



Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP
Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE

SEPN 515, Conjunto D, Lote 4, Edifício Carlos Taurisano, - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70770-504
Telefone: (61) 3221-8436 - www.gov.br/cade

PARECER N° 11/2021/CGAA04/SGA1/SG/CADE

Ato de Concentração nº 08700.000726/2021-08

Requerentes: Claro S.A. (Claro), Telefônica Brasil S.A. (Telefônica), TIM S.A. (Tim), Oi S.A. (Oi).

Advogados: pela Claro, Barbara Rosenberg, Leonardo Maniglia Duarte e outros; pela Telefônica, Marcos Paulo Verissimo, Victor Santos Rufino e outros; pela Tim, José Alexandre Buaiz Neto, Enrico Spini Romanielo e outros; e pela Oi, Caio Mario da Silva Pereira Neto e outros.

Terceiros Interessados: Algar Telecom S.A. (Algar), Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas (Telcomp), Associação NEOTV (NEOTV), Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) e Sercomtel Telecomunicações S.A. (Sercomtel)

Advogados: pela Algar, José Del Chiaro Ferreira da Rosa e outros; pela Telcomp, Eduardo Caminati Anders e outros; pela NEOTV, Ademir Antonio Pereira Jr e outros; pelo Idec, Christian Tárik Printes e outros; e pela Sercomtel, Alexandre Ditzel Faraco e outros.

EMENTA: Ato de Concentração. Rito Ordinário. Lei nº 12.529/2011. Oi S.A., Claro S.A., Telefônica Brasil S.A., TIM S.A. Mercado de serviços móveis de voz e dados e mercado de acesso às redes móveis em atacado. Nacional e por Código Nacional. Sobreposição horizontal. Integração Vertical. Análise de possibilidade e probabilidade de exercício de poder de mercado. Análise de efeitos coordenados. Eficiências. Remédios. Recomendação de aprovação com restrições.

VERSÃO PÚBLICA

SUMÁRIO

1.	Requerentes	1
1.1.	Empresas Compradoras	1
1.1.1.	Claro S.A. (“Claro”)	1
1.1.2.	Telefônica Brasil S.A. (“Telefônica”)	1
1.1.3.	TIM S.A. (“Tim”)	1
1.2.	Empresa Vendedora	2
1.1.4.	Oi SA. - Em Recuperação Judicial (“Oi”)	2
1.3.	Empresa-Alvo	2
1.1.5.	Oi Móvel SA. - Em Recuperação Judicial (“Oi Móvel”) ou Unidade Produtiva Isolada Ativos Móveis (“UPI Ativos Móveis”)	2
2.	Aspectos formais da operação	3
3.	Descrição da operação	4
3.1.	Considerações iniciais	4
3.2.	Recuperação Judicial do Grupo Oi	4
3.3.	Leilão da Oi Móvel S.A.	5
3.4.	Aquisição da Oi Móvel, pela Claro, Telefônica e Tim.....	11
3.4.1.	Ativos, obrigações e direitos da Oi Móvel adquiridos pelas Compradoras 12	
3.4.2.	Contratos de Prestação de Serviços de Transição.....	12
3.4.3.	Contratos de Fornecimento de Capacidade de Transmissão de Sinais de Telecomunicações em Regime de Exploração Industrial	13
3.5.	Segregação dos ativos da Oi Móvel adquiridos pelas Compradoras.....	13
4.	Relatório processual	19
5.	Terceiro interessado	31
6.	Mercado relevante	34
6.1.	Introdução técnica	34
6.1.1.	Estação Rádio Base (ERB)	35
6.1.2.	Célula	35
6.1.3.	Centro de Comutação e Controle (CCC) ou Mobile Switching Center (MSC) 35	
6.1.4.	Tamanho da Célula (Macro células e Micro célula)	37
6.1.5.	Diferença entre torre de telefonia celular e ERB (cell site).....	39
6.1.6.	Tipos de ERB (Cell Site)	42
6.1.7.	Distributed Antenna System – DAS. Indoor DAS e Outdoor DAS.....	43
6.1.8.	Espectro eletromagnético de radiofrequência	47
6.1.9.	Ondas de Rádio e Radio Access Network (RAN).....	48
6.1.10.	RAN sharing.....	50
6.1.11.	Modelos de Ran sharing	52

6.1.12.	Refarming.....	54
6.1.13.	Relevância do uso eficaz do espectro	55
6.2.	Considerações iniciais	56
6.3.	Serviços móveis de voz e dados.....	64
6.3.1.	Dimensão produto.....	64
6.3.2.	Dimensão geográfica	76
6.4.	Acesso às redes móveis em atacado	82
6.3.3.	Dimensão produto.....	82
6.3.4.	Dimensão geográfica	90
6.5.	Relações contratuais entre a Oi e as Compradoras, decorrentes da operação, e a ausência de necessidade da definição de mercados relevantes adicionais	91
7.	Possibilidade de exercício de poder de mercado.....	95
7.1.	Considerações Iniciais	95
7.2.	Sobreposições horizontais	97
7.2.1.	Mercado de serviços móveis de voz e dados, nacional.....	97
7.2.2.	Mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional	99
7.2.3.	Mercado nacional de acesso às redes móveis em atacado	105
7.2.4.	Mercado de acesso às redes móveis em atacado, por código nacional	109
7.3.	Integração Vertical.....	115
7.3.1.	Capacidade de fechar o acesso aos insumos	115
7.3.2.	Capacidade de fechar o acesso a clientes	121
7.4.	Efeitos coordenados	123
7.5.	Conclusões quanto à análise de possibilidade de exercício de poder de mercado	126
8.	Probabilidade de exercício de poder de mercado	129
8.1.	Entrada e incentivos ao fechamento de mercado.....	129
8.2.	Rivalidade.....	144
8.3.	Efeitos coordenados	150
8.3.1.	Reduzido número de empresas e/ou concentração de grande parcela da oferta em poucas empresas	152
8.3.2.	Simetria produtiva entre firmas ou homogeneidade tecnológica	152
8.3.3.	Reduzida capacidade de rivais em expandir a oferta no curto prazo	153
8.3.4.	Ausência de formas de conduta de precificação mais agressiva e não comprometidas com a cooperação (mavericks)	154
8.3.5.	Interação em vários mercados	154
8.3.6.	Homogeneidade do serviço	155
8.3.7.	Reduzido poder de compra de clientes.....	158
8.3.8.	Transparência nos preços, operação de capacidade, base de clientes, e de outras informações relevantes sobre os competidores e seus comportamentos.....	159
8.3.9.	Histórico de coordenação no MR em questão, ou em mercados de produtos ou de dimensões geográficas comparáveis	162

8.3.10. Relações societárias, empresariais ou comerciais que possam restringir a rivalidade ou aumentar a transparência de informações das empresas no mercado

162

8.4. Conclusões quanto à análise de probabilidade de exercício de poder de mercado 163

9.	Eficiências	165
9.1.	Considerações iniciais	165
9.2.	Ganhos de eficiência espectral	168
9.3.	Otimização da infraestrutura – redução de <i>sites</i>	172
9.4.	Ampliação de cobertura	173
9.5.	Economias de escala	177
9.6.	Conclusão quanto às alegadas eficiências	178
10.	Remédios	180
11.	Cláusula de não concorrência.....	187
12.	Conclusão.....	188

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Segregação do Grupo Oi, prevista no Plano de Recuperação Judicial e aditamento	5
Figura 2 – Pré-operação	17
Figura 3 – <i>Drop down</i> dos ativos destinados a cada SPE.....	17
Figura 4 – Pós-operação	17
Figura 5 – Componentes Básicos de uma Rede de Telefonia Móvel	34
Figura 6 – Configuração do sistema celular em área urbana	36
Figura 7 – Central de Comunicação e Controle	37
Figura 8 – Células em áreas urbanas e rurais	37
Figura 9 – Macrocélulas (<i>macro-cell</i>) e Microcélulas (<i>small cell</i>).....	38
Figura 10 – Estação Rádio Base	40
Figura 11 – Torre com dois <i>cell sites</i> distintos.....	41
Figura 12 – Torre real	41
Figura 13 – Exemplo de uma ERB <i>rooftop</i>	42
Figura 14 – Exemplo de <i>small cell</i>	43
Figura 15 – <i>Small cell greenfield</i>	43
Figura 16 – Outdoor DAS	44
Figura 17 – Outdoor DAS	45
Figura 18 – Indoor DAS	46
Figura 19 – Indoor DAS	47
Figura 20 – Comprimentos de onda e frequência das radiações	48
Figura 21 – As antenas de celular são antenas de rádio	49
Figura 22 – Celulares, notebooks e rádios são dispositivos que captam e emitem ondas de rádio.....	50
Figura 23 – Modelos conhecidos de <i>RAN sharing</i>	53
Figura 24 – Modelos de arquitetura para compartilhamento de RAN	54
Figura 25 – Cobertura, por tecnologia, das 4 maiores operadoras do país, junho de 2021	71
Figura 26 – Cobertura, por tecnologia, da Algar, junho de 2021	80
Figura 27 – Cobertura, por tecnologia, da Sercomtel, junho de 2021	81
Figura 28 – Níveis de integração entre as redes de operadoras móveis	89
Figura 29 – Exemplo de ofertas de planos controle em São Paulo/SP	156
Figura 30 – Exemplo de ofertas de planos pós-pago em São Paulo/SP	157
Figura 31 – Exemplo de ORPA de Roaming Nacional da Oi.....	157
Figura 32 – Exemplo de ORPA de Roaming Nacional da Tim	158
Figura 33 – Exemplo de ORPA de Roaming Nacional da Claro.....	158
Figura 34 – Exemplo de ORPA de Roaming Nacional da Telefônica	158
Figura 35 – Comparação de preço de ofertas para plano controle	160
Figura 36 – Comparação de preço de ofertas para planos controle e pré-pago	160
Figura 37 – Comparador de preços da Anatel.....	161
Figura 38 – Serviços de comparação de preços em outros mercado de Telecomunicações	161

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Tráfego de dados da telefonia móvel (em bilhões de gigabytes)	67
Gráfico 2 – Tráfego de voz da telefonia móvel (em bilhões de minutos Saintes).....	67
Gráfico 3 – Evolução comparativa de tráfego total de voz, dados SMS e MMS – 2012 a 2018 (2012=100).....	68
Gráfico 4 – Acessos por tecnologia, 2011 a 2020.....	69
Gráfico 5 – Receitas da telefonia móvel com voz e dados (em bilhões de reais)	69
Gráfico 6 – Acessos de Telefonia Móvel por modalidade de cobrança	73
Gráfico 7 – Participação de mercado nacional de serviços móveis de voz e dados (Pré e Pós-operação) – agosto de 2020	98
Gráfico 8 – HHI pré-operação, HHI pós-operação e delta HHI no mercado nacional de serviços móveis de voz e dados – agosto de 2020	99
Gráfico 9 – Participação de mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional (Pré e Pós-operação) – agosto de 2020	100
Gráfico 10 – Participação de mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional (Pré e Pós-operação) – agosto de 2020	102
Gráfico 11 – Participação de mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional (Pré e Pós-operação) – agosto de 2020	104
Gráfico 12 – Evolução da tecnologia por número de municípios (2013-2020).....	137
Gráfico 13 – Disponibilidade de cobertura 4G e 3G/4G no Brasil	137
Gráfico 14 – Indicadores de rede de voz, 2016 a 2019	147
Gráfico 15 – Indicadores de conexão de dados, 2016 a 2019	148
Gráfico 16 – Quantidade de portabilidade de todas as operadoras entre 2016 e 2020	149
Gráfico 17 – Quantidade de reclamações do serviço de portabilidade entre 2016 e 2020	149

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Aspectos formais da operação	3
Quadro 2 – Divulgação de decisões de empresas envolvidas no Leilão da Oi Móvel....	10
Quadro 3 – SPE de destino dos ativos, obrigações e direitos	14
Quadro 4 – SPE de destino dos direitos de uso de radiofrequência	16
Quadro 5 – Respostas das towercos ao teste de mercado	20
Quadro 6 – Respostas das MNOs e MVNOs ao teste de mercado.....	21
Quadro 7 – Documentos protocolizados pelas Requerentes.....	22
Quadro 8 – Reuniões realizadas pela SG para instrução da análise.....	30
Quadro 9 – Petições apresentadas por terceiros interessados	32
Quadro 10 – Autorizadas em rede virtual em operação – fevereiro de 2021	76
Quadro 11 – Acordos de <i>RAN sharing</i> analisados pelo Cade entre 2013 e 2020	85
Quadro 12 – Setores de atuação das Compradoras.....	155
Quadro 13 – Nexos de causalidade entre a Operação e o aumento de probabilidade de coordenação	162
Quadro 14 – Sugestão de remédios a serem impostos à Operação [ACESSO RESTRITO AO CADE]	182

