se encontra o problema não irá resolver o conflito existente.

Alternativa B: Retirar da regulamentação conjunta a previsão do preço de referência, estabelecendo-se medida de transparência;

CONSELPA: A situação atual onde há margem para a livre negociação a partir de um preço de referência não tem funcionado, dar autonomia aos agentes de mercado no estabelecimento do preço para o compartilhamento, ao mesmo tempo em que aponta obrigações com vistas à transparência de condições contratuais para compartilhamento do ativo da distribuidora só irá exacerbar as diferenças entre pequenos, médios e grandes operadoras de serviços de telecomunicações. Acredito que não irá agradar nem a gregos e nem a troianos.

Mesmo hoje, as divergências que são levadas à Comissão de Resolução de Conflitos, não estão dando muito resultado, logo também não irá surtir efeitos positivos com a escolha desta alternativa. Os agentes envolvidos na dita livre negociação não são iguais e nem tem o mesmo peso. Quem pode mais, chora menos!!

Alternativa C: Homologar condições de conhecimento público para contratação, sendo essas aplicáveis a todos os contratos, com preço definido pela distribuidora;

CONSELPA: Trata-se de uma implementação de medidas de transparência, que incluiriam demais condições comerciais contratuais, associada a um valor definido de forma autônoma pela distribuidora. A maior vantagem dessa opção seria a não intervenção no modelo de negócio das distribuidoras, visto que o preço seria

definido e validado pelas Agências. Após sua homologação, as distribuidoras seriam obrigadas a adotar o valor a todos os solicitantes. Esse é tipo de coisa que é perfeito no papel, mas na prática acaba não alcançando o objetivo desejado. E se as Agências (ANEEL e ANATEL) não validares, se uma validar e a outra não?! E se a Distribuidora não concordar com o que as Agências decidiram? Sempre que um negócio é deixado para um terceiro que não tem participação nos lucros homologar é ponto para dar início a um conflito que pode ir desaguar numa demanda judicial.

Não dá para abraçar essa alternativa.

Alternativa D: Estabelecer preço em Ato da ANEEL que reflita, além dos custos, demais fatores regionais intrínsecos à dinâmica do compartilhamento (saturação, demanda, competição) e que permitam a remuneração das atividades de regularização.

CONSELPA: Nesta opção a ANEEL pretende fixar o preço a ser praticado pelas detentoras de infraestrutura de postes de energia elétrica. Assim dada as realidades regionais, as economias locais e os diagnósticos do mercado, por exemplo, buscaria se uma gradual equalização dos incentivos econômicos e regulatórios para a valorização do ativo de infraestrutura comercializada, com cálculo diferenciado em regiões urbanas com ocupação extremamente saturadas, com altos índices de competição no varejo de telecomunicações. **Cabe aqui lembrar que em regiões com menor densidade demográfica como são as áreas rurais deveria haver uma compensação já que por essa lógica nessas regiões o preço tenderia a ser mais caro, o que não é tão justo porque o Brasil é antes de mais nada uma economia que tem no agronegócio, nas atividades produtivas geradas na agropecuária um peso determinante para o PIB positivo na economia nacional. As Agências Reguladoras não podem perder isso do foco durante as discussões e a análise das contribuições.**

Na busca por uma competição sadia entre as prestadoras para a ocupação do espaço disponível para compartilhamento da infraestrutura, o preço de referência deve refletir a aderência aos custos desses compartilhamentos, sua manutenção e fiscalização, considerando os fatores locacionais.

Na execução de Planos de Regularização pelas operadoras seria salutar o acompanhamento pela Distribuidora.

Disso tudo o Consumidor de Energia Elétrica espera que não haja transferência negativas para a modicidade tarifária.

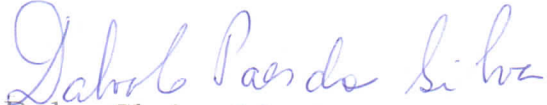
CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esperamos que com as contribuições acima tenhamos alcançado o objetivo de fornecer subsídios para melhorar a Análise de Impacto Regulatório sobre a revisão da Resolução Conjunta nº 04/2014.

Como essas questões podem refletir positivamente em uma tarifa menor para o Consumidor Final, face aos termos dos Procedimentos de Regulação Tarifária – PRORET vigentes, qual seja, que 60% da receita bruta de compartilhamento de postes é revertida aos consumidores de energia elétrica, propiciando a redução de tarifas, os Consumidores de Energia Elétrica compartilham do objetivo que o uso irregular, clandestino e desordenado da infraestrutura de compartilhamento da rede da Distribuidora seja finalmente solucionado com o efetivo empenho da ANEEL e da ANATEL.

Reforçamos e ratificamos a esperança de que sejamos sempre ouvidos e as nossas propostas deferidas na análise final por parte do órgão regulador.

São Paulo, 21 de novembro de 2018.


Dalva Christofolletti Paes da Silva
Presidente do CONSELPA
Representante Classe Poder Público