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de municípios atendidos por cada operadora e atendidos por cada tecnologia, agosto de 2021	82
Tabela 2 – Estrutura do mercado de serviços móveis de voz e dados, nacional (Pré-operação) – agosto de 2020	98
Tabela 3 – Estrutura do mercado de serviços móveis de voz e dados, nacional (Pós-operação) – agosto de 2020	98
Tabela 4 – Estrutura do mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional (SPE Claro) – agosto de 2020	101
Tabela 5 – Estrutura do mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional (SPE Telefônica) – agosto de 2020	102
Tabela 6 – Estrutura do mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional (SPE Tim) – agosto de 2020	104
Tabela 7 – Quantidade de Estações Rádio Base de cada operadora – junho de 2021	106
Tabela 8 – Quantidade de Estações Rádio Base, pré operação	107
Tabela 9 – Quantidade de Estações Rádio Base, pós operação	107
Tabela 10 – Estrutura de capacidade de uso de espectro de radiofrequência menor que 1 GHz	108
Tabela 11 – Estrutura de capacidade de uso de espectro de radiofrequência entre 1 GHz e 3 GHz	108
Tabela 12 – Quantidade de Estações Rádio Base, por código nacional (SPE Claro)	109
Tabela 13 – Quantidade de Estações Rádio Base, por código nacional (SPE Telefônica)	110
Tabela 14 – Estrutura de capacidade de uso de espectro de radiofrequência menor que 1 GHz (SPE Telefônica)	110
Tabela 15 – Estrutura de capacidade de uso de espectro de radiofrequência entre 1 GHz e 3 GHz (SPE Telefônica)	111
Tabela 16 – Quantidade de Estações Rádio Base, por código nacional (SPE Tim)	112
Tabela 17 – Estrutura de capacidade de uso de espectro de radiofrequência menor que 1 GHz	113
Tabela 18 – Estrutura de capacidade de uso de espectro de radiofrequência entre 1 GHz e 3 GHz (SPE Tim)	114
Tabela 19 – Quantidade de Estações Rádio Base, por código nacional (SPE Claro)	116
Tabela 20 – Quantidade de Estações Rádio Base, por código nacional (SPE Telefônica)	117
Tabela 21 – Estrutura de capacidade de uso de espectro de radiofrequência menor que 1 GHz (SPE Telefônica)	118
Tabela 22 – Estrutura de capacidade de uso de espectro de radiofrequência entre 1 GHz e 3 GHz (SPE Telefônica)	118
Tabela 23 – Quantidade de Estações Rádio Base, por código nacional (SPE Tim)	119
Tabela 24 – Estrutura de capacidade de uso de espectro de radiofrequência menor que 1 GHz (SPE Tim)	120
Tabela 25 – Estrutura de capacidade de uso de espectro de radiofrequência entre 1 GHz e 3 GHz (SPE Tim)	120
Tabela 26 – Estrutura do mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional (SPE Claro) – agosto de 2020	122

Tabela 27 – Estrutura do mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional (SPE Telefônica) – agosto de 2020	122
Tabela 28 – Estrutura do mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional (SPE Tim) – agosto de 2020	123
Tabela 29 – CR ₂ , CR ₃ e CR ₄ no mercado de serviços móveis de voz e dados, nacional (pré e pós-operação) – agosto de 2020	124
Tabela 30 – CR ₂ no mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional (pré e pós-operação) – agosto de 2020	124
Tabela 31 – CR ₄ no mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional (pré e pós-operação) – agosto de 2020	125
Tabela 32 – CR ₂ , CR ₃ e CR ₄ quantidade de ERBs, nacional (pré e pós-operação) – junho de 2021	125
Tabela 33 – CR ₂ , CR ₃ e CR ₄ capacidade de uso de espectro menor que 1 GHz (pré e pós-operação)	126
Tabela 34 – CR ₂ , CR ₃ e CR ₄ capacidade de uso de espectro entre 1 e 3 GHz (pré e pós-operação)	126
Tabela 35 – Licitações de faixas do espectro de radiofrequência realizadas no país	134
Tabela 36 – Participação das operadoras no mercado de serviços móveis de voz e dados em nível nacional (2016 a 2020)	146
Tabela 37 – Quantidade de ERBs de cada operadora entre 2018 e 2020	146
Tabela 38 – Indicadores de qualidade do SMP, 2020	148
Tabela 39 – Formação de <i>clusters</i> para estudos de caso (método k-means)	166
Tabela 40 – Municípios selecionados para o estudo de caso	167
Tabela 41 – Aumento de Cobertura total e com tecnologia 4G (Estudo por DDD da Claro) [ACESSO RESTRITO AO CADE]	174
Tabela 42 – Aumento de Cobertura total e com tecnologia 4G (Estudo por <i>cluster</i> da Claro) [ACESSO RESTRITO AO CADE]	174
Tabela 43 – Total de <i>sites</i> da Oi que serão adquiridos pela Claro e os <i>sites</i> atuais da Claro [ACESSO RESTRITO AO CADE]	175
Tabela 44 – Aumento de Cobertura total e com tecnologia 4G (Estudo por DDD da Tim) [ACESSO RESTRITO AO CADE]	175
Tabela 45 – Aumento de Cobertura total e com tecnologia 4G (Estudo por <i>cluster</i> da Tim) [ACESSO RESTRITO AO CADE]	176
Tabela 46 – Aumento de Cobertura total e com tecnologia 4G (Estudo por DDD da Telefônica) [ACESSO RESTRITO AO CADE]	176
Tabela 47 – Aumento de Cobertura total e com tecnologia 4G (Estudo por <i>cluster</i> da Telefônica) [ACESSO RESTRITO AO CADE]	176
Tabela 48 – Aumento de Cobertura total e com tecnologia 4G – Estudo por <i>cluster</i> com todas as Compradoras [ACESSO RESTRITO AO CADE]	177

1. REQUERENTES

1.1. Empresas Compradoras

1.1.1. Claro S.A. (“Claro”)

1. A Claro atua no mercado de telecomunicações, principalmente de telefonia fixa local e de longa distância nacional e internacional (Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC), no Serviço Móvel Pessoal (SMP), em transmissão de dados em banda larga (Serviço de Comunicação Multimídia – SCM) e TV por assinatura (Serviço de Acesso Condicionado – SeAC). A Claro é diretamente controlada pela Claro Telecom, que por meio de suas controladas, diretas e indiretas, explora serviços de transmissão de voz, textos, dados, imagens, TV por assinatura e outros serviços em nível nacional e internacional, bem como exploração de capacidade satelital. A Claro Telecom tem como acionista controlador a América Móvil, uma sociedade organizada e existente de acordo com as leis do México.

1.1.2. Telefônica Brasil S.A. (“Telefônica”)

2. A Telefônica faz parte do Grupo Telefônica, com sede na Espanha, o qual possui diversas empresas com atividades no território brasileiro em diversos segmentos das telecomunicações, mas também em outras áreas, como de corretoras de seguros, previdência complementar, atividades de cobrança e informações cadastrais (*factoring*), marketing direto e atividades técnicas de engenharia e arquitetura.

3. A Telefônica exerce atividades relacionadas à exploração de serviços de telecomunicações, tais como serviços de telefonia móvel, telefonia fixa e de serviços de transmissão de dados (SMP, STFC e SCM) de abrangência nacional, serviço de valor adicionado (SVA) e provimento de infraestrutura de telecomunicações para terceiros. No Brasil, a Telefônica é detentora da marca Vivo.

1.1.3. TIM S.A. (“Tim”)

4. A Tim é uma sociedade por ações pertencente ao Grupo Telecom Italia, que atua no setor brasileiro de serviços de telecomunicação, com destaque para os mercados de telefonia móvel, telefonia fixa e acesso à internet (móvel e fixa), por meio das autorizações de SMP, STFC e SCM.

1.2. Empresa Vendedora

1.1.4. Oi SA. - Em Recuperação Judicial¹ (“Oi”)

5. A Oi é uma sociedade por ações que integra o Grupo Oi e que atua no setor brasileiro de serviços de telecomunicação, principalmente nos segmentos STFC, SMP, SCM e SeAC.

1.3. Empresa-Alvo

1.1.5. Oi Móvel SA. - Em Recuperação Judicial (“Oi Móvel”) ou Unidade Produtiva Isolada Ativos Móveis (“UPI Ativos Móveis”)

6. A Oi Móvel é uma sociedade anônima de capital fechado pertencente ao Grupo Oi. A alienação dos ativos da Operação de telefonia móvel (SMP) do Grupo Oi está consubstanciada no Plano de Recuperação Judicial do Grupo Oi, compreendendo, sem se limitar, aos seguintes ativos: (a) base de clientes de SMP; (b) termos de autorização de uso de radiofrequência vigentes; (c) elementos de rede móvel; e, (d) sistemas e plataformas utilizados exclusivamente para Operação móvel.

¹ Para descrição da Recuperação Judicial do Grupo Oi, ver item 3.2. deste Parecer.

2. ASPECTOS FORMAIS DA OPERAÇÃO

Quadro 1 – Aspectos formais da operação

Operação foi conhecida?	Sim.
Taxa processual foi recolhida?	Sim. GRU (SEI 0865363, 0865366, 0865368, 0977142, 0977143 e 0977144). Despacho Ordinatório SECONT (SEI 0865370 ²).
Data de notificação ou emenda	23 de março de 2021.
Data de publicação do edital	O Edital nº 149, que deu publicidade à operação em análise, foi publicado no dia 31 de março de 2021.
Data da declaração de complexidade	23 de julho de 2021.

Fonte: Elaboração própria.

² Por meio do Despacho Ordinatório (SEI 0977148) foi solicitada a certificação do Setor de Contabilidade das duas taxas processuais pagas posteriormente.

3. DESCRIÇÃO DA OPERAÇÃO

3.1. Considerações iniciais

7. A Operação³ notificada consiste na aquisição, pela Claro S.A. (Claro), Telefônica Brasil S.A. (Telefônica) e TIM S.A. (Tim e, em conjunto com Claro e Telefônica, as Compradoras), de todos os ativos, obrigações e direitos relacionados às atividades de telefonia móvel do Grupo Oi (UPI Ativos Móveis).

8. Os ativos, as obrigações e os direitos adquiridos da UPI Ativos Móveis, pelas três Compradoras, serão segregados em três Sociedades de Propósito Específico (SPEs Ativos Móveis) distintas, e cada uma adquirirá 100% das ações representativas do capital social de cada SPE Ativos Móveis.

9. A presente Operação é resultante da participação conjunta das Compradoras no leilão da Oi Móvel realizado no âmbito da Recuperação Judicial do Grupo Oi. As subseções a seguir apresentam de forma mais detalhada o contexto e a descrição da Operação.

3.2. Recuperação Judicial do Grupo Oi

10. O Grupo Oi requereu o pedido de recuperação judicial em 20 de junho de 2016, com base na Lei de Recuperação Judicial e Falências (Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005), cujo processamento foi deferido em 29 de junho de 2016, pelo Juízo da 7ª Vara Empresarial da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro (Processo nº 0203711-65.2016.8.19.0001).

11. A Recuperação Judicial⁴ envolve as empresas Oi S.A., Telemar Norte Leste S.A., Oi Móvel S.A. (empresa-alvo da presente Operação), Copart 4 Participações S.A., Copart 5 Participações S.A., Portugal Telecom International Finance B.V. e Oi Brasil Holdings Coöperatief U.A. (em conjunto doravante denominadas como “Grupo Oi” ou “Recuperandas”).

12. Em 10 de abril de 2017, o Escritório de Advocacia Arnaldo Wald (EAAW) foi nomeado para atuar como Administrador Judicial da Recuperação Judicial do Grupo Oi.

³ Em suma, a operação divide-se em pelo menos três atos de concentração, analisados conjuntamente neste processo por uma questão de eficiência e economia processual. Ao longo deste Parecer, quando mencionada “a operação” refere-se aos três atos de concentração apreciados.

⁴ Plano de Recuperação Judicial consolidado de Oi S.A. – em Recuperação Judicial; Telemar Norte Leste S.A. – em Recuperação Judicial; Oi Móvel S.A. – em Recuperação Judicial; Copart 4 Participações S.A. – em Recuperação Judicial; Copart 5 Participações S.A. – em Recuperação Judicial; Portugal Telecom International Finance BV – em Recuperação Judicial; Oi Brasil Holdings Coöperatief UA – em Recuperação Judicial. Disponível em: <http://www.recjud.com.br/download_arquivos.asp?id_arquivo=6D8F7288-011C-4639-A143-E200B5829961>.

13. Em 20 de dezembro de 2017, o Plano de Recuperação Judicial do Grupo Oi foi aprovado em Assembleia Geral de Credores⁵. Em seguida, em 08 de janeiro de 2018, o Plano de Recuperação Judicial foi homologado⁶ pelo Juízo da 7ª Vara Empresarial.

14. Em 08 de setembro de 2020, foi aprovado o aditamento⁷ do Plano de Recuperação Judicial pela Assembleia Geral de Credores do Grupo Oi.

15. O Plano de Recuperação Judicial e o Aditamento do Plano Original previram a segregação de ativos, passivos e direitos das Recuperandas em 5 Unidades Produtivas Isoladas (UPIs) associadas: à operação em telefonia e dados no mercado móvel (UPI Ativos Móveis), à infraestrutura passiva (UPI Torres e UPI Data Center), à operação de redes de telecomunicações (UPI InfraCo) e à operação em TV (UPI TVCo). A Figura 1, a seguir, apresenta a segregação do Grupo Oi em 5 UPIs distintas.

Figura 1 – Segregação do Grupo Oi, prevista no Plano de Recuperação Judicial e aditamento



Fonte: Elaboração própria.

3.3. Leilão da Oi Móvel S.A.

16. Em 10 de março de 2020, a Oi publicou fato relevante⁸ em que informou que recebeu manifestações de terceiros interessados na aquisição da UPI Ativos Móveis. Além disso, até aquela data, a Oi não havia celebrado qualquer instrumento vinculante.

⁵ Ata da Assembleia Geral dos credores das empresas Oi S.A. – em Recuperação Judicial; Telemar Norte Leste S.A. – em Recuperação Judicial; Oi Móvel S.A. – em Recuperação Judicial; Copart 4 Participações S.A. – em Recuperação Judicial; Copart 5 Participações S.A. – em Recuperação Judicial; Portugal Telecom International Finance BV – em Recuperação Judicial; Oi Brasil Holdings Coöperatief UA – em Recuperação Judicial. Disponível em:

<http://www.recjud.com.br/download_arquivos.asp?id_arquivo=E98D8E7F-D345-45C6-8F84-8AB1E8A53D4D>

⁶ Decisão de homologação do Plano de Recuperação Judicial. Disponível em:

<http://www.recjud.com.br/download_arquivos.asp?id_arquivo=04AAFC0F-18D4-430D-8BEB-CE027C2BE448>

⁷ Aditamento ao Plano de Recuperação Judicial consolidado. Disponível em:

<http://www.recjud.com.br/download_arquivos.asp?id_arquivo=FEC3EDD5-0CF9-4B9B-9071-DE742FFE8D93>

⁸ Fato relevante Oi S.A., de 10 de março de 2020. Disponível em:

<<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/6aebbd40-9373-4b5a-8461-9839bd41cbbb/7c1d6035-6716-f435-26f2-2a426f9cb4af?origin=1>>.

17. Ainda, em 10 de março de 2020, a Telefônica publicou fato relevante⁹ em que manifestou, em conjunto com a Tim, ao *Bank of America Merrill Lynch* (BofA), assessor financeiro do Grupo Oi, o interesse em iniciar tratativas com vistas a uma potencial aquisição da UPI Ativos Móveis.

18. Em 18 de julho de 2020, a Oi informou, por meio de fato relevante¹⁰, que recebeu, sem identificar interessados, propostas vinculantes de terceiros pela UPI Ativos Móveis. Nesta mesma data, a Claro, Telefônica e Tim publicaram, cada uma, fato relevante^{11, 12 e 13} em que informam que aprovaram a apresentação de oferta vinculante para aquisição do negócio móvel do Grupo Oi.

19. Em 22 de julho de 2020, a Oi celebrou Acordo de Exclusividade¹⁴ com a Highline do Brasil II Infraestrutura de Telecomunicações S.A. (Highline), que apresentou, até aquela data, a melhor oferta vinculante, acima do preço mínimo estabelecido, para aquisição da UPI Ativos Móveis. Este Acordo de Exclusividade possibilitava pré-qualificar a Highline, na condição de *stalking horse*¹⁵, garantindo o direito de cobrir (*right to top*¹⁶) outras propostas recebidas. A vigência inicial deste Acordo de Exclusividade era até 03 de agosto de 2020.

20. Ainda, em 22 de julho de 2020, a Algar fez comunicado ao mercado¹⁷ em que esclarece sobre um possível interesse da empresa em adquirir o negócio móvel do Grupo Oi, informando estar continuamente estudando e avaliando oportunidades de aquisições, parcerias e outras alternativas estratégicas.

⁹ Fato relevante Telefônica Brasil S.A., de 10 de março de 2020. Disponível em:

<<https://ri.telefonica.com.br/pt/documentos/2004-Fato-Relevante-Inicio-de-tratativas-para-potencial-aquisicao-da-Oi-Movel.pdf>>.

¹⁰ Fato relevante Oi S.A., de 18 de julho de 2020. Disponível em:

<<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/6aebbd40-9373-4b5a-8461-9839bd41cbbb/824540ef-736b-cdf6-da8a-bf50abe894f7?origin=1>>.

¹¹ Fato relevante Claro Telecom Participações S.A., de 18 de julho de 2020. Disponível em:

<<https://claropar.com.br/wp-content/uploads/pdf/7545d59b297642122a6455d93256283e.pdf>>.

¹² Fato relevante Telefônica Brasil S.A., de 18 de julho de 2020. Disponível em:

<<https://ri.telefonica.com.br/pt/documentos/2054-Fato-Relevante-Oferta-vinculante-para-potencial-aquisicao-da-Oi-Movel.pdf>>.

¹³ Fato relevante Tim Participações S.A./ Tim S.A., de 18 de julho de 2020. Disponível em:

<<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/4c4aa51f-1235-4aa1-8b83-adc92e8dacc3/aaf5655c-e2eb-4c1c-ba13-9af429467508?origin=1>>.

¹⁴ Fato relevante Oi S.A., de 22 de julho de 2020. Disponível em:

<<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/6aebbd40-9373-4b5a-8461-9839bd41cbbb/c90cf4ad-d240-e5bf-98b7-502ae9bf5102?origin=1>>.

¹⁵ A cláusula *stalking horse* diz respeito a um lance inicial para os ativos de uma empresa em processo de falência ou recuperação judicial.

¹⁶ A cláusula *right to top* prevê o direito de cobrir a maior proposta.

¹⁷ Comunicado ao mercado Algar Telecom S.A., de 22 de julho de 2020. Disponível em:

<<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/7431e698-4a93-4948-b09e-ecd397b3cde8/cd592444-56c7-4433-ba51-2f02a538ccfd?origin=1>>.

21. Em 27 de julho de 2020, a Claro¹⁸, Telefônica¹⁹ e Tim²⁰ informaram que aprovaram a prorrogação e revisão da oferta vinculante apresentada, conjuntamente, para aquisição da UPI Ativos Móveis, no valor total de R\$ 16.500.000.000,00 (dezesseis bilhões e quinhentos milhões de reais). Esta proposta conjunta considerava, adicionalmente, a possibilidade de assinar com o Grupo Oi contratos de longo prazo para uso de infraestrutura. Em 28 de julho de 2020, a Oi publicou fato relevante²¹ informando ter recebido no dia anterior uma oferta vinculante revisada apresentada conjuntamente pela Claro, Telefônica e Tim.

22. Em 07 de agosto de 2020, foi celebrado outro Acordo de Exclusividade, desta vez, entre Oi²² e Claro²³, Telefônica²⁴ e Tim²⁵. Este Acordo de Exclusividade visava pré-qualificar a Claro, Telefônica e Tim, na condição de *stalking horse*, garantindo-lhes o direito de cobrir (*right to top*) outras propostas. Sua vigência inicial era até o dia 11 de agosto de 2020 e seria renovado automaticamente por períodos iguais e sucessivos, salvo se houvesse manifestação em contrário por qualquer das partes.

23. Em 07 de setembro de 2020, a Oi²⁶ aceitou a Proposta Vinculante apresentada em conjunto pela Claro²⁷, Telefônica²⁸ e Tim²⁹. A partir desta Proposta Vinculante Claro, Telefônica e Tim comprometem-se a adquirir a UPI Ativos Móveis pelo valor de R\$

¹⁸ Fato relevante Claro Telecom Participações S.A., de 27 de julho de 2020. Disponível em:

<<https://claropar.com.br/wp-content/uploads/pdf/dd27cac43f6d5e92be828852155f68bf.pdf>>.

¹⁹ Fato relevante Telefônica Brasil S.A., de 27 de julho de 2020. Disponível em:

<<https://ri.telefonica.com.br/pt/documentos/2058-Fato-Relevante-Nova-Oferta-Vinculante-para-potencial-aquisicao-da-Oi-Movel.pdf>>.

²⁰ Fato relevante Tim Participações S.A./ Tim S.A., de 27 de julho de 2020. Disponível em:

<<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/4c4aa51f-1235-4aa1-8b83-adc92e8dacc3/3ca1cafc-220f-4312-97d9-750df090a813?origin=1>>.

²¹ Fato relevante Oi S.A., de 28 de julho de 2020. Disponível em:

<<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/6aebbd40-9373-4b5a-8461-9839bd41cbbb/e93594d1-2245-d4d1-c6b5-1bff2a24bb86?origin=1>>.

²² Fato relevante Oi S.A., de 07 de agosto de 2020. Disponível em:

<<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/6aebbd40-9373-4b5a-8461-9839bd41cbbb/2c11e76d-9be7-5de3-104b-d56d1c9b05e9?origin=1>>.

²³ Fato relevante Claro Telecom Participações S.A., de 07 de agosto de 2020. Disponível em:

<<https://claropar.com.br/wp-content/uploads/pdf/87ae74c9de1a5c798dea6413558d5c41.pdf>>.

²⁴ Fato relevante Telefônica Brasil S.A., de 07 de agosto de 2020. Disponível em:

<<https://ri.telefonica.com.br/pt/documentos/2089-Fato-Relevante-Oi-Movel-Celebracao-de-Acordo-de-Exclusividade.pdf>>.

²⁵ Fato relevante Tim Participações S.A./ Tim S.A., de 07 de agosto de 2020. Disponível em:

<<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/4c4aa51f-1235-4aa1-8b83-adc92e8dacc3/2ecee7a5-ccbfbf-472f-8cb6-87246dfb7bb2?origin=1>>.

²⁶ Fato relevante Oi S.A., de 07 de setembro de 2020. Disponível em:

<<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/6aebbd40-9373-4b5a-8461-9839bd41cbbb/30af2e44-55b7-31cc-6774-65f16947f0ef?origin=1>>.

²⁷ Fato relevante Claro Telecom Participações S.A., de 07 de setembro de 2020. Disponível em:

<<https://claropar.com.br/wp-content/uploads/pdf/82766afda12f35895511fc69ca8d1a1d.pdf>>.

²⁸ Fato relevante Telefônica Brasil S.A., de 07 de setembro de 2020. Disponível em:

<<https://ri.telefonica.com.br/pt/documentos/2114-Fato-Relevante-Oi-Movel-Qualificacao-como-Stalking-Horse.pdf>>.

²⁹ Fato relevante Tim Participações S.A./ Tim S.A., de 07 de setembro de 2020. Disponível em:

<<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/4c4aa51f-1235-4aa1-8b83-adc92e8dacc3/5f16a05b-120e-4b7f-8a02-5c1cdfc4d1c3?origin=1>>.

16.500.000.000,00 (dezesseis bilhões e quinhentos milhões de reais), dos quais R\$756.000.000,00 (setecentos e cinquenta e seis milhões de reais) referem-se a serviços de transição a serem prestados por até 12 meses pela Oi, acrescidos do compromisso de celebração de contratos de longo prazo de prestação de serviços de capacidade de transmissão junto à Oi, na modalidade *take or pay*, cujo valor presente líquido (VPL) é de R\$ 819.000.000,00 (oitocentos e dezenove milhões de reais).

24. Em 10 de novembro de 2020, foi publicado o Edital³⁰ para o Leilão da UPI Ativos Móveis (Edital). O Edital estabeleceu as condições para a realização do procedimento competitivo de alienação da Oi Móvel conforme os termos do Plano de Recuperação Judicial e o aditamento.

25. O Edital definiu que o processo competitivo entre os potenciais interessados se daria na modalidade de propostas fechadas, baseado nos artigos 60, 141 e 142, inciso II, da Lei nº 11.101, de fevereiro de 2005.

26. O objeto da alienação judicial é a UPI Ativos Móveis, que corresponde a 100% das ações de emissão da Cozani RJ Infraestrutura e Redes de Telecomunicações S.A. (SPE Móvel), detidas integralmente pela Oi Móvel, livres e desembaraçadas de quaisquer ônus ou gravames (Ações SPE Móvel).

27. A alienação judicial da Oi Móvel compreende os ativos previstos no Plano de Recuperação Judicial e aditamento elencados a seguir:

- 1) Base de clientes de Serviço Móvel Pessoal³¹;
- 2) Termos de autorização de uso de radiofrequência vigentes³²;
- 3) Elementos de rede móvel³³, seja de acesso³⁴ ou núcleo da rede³⁵; e,
- 4) Sistemas e plataformas utilizados exclusivamente para operação móvel³⁶.

28. Cabe destacar que o Leilão da Oi Móvel não teve como objeto o desinvestimento dos elementos ativos ou passivos da rede de transmissão. Para garantir

³⁰ Edital de Alienação Judicial de Unidade Produtiva Isolada por meio de Propostas Fechadas - Recuperação Judicial Grupo Oi. Disponível em: <<https://recuperacaojudicialoi.com.br/wp-content/uploads/2020/11/edital-upi-ativos-moveis.pdf>>.

³¹ Seção A do Anexo 5.3.1 ao Aditamento do Plano de Recuperação Judicial Original do Grupo Oi. Disponível em: <http://www.recjud.com.br/download_arquivos.asp?id_arquivo=F06D577A-E0F0-4B38-B47C-7F96583BFB2E>.

³² Seção B do Anexo 5.3.1 ao Aditamento do Plano de Recuperação Judicial Original do Grupo Oi. Disponível em: <http://www.recjud.com.br/download_arquivos.asp?id_arquivo=1844E7D6-B2D1-493F-B15F-673A0FC7D7EF>.

³³ Seção C1 do Anexo 5.3.1 ao Aditamento do Plano de Recuperação Judicial Original do Grupo Oi. Disponível em: <http://www.recjud.com.br/download_arquivos.asp?id_arquivo=FA9F5DF5-FDA0-4FDD-872E-830CE4F93839>.

³⁴ Seção C2 do Anexo 5.3.1 ao Aditamento do Plano de Recuperação Judicial Original do Grupo Oi. Disponível em: <http://www.recjud.com.br/download_arquivos.asp?id_arquivo=0ECE670A-E79D-4B2A-A859-F6BAE25B6285>.

³⁵ Seção C3 do Anexo 5.3.1 ao Aditamento do Plano de Recuperação Judicial Original do Grupo Oi. Disponível em: <http://www.recjud.com.br/download_arquivos.asp?id_arquivo=555AA047-1FB5-460E-A6F1-75AA5EB00F49>.

³⁶ Seção D do Anexo 5.3.1 ao Aditamento do Plano de Recuperação Judicial Original do Grupo Oi. Disponível em: <http://www.recjud.com.br/download_arquivos.asp?id_arquivo=9FE3AEE9-A80F-437A-95BE-340C2F1A2E4B>.

conectividade da rede móvel será celebrado um Contrato de Capacidade, por meio do qual o Grupo Oi se compromete a manter os circuitos e conectividade utilizados pela rede móvel.

29. O Edital do Leilão da Oi Móvel estabeleceu o preço mínimo da UPI Ativos Móveis em R\$ 16.563.000.000,00 (dezesesseis bilhões, quinhentos e sessenta e três milhões de reais), dos quais R\$ 15.744.000.000,00 (quinze bilhões, setecentos e quarenta e quatro milhões de reais) correspondem a 100% das ações da SPE Móvel e R\$ 819.000.000,00 (oitocentos e dezenove milhões de reais) referem-se ao valor presente líquido do Contrato de Capacidade. O Edital estabeleceu o referido preço mínimo tendo como base os termos e condições previstos na Proposta Vinculante encaminhada, em 07 de setembro de 2020, pela Claro, Telefônica e Tim.

30. Além do preço mínimo da UPI Ativos Móveis, o edital estabeleceu condições mínimas para habilitação no processo competitivo, a saber:

- 1) Manifestação de interesse no prazo de 7 (sete) dias úteis contados da publicação do Edital;
- 2) Assinatura de:
 - a) Acordo de Confidencialidade;
 - b) Carta de Acesso da Ernst Young; e,
 - c) Protocolo Antitruste.

31. Em 14 de dezembro de 2020, foi realizada a audiência³⁷ virtual de abertura das propostas fechadas para venda da Oi Móvel. Segundo a ata de audiência do Leilão, a exceção da Proposta Vinculante encaminhada, em 07 de setembro, pela Claro, Telefônica e Tim, não houve outro interessado em participar do procedimento competitivo. Na mesma data, Claro³⁸, Telefônica³⁹, Tim⁴⁰ e Oi⁴¹ publicaram fato relevante anunciando o resultado do Leilão.

³⁷ Ata de Audiência Virtual de Leilão de Ativo de Sociedade Empresária em Recuperação Judicial, na forma do art. 142 da Lei 11.101/2005 – UPI Ativos Móveis. Disponível em: <<https://recuperacaojudicialoi.com.br/wp-content/uploads/2020/12/ata-upi-ativo-moveis-20201214-15173558.pdf>>.

³⁸ Fato relevante Claro Telecom Participações S.A., de 14 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://claropar.com.br/wp-content/uploads/pdf/de2cee9360dbf4cde4089fea6544f21e.pdf>>.

³⁹ Fato relevante Telefônica Brasil S.A., de 14 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://ri.telefonica.com.br/pt/documentos/2184-2020.12.14-Fato-Relevante-Leilao-Oi.pdf>>.

⁴⁰ Fato relevante Tim S.A., de 14 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/4c4aa51f-1235-4aa1-8b83-adc92e8dacc3/2cdb1445-6e87-40cf-86cd-811a5cf8b894?origin=1>>.

⁴¹ Fato relevante Oi S.A., de 14 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/6aebbd40-9373-4b5a-8461-9839bd41cbbb/2b8cda13-46ac-76d1-b45c-4658d17a8dd0?origin=1>>.

32. Em 29 de janeiro de 2021, a Claro⁴², Telefônica⁴³, Tim⁴⁴ e Oi⁴⁵ anunciaram a celebração do Contrato de Compra e Venda de Ações e Outras Avenças que tem por objeto a venda da Oi Móvel. Segundo informado pelas Compradoras, a Claro será responsável pelo pagamento de R\$ 3.700.000,00 (três bilhões e setecentos milhões de reais), a Telefônica por R\$ 5.500.000,00 (cinco bilhões e quinhentos milhões de reais) e a Tim por R\$ 7.300.000,00 (sete bilhões e trezentos milhões de reais), representando por volta de 22%, 33% e 44% do valor total de R\$ 16.500.000.000,00 (dezesesseis bilhões e quinhentos milhões de reais), respectivamente.

33. O Quadro 2 abaixo apresenta um resumo das decisões divulgadas ao mercado, pelas empresas Algar, Claro, Oi, Telefônica e Tim, relacionadas à aquisição da Oi Móvel.

Quadro 2 – Divulgação de decisões de empresas envolvidas no Leilão da Oi Móvel

Empresa	Divulgação	Data	Objeto
Oi	Fato relevante	10/03/2020	Manifestação de terceiros sobre o interesse na aquisição da Oi Móvel
Telefônica	Fato relevante	10/03/2020	Início de tratativas para potencial aquisição da Oi Móvel, pela Telefônica em conjunto com a Tim
Oi	Fato relevante	18/07/2020	Recebimento de ofertas vinculantes de terceiros para aquisição da Oi Móvel, pela Claro, Telefônica e Tim
Claro	Fato relevante	18/07/2020	Apresentação de oferta vinculante para aquisição da Oi Móvel, pela Claro em conjunto com Telefônica e Tim
Telefônica	Fato relevante	18/07/2020	Apresentação de oferta vinculante para aquisição da Oi Móvel, pela Telefônica em conjunto com Claro e Tim
Tim	Fato relevante	18/07/2020	Apresentação de oferta vinculante para aquisição da Oi Móvel, pela Tim em conjunto com Claro e Telefônica
Oi	Fato relevante	22/07/2020	Celebração de Acordo de exclusividade para aquisição da Oi Móvel, pela Highline
Algar	Comunicado ao mercado	22/07/2020	Esclarecimento sobre matérias divulgadas na mídia sobre um possível interesse na aquisição da Oi Móvel, pela Algar
Claro	Fato relevante	27/07/2020	Prorrogação e revisão de oferta vinculante para aquisição da Oi Móvel, pela Claro em conjunto com Telefônica e Tim
Telefônica	Fato relevante	27/07/2020	Prorrogação e revisão de oferta vinculante para aquisição da Oi Móvel, pela Telefônica em conjunto com Claro e Tim
Tim	Fato relevante	27/07/2020	Prorrogação e revisão de oferta vinculante para aquisição da Oi Móvel, pela Tim em conjunto com Claro e Telefônica
Oi	Fato relevante	28/07/2020	Prorrogação e revisão de oferta vinculante para aquisição da Oi Móvel, pela Claro, Telefônica e Tim
Oi	Fato relevante	07/08/2020	Celebração de Acordo de exclusividade para aquisição da Oi Móvel, pela Claro, Telefônica e Tim

⁴² Fato relevante Claro Telecom Participações S.A., de 29 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://claropar.com.br/wp-content/uploads/pdf/514859265ea39cc2102b7206022dabcb.pdf>>.

⁴³ Fato relevante Telefônica Brasil S.A., de 29 de janeiro de 2021. Disponível em: <[https://ri.telefonica.com.br/pt/documentos/2191-2020.01.29-Fato-Relevante-TBra-\(Assinatura-SPA\).pdf](https://ri.telefonica.com.br/pt/documentos/2191-2020.01.29-Fato-Relevante-TBra-(Assinatura-SPA).pdf)>.

⁴⁴ Fato relevante Tim S.A., de 29 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/4c4aa51f-1235-4aa1-8b83-adc92e8dacc3/0986b686-330d-40f2-89af-8333e7241c2b?origin=1>>.

⁴⁵ Fato relevante Oi S.A., de 29 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/6aebbd40-9373-4b5a-8461-9839bd41cbbb/6651bfd5-5707-51ac-92a5-012046131df4?origin=1>>.

Claro	Fato relevante	07/08/2020	Celebração de Acordo de exclusividade para aquisição da Oi Móvel, pela Claro em conjunto com Telefônica e Tim
Telefônica	Fato relevante	07/08/2020	Celebração de Acordo de exclusividade para aquisição da Oi Móvel, pela Telefônica em conjunto com Claro e Tim
Tim	Fato relevante	07/08/2020	Celebração de Acordo de exclusividade para aquisição da Oi Móvel, pela Tim em conjunto com Claro e Telefônica
Oi	Fato relevante	07/09/2020	Qualificação da Claro, Telefônica e Tim, na condição de <i>stalking horse</i> , para aquisição da Oi Móvel
Claro	Fato relevante	07/09/2020	Qualificação da Claro, em conjunto com Telefônica e Tim, na condição de <i>stalking horse</i> , para aquisição da Oi Móvel
Telefônica	Fato relevante	07/09/2020	Qualificação Telefônica, em conjunto com Claro e Tim, na condição de <i>stalking horse</i> , para aquisição da Oi Móvel
Tim	Fato relevante	07/09/2020	Qualificação da Tim, em conjunto com Claro e Telefônica, na condição de <i>stalking horse</i> , para aquisição da Oi Móvel
Oi	Fato relevante	14/12/2020	Declaração da proposta vencedora da Claro, Telefônica e Tim, no Leilão para aquisição da Oi Móvel
Claro	Fato relevante	14/12/2020	Declaração da proposta vencedora da Claro, em conjunto com Telefônica e Tim, no Leilão para aquisição da Oi Móvel
Telefônica	Fato relevante	14/12/2020	Declaração da proposta vencedora da Telefônica, em conjunto com Claro e Tim, no Leilão para aquisição da Oi Móvel
Tim	Fato relevante	14/12/2020	Declaração da proposta vencedora da Tim, em conjunto com Claro e Telefônica, no Leilão para aquisição da Oi Móvel
Oi	Comunicado ao mercado	29/01/2021	Celebração de Contrato de Compra e Venda de Ações e Outras Avenças para aquisição da Oi Móvel, pela Claro, Telefônica e Tim
Claro	Fato relevante	29/01/2021	Celebração de Contrato de Compra e Venda de Ações e Outras Avenças para aquisição da Oi Móvel, pela Claro, em conjunto com Telefônica e Tim
Telefônica	Fato relevante	29/01/2021	Celebração de Contrato de Compra e Venda de Ações e Outras Avenças para aquisição da Oi Móvel, pela Telefônica, em conjunto com Claro e Tim
Tim	Fato relevante	29/01/2021	Celebração de Contrato de Compra e Venda de Ações e Outras Avenças para aquisição da Oi Móvel, pela Tim, em conjunto com Claro e Telefônica

Fonte: Elaboração própria.

3.4. Aquisição da Oi Móvel, pela Claro, Telefônica e Tim

34. Em 08 de fevereiro, as Requerentes notificaram ao Cade a aquisição da Oi Móvel, pela Claro, Telefônica e Tim. Essa aquisição envolve:

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

3.4.1. Ativos, obrigações e direitos da Oi Móvel adquiridos pelas Compradoras

35. Os ativos, obrigações e direitos da Oi Móvel serão adquiridos, pela Claro, Telefônica e Tim, pelo preço base de R\$ 15.744.000.000,00 (quinze bilhões, setecentos e quarenta e quatro milhões de reais). A compra envolve:

- Bases de Clientes: Incluem todos os clientes de telefonia móvel das Sociedades do Grupo Oi, incluindo os clientes individuais, clientes corporativos e clientes integrantes da Administração Pública;
- Estações Rádio Base: Incluem as antenas, estações de rádio base e outros equipamentos de telecomunicações relacionados à prestação do SMP;
- Direitos de Uso de Radiofrequência: Incluem os direitos de uso de radiofrequência consubstanciados nos Termos de Autorização de Uso de Radiofrequência emitidos pela ANATEL em nome da Oi Móvel para a prestação do SMP, os quais serão substituídos, nos termos da regulamentação e após a obtenção de Anuência Prévia da ANATEL, por Termos de Autorização de Uso de Radiofrequência em nome da SPE Tim e da SPE Telefônica;
- Direitos e Obrigações Contratuais: Incluem os direitos e obrigações contratuais objeto dos contratos, celebrados entre a Oi Móvel e terceiros, necessários para a operação do negócio compreendido pela UPI Ativos Móveis dentro do perímetro previsto para a operação, incluindo direitos e obrigações oriundos de contratos com fornecedores, contratos de compartilhamento de infraestrutura, contratos de locação, contratos de *roaming* nacional e internacional, contratos de compra e venda de energia, dentre outros;
- Recursos Humanos: Incluem aqueles empregados, funcionários e colaboradores das Sociedades do Grupo Oi envolvidos na operação dos Ativos, Obrigações e Direitos da UPI Ativos Móveis a serem desligados das Sociedades do Grupo Oi e absorvidos pelas SPEs conforme estabelecido pelas Compradoras;
- Outros Sistemas e Elementos de Rede: Incluem os sistemas de tecnologia da informação (TI), elementos de rede de acesso (RNCs e BSCs) e elementos de núcleo de rede (voz e dados), *Operational Support System* (OSS) e sistemas associados à prestação de SMP, os quais, quando necessários para assegurar a continuidade de atendimento da Base de Clientes migrada para cada SPE.

3.4.2. Contratos de Prestação de Serviços de Transição

36. Os Contratos de Prestação de Serviços de Transição têm por objeto a prestação, por empresas do Grupo Oi às SPEs, em caráter transitório, de determinados serviços necessários para a continuidade da operação do negócio. A vigência mínima destes

contratos é de **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES]** O valor desses contratos é de R\$ 756.000.000,00 (setecentos e cinquenta e seis milhões de reais).

3.4.3. Contratos de Fornecimento de Capacidade de Transmissão de Sinais de Telecomunicações em Regime de Exploração Industrial

37. Os Contratos de Fornecimento de Capacidade de Transmissão de Sinais de Telecomunicações em Regime de Exploração Industrial estabelecem as condições de prestação dos serviços de fornecimento de circuitos e *links* de capacidade de transmissão de sinais de telecomunicações pela Oi às SPEs, de forma a propiciar a cada Compradora a utilização da Capacidade de Transmissão para si própria e para ofertar serviços suportados pela rede de transmissão da Oi para os seus clientes (atacado ou varejo). **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES]**

38. O valor desses contratos, à valor presente líquido, é de R\$ 819.000.000,00 (oitocentos e dezenove milhões de reais), correspondente à totalidade da contrapartida a ser devida pelas SPEs à Oi.

3.5. Segregação dos ativos da Oi Móvel adquiridos pelas Compradoras

39. Em 28 de janeiro de 2021, foi celebrado o Contrato de Compra e Venda de Ações e Outras Avenças entre Oi Móvel e Tim, Telefônica e Claro (Contrato) (SEI 0865042) e seus anexos. Dentre os anexos deste contrato, está o Plano de Segregação e Divisão dos Ativos de Telefonia Móvel da Oi Móvel S.A. – Em Recuperação Judicial entre as SPEs Móveis (Plano de Segregação) (SEI 0865044).

40. A presente Operação envolve ativos, obrigações e direitos da Oi Móvel distribuídos nas áreas geográficas de todos os 67 Códigos Nacionais (CNs) destinados pelo Plano Geral de Códigos Nacionais (PGCN)⁴⁶.

41. Segundo as Requerentes, o Plano de Segregação foi elaborado utilizando dois critérios: base de clientes e *cap* regulatório de espectro de radiofrequência. Dessa forma, os ativos da Oi Móvel seriam alocados para a SPE destinada a cada compradora (Claro, Telefônica ou Tim) que possuísse a menor participação de mercado, com base nos dados da Anatel de março de 2020 para a quantidade de acessos, em cada CN e que não ultrapassasse o teto de espectro definido pela Anatel.

42. Destarte, caberá a cada compradora os ativos, obrigações e direitos abarcados distribuídos da seguinte forma:

- Claro, 27 CNs: 13 a 15; 17 e 18; 27 e 28; 31; 33 a 35; 37 e 38; 43 a 49; 71; 74; 77; 79; 87; 91 e 92.
- Telefônica, 11 CNs: 12; 41 e 42; 81 a 86; 88; e, 98.

⁴⁶ Resolução nº 263, de 8 de junho de 2001. Disponível em: <<https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/16-2001/383-resolucao-263>>.

- Tim, 29 CNs: 11; 16; 19; 21 e 22; 24; 32; 51; 53 a 55; 61 a 69; 73; 75; 89; 93 a 97; e, 99.

Quadro 3 – SPE de destino dos ativos, obrigações e direitos

DDD	SPE de destino do CN		
	Claro	Telefônica	Tim
11			
12			
13			
14			
15			
16			
17			
18			
19			
21			
22			
24			
27			
28			
31			
32			
33			
34			
35			
37			
38			
41			
42			
43			
44			
45			
46			
47			
48			
49			
51			
53			
54			
55			
61			
62			
63			
64			
65			

66			
67			
68			
69			
71			
73			
74			
75			
77			
79			
81			
82			
83			
84			
85			
86			
87			
88			
89			
91			
92			
93			
94			
95			
96			
97			
98			
99			

Fonte: Elaboração própria.

43. Cabe destacar que a divisão apresentada no Quadro 3 acima diz respeito a: (i) Bases de Clientes; (ii) Estações Rádio Base; (iii) Direitos e Obrigações Contratuais; (iv) Recursos Humanos; e, (v) outros Sistemas e elementos de Rede.

44. Especificamente, no que concerne aos Direitos de Uso de Radiofrequência, este será dividido apenas entre Telefônica e Tim. Essa segregação tem como referência a divisão geográfica em setores do Plano Geral de Outorgas de Serviço de Telecomunicações (PGO)⁴⁷. O Quadro 4, abaixo, apresenta como o Plano de Segregação distribuiu, entre Telefônica e Tim, o espectro de radiofrequência detido pela Oi.

⁴⁷ Decreto nº 6.654, de 20 de novembro de 2008. Disponível em: <<https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/decretos/52-decreto-6654>>.

Quadro 4 – SPE de destino dos direitos de uso de radiofrequência

Setor PGO	SPE de destino do espectro de radiofrequência			
	Menor que 1 GHz		Entre 1 GHz e 3 GHz	
	Telefônica	Tim	Telefônica	Tim
AC				
AL				
AM				
AP				
BA				
CE				
DF				
ES				
GO				
GO25				
MA				
MG				
MG3				
MS				
MS22				
MT				
PA				
PB				
PE				
PI				
PR				
PR43				
RJ				
RN				
RO				
RR				
RS				
RS30				
SC				
SE				
SP Interior				
SP 11				
SP33				
TO				

Fonte: Elaboração própria.

45. A Figura 2, abaixo, apresenta o cenário atual pré-operação.

Figura 2 – Pré-operação



Fonte: Elaboração própria.

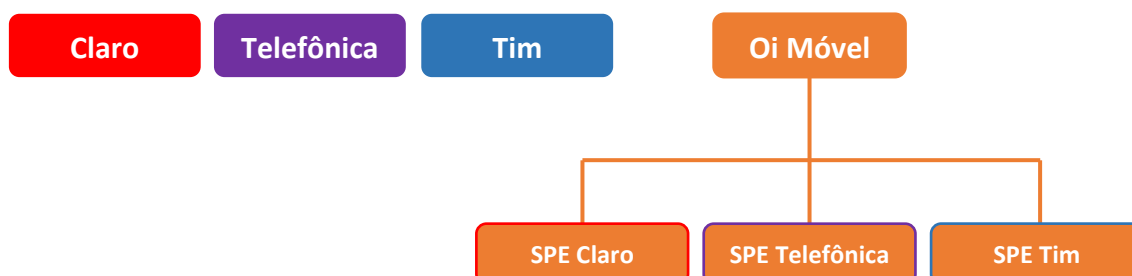
46. Conforme verificado no Contrato, e seus anexos, e na versão pública da Carta Pedido de Anuência Prévia, de 31 de dezembro de 2020, apresentada à Anatel (Processo 53500.072029/2020-71), a UPI Ativos Móveis, adquirida em conjunto pela Claro, Telefônica e Tim, será segregada em 3 SPEs:

- a) Jonava RJ Infraestrutura e Redes de Telecomunicações S.A. (SPE Claro)
- b) Garliava RJ Infraestrutura e Redes de Telecomunicações S.A. (SPE Telefônica); e,
- c) Cozani RJ Infraestrutura e Redes de Telecomunicações S.A. (SPE Tim);

47. **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES]**

48. A transferência dos ativos, obrigações e direitos da UPI Ativos Móveis (*drop down*) que estão atribuídos a cada uma das SPEs será feito pela Oi após a Anuência Prévia da Anatel e aprovação, pelo Cade, do presente Ato de Concentração. A Figura 3, a seguir, mostra o processo de transferência dos ativos, obrigações e direitos para cada uma das respectivas SPEs.

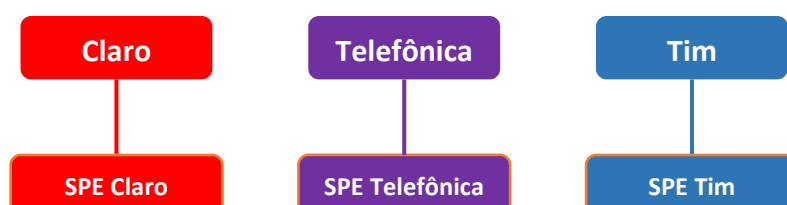
Figura 3 – Drop down dos ativos destinados a cada SPE



Fonte: Elaboração própria.

49. Posteriormente ao *drop down*, realizado pela Oi, a Claro, Telefônica e Tim adquirirão 100% das ações representativas do capital social da respectiva SPE. A Figura 4, abaixo, exhibe as aquisições da SPE Claro, pela Claro; da SPE Telefônica, pela Telefônica; e, da SPE Tim, pela Tim.

Figura 4 – Pós-operação



Fonte: Elaboração própria.

50. A Operação sob análise compreende, portanto, três Atos de Concentração distintos, a saber:

- A aquisição de uma parcela dos ativos da Oi Móvel, pela Claro;
- A aquisição de uma parcela dos ativos da Oi Móvel, pela Telefônica; e,
- A aquisição de uma parcela dos ativos da Oi Móvel, pela Tim.

4. RELATÓRIO PROCESSUAL

51. Em 08 de fevereiro de 2021, as Requerentes notificaram (SEI 0865076) o presente Ato de Concentração, apresentaram o Formulário de Notificação de Ato de Concentração (SEI 0865040), bem como a Guia de Recolhimento da União - GRU (SEI 0865038) e o respectivo comprovante de pagamento (SEI 0865039), sendo que o Setor de Contabilidade certificou os recolhimentos de tal taxa processual (SEI 0865370). Em 01 de novembro foram encaminhadas as GRUs (SEI 0977142, 0977143 e 0977144) e os respectivos comprovantes de pagamento (0977145, 0977146 e 0977147), totalizando o recolhimento de três taxas processuais, referente a cada um dos três atos de concentração.

52. Em 26 de fevereiro de 2021, por meio do Despacho SG nº 279/2021 (SEI 0871469), foi determinada a emenda do Formulário de Notificação do Ato de Concentração em tela, dada a insuficiência das informações necessárias e indispensáveis à análise de mérito por esta. Assim, o referido despacho solicitou informações tais como se a Operação previa contratos de fornecimento/compartilhamento de qualquer natureza entre as empresas **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES]**. Também foram solicitadas outras informações, tais como: “Direitos de uso de Radiofrequência”, “Direitos e Obrigações Contratuais”, “Estações Rádio Base”, dentre outros.

53. Desta forma, em 23 de março de 2021, a Claro (SEI 0882148), a Telefônica (SEI 0882118 e 0882119), a Tim (SEI 0882114) e a Oi (SEI 0882151 e 0944275), detalharam a racionalidade econômica da Operação do ponto de vista de cada um dos adquirentes, apresentaram informações acerca da demanda e de eventual existência de sobreposição horizontal em mercado de redes móveis distintos de SMP, indicaram clientes que a empresa atende nos mercados de atacados, esclareceram como é feita a venda do serviço e suas margens operacionais.

54. Tendo em vista a resposta ao pedido protocolizada ao Cade no dia 23 de março de 2021 (SEI 0882725), onde as Requerentes procuram esclarecer as informações solicitadas e concluem que a Operação Proposta não ensejaria maiores preocupações, na medida em que:

- i. Não será responsável por alterar significativamente o nível de concentração nos mercados nacional e regionais de SMP, quando se tem em referência os níveis de concentração típicos dos mercados de serviços de telecomunicações em diversos países. O mercado brasileiro de SMP tem um dos menores índices HerfindalHirschman (HHI) do mundo, e assim permanecerá após a implementação da Operação Proposta;
- ii. Produz expressivos ganhos de eficiência que, diante da rivalidade existente entre as Compradoras, serão repassados aos consumidores;
- iii. O mercado brasileiro de SMP é regulado de maneira efetiva pela Anatel, sendo certo que há inúmeras obrigações regulatórias que impedem o abuso de posição dominante e fomentam rivalidade e entrada, além de exigir determinados níveis de qualidade do serviço prestado aos usuários;
- iv. As Compradoras continuarão enfrentando intensa rivalidade entre si no mercado de SMP, além de concorrer com players regionais e sofrer

pressão competitiva de MVNOs, redes e serviços de banda larga fixa e provedores de soluções Voice over Internet Protocol ("VoIP") e Over the Top ("OTT");

- v. V. Acelera e fortalece o processo de desverticalização nos mercados de atacado de telecomunicações ao injetar recursos no Grupo Oi que, por sua vez, serão destinados ao provimento de fibra óptica de modo independente para terceiros. Assim, a Operação Proposta contribui para reduzir eventuais barreiras à entrada no mercado do SMP relacionadas ao acesso à infraestrutura (adicionalmente à regulamentação setorial, que já vem estabelecendo mecanismos para fomentar e facilitar esse acesso);
- vi. Não há evidências empíricas recentes a apontar correlação positiva relevante entre concentração e preço em nível local no mercado brasileiro de SMP. De outro lado, em nível nacional, estudos empíricos preparados em jurisdições em que houve consolidação no mercado (em especial com a transição de uma estrutura com quatro para três grandes players em nível nacional) mostram a existência de importantes eficiências advindas deste processo, com aumento expressivo de investimentos e níveis de qualidade e nenhum impacto em preço.
- vii. Não há histórico de coordenação no mercado de SMP que sugira probabilidade de exercício conjunto de poder de mercado; e
- viii. A Operação Proposta permite a continuidade no atendimento aos clientes da Oi por empresas que possuem capacidade de investimento, expertise no mercado, e que permanecerão inteiramente independentes e competindo vigorosamente após a implementação da Operação Proposta, sempre sujeitas a significativas restrições e monitoramento por parte da Anatel. (SEI 0882725, p.p. 42 e 43)

55. O edital de publicação foi divulgado no Diário Oficial da União no dia 31 de março de 2021 (SEI 0885777). Para a instrução do caso em tela, a SG oficiou empresas concorrentes e atuantes em mercados relacionados, solicitando os esclarecimentos especificados em três modelos de questionário (SEI 0891100, 0892949 e 0892991).

56. Em 13 de abril de 2021 foram oficiadas as empresas Highline, American Tower, GTS – Grupo Torres Sul, Phoenix Tower do Brasil, Telxius e SBA Torres Brasil, que operam no mercado relevante de Serviços de Construção, Gestão e Operação de Infraestrutura para Telecomunicações, que fornecem às MNO espaços em suas infraestruturas passivas, como torres, postes e dutos, para que instalem seus equipamentos de tráfego e transmissão de voz e dados, objeto final do SMP. O Quadro 5, abaixo, relaciona as respostas das *towercos* ao teste de mercado.

Quadro 5 – Respostas das towercos ao teste de mercado

Empresa	Ofício (SEI)	Resposta (SEI)
Highline	890909	901932
American Tower	890917	905336
GTS – Grupo Torres Sul	890921	906237
Phoenix Tower do Brasil	890926	901932
Telxius	890938	901770
SBA Torres Brasil	890948	905592

Fonte: Elaboração própria.

57. Em 03 de maio de 2021, foram enviados ofícios para empresas concorrentes das Requerentes no mercado de SMP, operadoras móveis (*mobile network operator*, MNO): Sercomtel e Algar; e operadoras móveis virtuais, denominadas *mobile virtual network operator* (MVNO), quais sejam: Brisagnet Telecomunicações, Fique Móvel, LPNET, Intercel, Assicom, Telecall, NLT Nova Tecnologia, Datora, Movttel, Cinco – Grupo Safra, Fluke, Veek, Dry Company, Americanet. O Quadro 6 abaixo relaciona as empresas oficiadas no teste de mercado e a respectiva resposta⁴⁸.

Quadro 6 – Respostas das MNOs e MVNOs ao teste de mercado

Empresa	Ofício (SEI)	Resposta (SEI)
Sercomtel	892962	899133
Algar Telecom	892967	899043
Brisagnet Telecomunicações	892871	905581
Fique Móvel (Unifique e MHNET)	892872	905486
LPNET	892873	905340
Intercel / Banco Inter	892874	898150
Assicom/Dendron	892876	Não apresentou resposta
Telecall	892877	907305
NLT	892878	Não apresentou resposta
Datora Telecom	892879	905605
MOVTTTEL	892881	898927
Cinco - Grupo J Safra	892882	Não apresentou resposta
Fluke	892883	906062
Veek	892885	0899689
Dry Company	892886	Não apresentou resposta
Americanet Ltda	892887	905496

Fonte: Elaboração própria.

58. Para o referido processo, esta SG recebeu alguns pedidos de habilitação de terceiros interessados que serão tratados de forma mais detalhada na seção específica deste Parecer.

59. A Nota Técnica 14/2021 (SEI 0936624), de 23 de julho de 2021, pontuou, fundamentada em diversos estudos internacionais e decisões de agências antitruste de outras jurisdições, que:

Dentre os ativos envolvidos na Operação, a base de clientes do SMP é aquele que recebeu um tratamento pormenorizado por parte das Requerentes no Formulário de Notificação e nas manifestações complementares. Com efeito, trata-se do único mercado relevante formalmente definido pelas Requerentes e para o qual foram fornecidas estruturas de oferta.

Todavia, cabe investigar também se os demais ativos a serem alienados pelo Grupo Oi às Compradoras integram por si só, isto é, independentemente da

⁴⁸ Das 14 (quatorze) MVNOs oficiadas 4 (quatro) não apresentaram resposta. Essa ausência de resposta de algumas empresas não é significativa a ponto de impactar as inferências e conclusões do teste de mercado.

prestação de SMP aos consumidores finais, mercados relevantes para fins de análise antitruste. Com efeito, diversos foram os atos de concentração envolvendo compartilhamento de redes de telecomunicações (contratos de “ran sharing”) entre as Requerentes nos últimos anos. Os atos de concentração nº 08700.006656/2020-11 (Claro e Telefônica), nº 08700.006163/2019-39 (Telefônica e Tim), nº 08700.002276/2018-84 (Tim e Oi), dentre outros[35], tiveram por objeto a cessão onerosa de rede de telecomunicações, incluindo o compartilhamento de sites, espectro de radiofrequência e infraestrutura passiva. (SEI 0936624, §§ 24 e 25)

60. O Despacho SG Nº 1056/2021 (SEI 0936627), de 23 de julho de 2021, que acolheu as razões da Nota Técnica 14/2021 (SEI 0936624), declarou o Ato de Concentração nº 08700.000726/2021-08 complexo, e determinou a realização das diligências indicadas na referida Nota Técnica.

61. O Despacho da SG 1056/2021 foi publicado no DOU do dia 26 de julho de 2021. Desta forma, a Telefônica (SEI 0944215), a Claro (SEI 0944234 e 0944235), a Oi (SEI 0944274 e 0944275) e a Tim (SEI 0944276 e 0944277), identificaram os 5 maiores fornecedores independentes dos últimos 3 anos, indicando o nome, endereço, contatos telefônicos e sítio eletrônico desses fornecedores, apresentaram também uma lista descritiva com alguns exemplos de contratos de fornecimento recentes com os principais fornecedores indicados, com cópia daqueles que sejam relevantes para contextualizar e/ou justificar a identificação deles como seus maiores fornecedores.

62. No dia 18 de agosto de 2021, a Claro, Oi, Telefônica e a Tim, apresentaram manifestação (SEI 0947619) trazendo jurisprudência da Comissão Europeia e do Tribunal Geral da União Europeia relativa a fusões e aquisições no setor de telecomunicações.

63. No dia 19 de agosto de 2021, a 5G Brasil protocolou petição (SEI 0948036), onde demonstrou preocupação com a Operação, uma vez que já há uma grande concentração do mercado.

64. Em 26 de outubro de 2021, esta SG requereu ao Tribunal Administrativo do Cade dilação de prazo, tendo como fundamento a necessidade de análise de proposta de Acordo em Controle de Concentração (ACC) para mitigar riscos concorrenciais decorrentes deste Ato de Concentração.

65. Em 1º de novembro de 2021, as Requerentes apresentaram a proposta de Acordo em Controle de Concentrações (SEI 0977149).

66. O Quadro 7, relaciona todos os 177 documentos protocolizados pelas Requerentes ao longo da instrução, por esta SG, para a análise da presente Operação.

Quadro 7 – Documentos protocolizados pelas Requerentes

Empresa	Documento	Data do documento	SEI	Versão
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Notificação de Ato de Concentração	08/02/2021	0865076	Pública
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Formulário de Notificação de Ato de Concentração	08/02/2021	0865040	Pública
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Petição em resposta ao Despacho 279/2021	23/03/2021	0882725	Pública
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Formulário de Notificação Emendado	23/03/2021	0882726	Pública
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 5.2 Direitos de Uso de Radiofrequência	23/03/2021	0882726	Pública

Claro/Telefônica/Tim-Oi	Documento 1 – Resposta à Emenda (Despacho SG nº 279/2021)	23/03/2021	0882726	Pública
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Petição em atenção aos pedidos de habilitação de terceiros interessados	15/06/2021	0918626	Pública
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Petição em resposta ao Despacho 1056/2021	10/08/2021	0944236	Pública
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Estrutura de Oferta de ERBs por CN	11/08/2021	0944248	Pública
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Avaliação Antitruste das Eficiências derivadas da aquisição pela Claro, Telefônica e Tim das "UPIs Ativos Móveis" do Grupo Oi	10/08/2021	0944248	Pública
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Manifestação acerca da jurisprudência Europeia	18/08/2021	0947619	Pública
Telefônica	Petição informando empresa pertencente ao grupo econômico	23/04/2021	0895631	Pública
Oi	Petição para esclarecimento acerca dos contratos acessórios	15/06/2021	0918638	Pública
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Notificação de Ato de Concentração	08/02/2021	0865159	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Formulário de Notificação de Ato de Concentração	08/02/2021	0865041	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Contrato de Compra e Venda de Ações e outras Avenças	28/01/2021	0865042	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 2.1.1 ao Contrato de Compra e Venda - Ativos, Obrigações e Direitos UPI Ativos Móveis	29/01/2021	0865043	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 2.1.4 ao Contrato de Compra e Venda - Plano de Segregação e Divisão dos Ativos de Telefonia Móvel da Oi Móvel S.A. – em recuperação judicial entre as SPEs Móveis	28/01/2021	0865044	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 5.1 ao Contrato de Compra e Venda - Obrigação de Cooperação	28/01/2021	0865045	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 5.1.1 ao Contrato de Compra e Venda - Obrigações de Informação	28/01/2021	0865046	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 6.1 (viii) ao Contrato de Compra e Venda - Princípios e Parâmetros do Contrato de Prestação de Serviços de Transição	29/01/2021	0865047	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Contrato de Fornecimento de Capacidade de Transmissão de Sinais de Telecomunicações em regime de Exploração Industrial	01/02/2021	0865048	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 6.1 (ix) (b) ao Contrato de Compra e Venda - Minuta do Contrato de Compartilhamento de Infraestrutura	29/01/2021	0865049	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 10.1.1 ao Contrato de Compra e Venda - Minuta de Contrato de Prestação de Serviços (Break-up Fee)	29/01/2021	0865050	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo IV ao Contrato de Compra e Venda - Princípios e Parâmetros de Contrato de Exploração Industrial de Infraestrutura e outras Avenças	31/12/2020	0865086	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	<i>Term Sheet for the Joint Bidding</i> (Telefônica e Tim)	10/03/2020	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Primeiro Aditivo ao <i>Term Sheet</i> (Telefônica e Tim)	25/06/2020	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Segundo Aditivo ao <i>Term Sheet</i> (Telefônica e Tim)	08/07/2020	0865175	Restrito às requerentes

Claro/Telefônica/Tim-Oi	Terceiro Aditivo ao <i>Term Sheet</i> (Telefônica e Tim)	17/07/2020	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	<i>Framework Agreement</i> (Claro, Telefônica e Tim)	17/07/2020	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Primeiro Aditivo ao <i>Framework Agreement</i> (Claro, Telefônica e Tim)	27/07/2020	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Segundo Aditivo ao <i>Framework Agreement</i> (Claro, Telefônica e Tim)	05/09/2020	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Acordo de Exclusividade (Claro, Telefônica e Tim)	17/07/2020	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Oferta Vinculante (Claro, Telefônica e Tim)	17/07/2020	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Primeira Revisão de Oferta Vinculante (Claro, Telefônica e Tim)	27/07/2020	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	1ª Extensão da Oferta Vinculante (Claro, Telefônica e Tim)	06/08/2020	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	2ª Extensão da Oferta Vinculante (Claro, Telefônica e Tim)	16/08/2020	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	3ª Extensão da Oferta Vinculante (Claro, Telefônica e Tim)	22/08/2020	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Oferta Vinculante Final (Claro, Telefônica e Tim)	07/09/2020	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Acordo de Exclusividade (Claro, Telefônica, Tim e Oi)	07/08/2020	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Acordo de Confidencialidade (Telefônica e Tim)	31/10/2019	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Termo de Adesão da Claro S.A. ao Acordo de Confidencialidade	23/05/2020	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Acordo de Confidencialidade (Tim e Oi)	26/12/2019	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Acordo de Confidencialidade (Telefônica e Oi)	03/01/2020	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Acordo de Confidencialidade (Claro e Oi)	03/01/2020	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Protocolo Antitruste (Tim e Oi)	14/04/2020	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Protocolo Antitruste (Telefônica e Oi)	12/04/2020	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Protocolo Antitruste (Claro e Oi)	27/04/2020	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Estrutura de Mercado em Acessos	08/02/2021	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Dados de portabilidade de usuários de telefonia móvel	06/02/2021	0865175	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Petição em resposta ao Despacho 279/2021	23/03/2021	0882734	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Formulário de Notificação Emendado	23/03/2021	0865049	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Sumário dos documentos apresentados	12/03/2021	0865049	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 6.2(a)(A) ao Plano de Segregação - Contratos de Compartilhamento SPE Tim	23/03/2021	0865049	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 6.2(a)(C) ao Plano de Segregação - Contratos de Locação de <i>Links</i> de Acesso (<i>Leased Lines</i>) SPE Tim	23/03/2021	0865049	Restrito às requerentes

Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 6.2(b)(A) ao Plano de Segregação - Contratos de Compartilhamento SPE Telefônica	23/03/2021	0865049	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 6.2(b)(C) ao Plano de Segregação - Contratos de Locação de <i>Links</i> de Acesso (<i>Leased Lines</i>) SPE Telefônica	23/03/2021	0865049	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 6.2(c)A ao Plano de Segregação - Contratos de Compartilhamento SPE Claro	23/03/2021	0865049	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 6.2(c)(C) ao Plano de Segregação - Contratos de Locação de <i>Links</i> de Acesso (<i>Leased Lines</i>) SPE Claro	23/03/2021	0865049	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 6.6 ao Plano de Segregação - Lista de Contratos de <i>RAN sharing</i>	23/03/2021	0865049	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 9.2(a) ao Plano de Segregação - ERBs SPE Tim	23/03/2021	0865049	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 9.2(b) ao Plano de Segregação - ERBs SPE Telefônica	23/03/2021	0865049	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 9.2(c) ao Plano de Segregação - ERBs SPE Claro	23/03/2021	0865049	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 10.2(a) ao Plano de Segregação - Outros Sistemas e Elementos de Rede SPE Tim	23/03/2021	0865049	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 10.2(b) ao Plano de Segregação - Outros Sistemas e Elementos de Rede SPE Telefônica	23/03/2021	0865049	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 10.2(c) ao Plano de Segregação - Outros Sistemas e Elementos de Rede SPE Claro	23/03/2021	0865049	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Contrato de Fornecimento de Capacidade e Anexos	23/03/2021	0865049	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 1A ao Contrato de Compartilhamento de Infraestrutura - Relação de <i>Colocation</i> nos sites contratados	23/03/2021	0865049	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 1B ao Contrato de Compartilhamento de Infraestrutura - Relação dos Itens de Infraestrutura nos sites contratados	23/03/2021	0865049	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Petição em resposta ao Despacho 1056/2021	10/08/2021	0944258	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Contrato de Exploração Industrial de Infraestrutura e outras Avenças (Minuta)	16/07/2021	0944260	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 1 ao Contrato de Exploração Industrial de Infraestrutura – Definições (Minuta)	11/08/2021	0944260	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 2 ao Contrato de Exploração Industrial de Infraestrutura – Planilha Mapa de Cidades (Minuta)	10/08/2021	0944260	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 3 ao Contrato de Exploração Industrial de Infraestrutura – Descrição das especificações técnicas (Minuta)	10/08/2021	0944260	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 4 ao Contrato de Exploração Industrial de Infraestrutura – Qualidade e Desempenho (Minuta)	11/08/2021	0944260	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 5 ao Contrato de Exploração Industrial de Infraestrutura – Modelo de Governança da Exploração Industrial de Infraestrutura (Minuta)	11/08/2021	0944260	Restrito às requerentes

Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 6 ao Contrato de Exploração Industrial de Infraestrutura – Manual de Práticas e Procedimentos Operacionais (Minuta)	11/08/2021	0944260	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 7 ao Contrato de Exploração Industrial de Infraestrutura – Condições Comerciais (Minuta)	11/08/2021	0944260	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 8 ao Contrato de Exploração Industrial de Infraestrutura – Penalidades (Minuta)	11/08/2021	0944260	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 9 ao Contrato de Exploração Industrial de Infraestrutura – Cumprimento das Leis de Combate à Corrupção e Códigos de Ética da Tim, Telefônica e Claro (Minuta)	11/08/2021	0944260	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 10 ao Contrato de Exploração Industrial de Infraestrutura – Regras de Confidencialidade (Minuta)	11/08/2021	0944260	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 11 ao Contrato de Exploração Industrial de Infraestrutura – Regras de Proteção e Tratamento de Dados (Minuta)	11/08/2021	0944260	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Anexo 12 ao Contrato de Exploração Industrial de Infraestrutura – Planejamento Técnico das Atividades Previstas para o Contrato (Minuta)	11/08/2021	0944260	Restrito às requerentes
Claro/Telefônica/Tim-Oi	Proposta de Acordo em Controle de Concentrações	01/11/2021	0977149	Restrito às requerentes
Claro	Formulário de Notificação de Ato de Concentração	08/02/2021	0865155	Restrito à Claro
Claro	Organograma da Claro	09/02/2021	0865162	Restrito à Claro
Claro	Ata da Reunião do Conselho de Administração	17/07/2020	0865162	Restrito à Claro
Claro	Visão Claro + Nextel + Oi	09/02/2021	0865162	Restrito à Claro
Claro	Participación de Mercado: Suscriptores - Diciembre 2019	09/02/2021	0865162	Restrito à Claro
Claro	Project Yoda - Internal Discussion	07/07/2020	0865162	Restrito à Claro
Claro	Resumen: Oi Brasil	09/02/2021	0865162	Restrito à Claro
Claro	Resumen Oi	01/06/2020	0865162	Restrito à Claro
Claro	Resumen Participaciones Post-Transacción	09/02/2021	0865162	Restrito à Claro
Claro	Estudo Estratégico de tracking de imagem de marca móvel elaborado pela Oficina Sophia Conhecimento Aplicado	09/02/2021	0865162	Restrito à Claro
Claro	Estudo Estratégico sobre os impactos dos atributos do SMP por segmento de consumo elaborado pela Ipsos	09/02/2021	0865162	Restrito à Claro
Claro	Planilha com resultados do SpeedTest (i.e. testes de velocidade de conexão)	09/02/2021	0865162	Restrito à Claro
Claro	Planilha com resultados da pesquisa de satisfação móvel realizada pela Anatel (base de 2017-2019)	09/02/2021	0865162	Restrito à Claro
Claro	Contrato de Prestação do Serviço Móvel Pessoal na Modalidade Pós-Pago	09/02/2021	0865162	Restrito à Claro
Claro	Contrato de Prestação do Serviço Móvel Pessoal	09/02/2021	0865162	Restrito à Claro
Claro	Contrato de Prestação do Serviço Móvel Pessoal na Modalidade Corporativo - PME	09/02/2021	0865162	Restrito à Claro
Claro	Termo de Contratação - Pessoa Jurídica	09/02/2021	0865162	Restrito à Claro
Claro	Estudos internos de mercado	09/02/2021	0865162	Restrito à Claro

Claro	Contratos com pessoas físicas e jurídicas	09/02/2021	0865162	Restrito à Claro
Claro	Petição para esclarecimentos ao Cade	15/02/2021	0867802	Restrito à Claro
Claro	Relatório da Área de Novos Negócios	fev/21	0867803	Restrito à Claro
Claro	Relatório interno de análise de mercado	17/02/2021	0867803	Restrito à Claro
Claro	Relatório interno de análise do cenário competitivo do SMP	out/17	0867803	Restrito à Claro
Claro	Relatório interno de análise do cenário competitivo do SMP (Produtos Móveis e Residenciais)	set/20	0867803	Restrito à Claro
Claro	Petição em resposta ao Despacho 279/2021	22/03/2021	0882148	Restrito à Claro
Claro	Petição em resposta ao Despacho 1056/2021	10/08/2021	0944234	Restrito à Claro
Claro	Contrato de compartilhamento de Torres (American Tower do Brasil)	11/08/2021	0944235	Restrito à Claro
Claro	Contrato Master de Locação de Espaço em Torre e Outras Avenças (SBA Torres Brasil)	11/08/2021	0944235	Restrito à Claro
Claro	Contrato de Cessão de Espaço de Infraestrutura (São Paulo BTS Locação de Torres)	11/08/2021	0944235	Restrito à Claro
Claro	Contrato de Direito de Uso de Espaço Limitado (T4U Brasil)	11/08/2021	0944235	Restrito à Claro
Claro	Contrato de Cessão de Espaço de Infraestrutura (Cell Site Solutions)	11/08/2021	0944235	Restrito à Claro
Telefônica	E-mail Telefônica Brasil (inform. Adicionais)+ Documentos	08/02/2021	0865178	Restrito à Telefônica
Telefônica	Anexo 1. Doc. II.5.B - Organograma	09/02/2021	0865180	Restrito à Telefônica
Telefônica	Anexo 1. Doc. IV.1.C.2 - Ata - 2020.07.17 - 376ª R.C.A. (i) Oferta UPI de Ativos Móveis Oi S. A. (v.registrada)	09/02/2021	0865180	Restrito à Telefônica
Telefônica	Anexo 1. Doc. IV.1.C.2 - Material - RCA 376- páginas-1-16	09/02/2021	0865180	Restrito à Telefônica
Telefônica	Anexo 1. Doc. IV.1.C.2 - Material - RCA 376- páginas-17-33	09/02/2021	0865180	Restrito à Telefônica
Telefônica	Anexo 1. Doc. IV.2.B.2 - Comitê executivo - planos individuais 26.06	09/02/2021	0865180	Restrito à Telefônica
Telefônica	Anexo 1. Doc. IV.2.B.2 - concorrência_dez20_s3	09/02/2021	0865180	Restrito à Telefônica
Telefônica	Anexo 1. Doc. IV.2.B.2 - Tracking de Marca Q3 20	09/02/2021	0865180	Restrito à Telefônica
Telefônica	Anexo 1. Jeri - Minuta Pre-Notificação Anexo I	09/02/2021	0865180	Restrito à Telefônica
Telefônica	E-mail Telefônica Brasil (Margens Operacionais)	15/02/2021	0867801	Restrito à Telefônica
Telefônica	E-mail Telefônica (documentos)	18/02/2021	0868570	Restrito à Telefônica
Telefônica	E-mail Telefônica (Informações ref. ao M2M)	18/02/2021	0868577	Restrito à Telefônica
Telefônica	E-mail Telefônica Brasil (Resp. Desp. Confid. 279/2021)	22/03/2021	0882118	Restrito à Telefônica
Telefônica	Anexo 2. Apartado de Acesso Restrito nº 1 - Telefônica - Margens(53604758.1)	23/03/2021	0882119	Restrito à Telefônica
Telefônica	E-mail Telefônica (Resp. ao Despacho nº 1056/2021)	10/08/2021	0944215	Restrito à Telefônica
Tim	E-mail Tim (Documentos)	08/02/2021	0865197	Restrito à Tim
Tim	Anexo 1. Documento IV.1.C.3 – Acesso Restrito à Tim - Informações sobre a Racionalidade da Operação	08/02/2021	0865198	Restrito à Tim

Tim	Anexo 1. Documento IV.2.A – Demonstrações Financeiras Tim	08/02/2021	0865198	Restrito à Tim
Tim	Anexo 1. Documento IV.2.B.3.A - Tim Brasil Day - Plano Estratégico	08/02/2021	0865198	Restrito à Tim
Tim	Anexo 1. Documento IV.2.B.3.B - Panorama do Mercado de Telecom - 3Q20.	08/02/2021	0865198	Restrito à Tim
Tim	Anexo 1. Documento VII.5.C – Exemplos de contratos Tim	08/02/2021	0865198	Restrito à Tim
Tim	Anexo 1. Formulário Anexo I	08/02/2021	0865198	Restrito à Tim
Tim	E-mail Tim (Esclarecimentos Adicionais)	15/02/2021	0867804	Restrito à Tim
Tim	E-mail Tim (Ref. ao Despacho 279/2021)	22/03/2021	0882114	Restrito à Tim
Tim	E-mail Tim (Resp. ao Desp. SG 1056/2021)	10/08/2021	0944276	Restrito à Tim
Tim	Anexo 2. Doc. 01 - Contrato entre a HIGHLINE II e Tim	11/08/2021	0944277	Restrito à Tim
Tim	Anexo 2. Doc. 02 - Tim x BCP (compartilhamento)	11/08/2021	0944277	Restrito à Tim
Tim	Anexo 2. Doc. 03-A - MLA (tradução juramentada)	11/08/2021	0944277	Restrito à Tim
Tim	Anexo 2. Doc. 03-A - MLA Original	11/08/2021	0944277	Restrito à Tim
Tim	Anexo 2. Doc. 03-B - BTSA Tim x ATC (tradução simples)	11/08/2021	0944277	Restrito à Tim
Tim	Anexo 2. Doc. 03-B - BTSA Tim x ATC	11/08/2021	0944277	Restrito à Tim
Tim	Anexo 2. Doc. 04 - Declaração Tim	11/08/2021	0944277	Restrito à Tim
Tim	Anexo 2. Doc. 05 - Petição sobre eficiências - ANATEL	11/08/2021	0944277	Restrito à Tim
Oi	E-mail Oi (informações adicionais) + Documentos	09/02/2021	0865186	Restrito à Oi
Oi	Anexo 1. Anexo 3. Documento IV.1.C.4.a - Acesso Restrito à Oi - Ata da 226ª Reunião do Conselho de Administração	09/02/2021	0865187	Restrito à Oi
Oi	Anexo 1. Anexo 3. Documento IV.1.C.4.b - Acesso Restrito à Oi - Ata da 255ª Reunião do Conselho de Administração	09/02/2021	0865187	Restrito à Oi
Oi	Anexo 1. Anexo 3. Documento IV.1.C.4.c - Acesso Restrito à Oi - Ata da 260ª Reunião do Conselho de Administração	09/02/2021	0865187	Restrito à Oi
Oi	Anexo 1. Anexo 3. Documento IV.1.C.4.d - Acesso Restrito à Oi - Ata da 264ª Reunião do Conselho de Administração	09/02/2021	0865187	Restrito à Oi
Oi	Anexo 1. Anexo 3. Documento IV.1.C.4.e - Acesso Restrito à Oi - Aditamento ao Plano de Recuperação Judicial	09/02/2021	0865187	Restrito à Oi
Oi	Anexo 1. Anexo 5. Regulamentos. 202009_Regulamento_Movel_24M e Sem Fidelv_NACIONAL.zip. 202009_Regulamento_Movel_24M e Sem Fidelv_NACIONAL	07/12/2020	0865187	Restrito à Oi
Oi	Anexo 1. Anexo 5. Regulamentos. 202009_Regulamento_Movel_24M e Sem Fidelv_NACIONAL.zip. 202009_Sumario_Movel_24M e Sem Fidel_NACIONAL	07/12/2020	0865187	Restrito à Oi
Oi	Anexo 1. Anexo 5. Regulamentos. Oi Mais Digital_Oferta Natal_SEM SVA_Nacional.zip.	29/09/2020	865187	Restrito à Oi

	Sumário_Oi Mais Digital_Oferta Natal_SEM SVA_Nacional			
Oi	Anexo 1. Anexo 5. Regulamentos. Oi Mais Digital_Oferta Natal_SEM SVA_Nacional.zip. TA_Oi Mais Digital_Oferta Natal_SEM SVA_Nacional	29/09/2020	865187	Restrito à Oi
Oi	Anexo 1. Anexo 5. Regulamentos. ta-oimaiscontrole-as.zip. TA_Oi Mais Controle_BOLETO_SEM TAXA_AS	04/12/2020	865187	Restrito à Oi
Oi	Anexo 1. Anexo 5. Regulamentos. ta-oimaiscontrole-as.zip. ta-oimaiscontrole-boleto-as	04/12/2020	865187	Restrito à Oi
Oi	Anexo 1. Anexo 5. Regulamentos. ta-oimaiscontrole-as.zip. ta-oimaiscontrole-cartao-as	04/12/2020	865187	Restrito à Oi
Oi	Anexo 1. Anexo 5. Regulamentos. Termo de Adesão ao Serviço Móvel Pessoal (SMP) da Oi_Registrado	08/12/2020	865187	Restrito à Oi
Oi	Anexo 1. Anexo 5. Regulamentos. Termo de Adesão SMP Oi_Custas_Comprovante de Pagamento	08/12/2020	865187	Restrito à Oi
Oi	Anexo 4 - Documento IV.2.B.4 - Apresentação do Plano Estratégico	09/02/2021	865187	Restrito à Oi
Oi	Anexo 1 - Acesso Restrito à Oi - Informações de Acesso Restrito à Oi e ao CADE	09/02/2021	865187	Restrito à Oi
Oi	Anexo 2 - Documento II.5.C – Acesso Restrito à Oi - Organograma do Grupo Oi	09/02/2021	865187	Restrito à Oi
Oi	E-mail Oi (Informações Complementares)	15/02/2021	867799	Restrito à Oi
Oi	Anexo 2. Documento nº 01 - Item VII.4. - Acesso Restrito à Oi e ao Cade - Informações adicionais do segmento de M2M	17/02/2021	867800	Restrito à Oi
Oi	Anexo 2. Documento nº 02 – Item IX.2 – Margem operacional da Oi para os anos de 2018 e 2019	17/02/2021	867800	Restrito à Oi
Oi	E-mail Oi (Informações Ref. Despacho 279/2021)	22/03/2021	882151	Restrito à Oi
Oi	Anexo 3. Anexo 3 - Item 23 da Emenda	23/03/2021	882155	Restrito à Oi
Oi	Anexo 3. Anexo 2 - Item 22 da Emenda	23/03/2021	882155	Restrito à Oi
Oi	Anexo 3. Anexo 4 - Item 27 da Emenda	23/03/2021	882155	Restrito à Oi
Oi	E-mail Oi (Resp. ao Despacho nº1056/2021)	15/06/2021	918646	Restrito à Oi
Oi	Anexo 4. Anexo 2 – Itens VIII.1 e VIII.2 do Despacho de Complexidade	11/08/2021	944275	Restrito à Oi
Oi	Anexo 4. Anexo 3 – Item VIII.4 do Despacho de Complexidade (comprimido)	11/08/2021	944275	Restrito à Oi
Oi	E-mail Oi (complemento à Manifestação)	18/08/2021	947625	Restrito à Oi

Fonte: Elaboração própria.

67. Por fim, o Quadro 8 apresenta as 41 reuniões que a SG realizou junto com Requerentes, Terceiros Interessados e a Agência Reguladora setorial.

Quadro 8 – Reuniões realizadas pela SG para instrução da análise

Data da reunião	Certidão (SEI)	Participante
25/03/2020	0884260	Oi
19/02/2021	0885711	TelComp
25/02/2021	0885712	Claro, Telefônica, Tim e Oi
03/03/2021	0885714	Claro, Telefônica, Tim e Oi
08/03/2021	0976233	TelComp
10/03/2021	0885715	Claro, Telefônica, Tim e Oi
17/03/2021	0976820	Anatel
25/03/2021	0976401	Oi
29/03/2021	0976457	Claro, Telefônica, Tim e Oi
19/04/2021	0894969	Claro, Telefônica, Tim e Oi
29/04/2021	0900747	TelComp
06/05/2021	0976486	Claro, Telefônica, Tim e Oi
20/05/2021	0909796	Claro, Telefônica, Tim e Oi
20/05/2021	0976502	Neo
27/05/2021	0976568	TelComp
10/06/2021	0909725	Neo
14/06/2021	0919066	Neo
15/06/2021	0921048	Algar
18/06/2021	0921125	Sercomtel
30/06/2021	0926175	Claro, Telefônica, Tim e Oi
01/07/2021	0927461	Pakt Consultoria
06/07/2021	0929779	Sercomtel
08/07/2021	0930475	Claro, Telefônica, Tim e Oi
19/07/2021	0935053	Neo
21/07/2021	0937777	TelComp
23/07/2021	0937837	Claro, Telefônica, Tim e Oi
10/08/2021	0945157	Algar
17/08/2021	0949062	Algar
19/08/2021	0949073	Claro, Telefônica, Tim e Oi
20/08/2021	0951824	Neo
08/09/2021	0957629	Algar
09/09/2021	0957643	Claro, Telefônica, Tim e Oi
26/08/2021	0960433	Anatel
17/09/2021	0960558	Anatel
23/09/2021	0962704	Claro, Telefônica, Tim e Oi
30/09/2021	0976568	Sercomtel
05/10/2021	0976575	Claro, Telefônica, Tim e Oi
07/10/2021	0976575	TelComp
14/10/2021	0970993	Claro, Telefônica, Tim e Oi
25/10/2021	0974729	Claro, Telefônica, Tim e Oi
26/10/2021	0976785	Claro, Telefônica, Tim e Oi

Fonte: Elaboração própria.

5. TERCEIRO INTERESSADO

68. Foram recebidos seis pedidos de intervenção de terceiros interessados no Ato de Concentração em tela, solicitados pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec)⁴⁹, em 09 de abril de 2021; Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas (Telcomp)⁵⁰, em 14 de abril de 2021; Algar Telecom S.A. (Algar)⁵¹, Sercomtel Telecomunicações S.A. (Sercomtel)⁵², e Associação NEOTV (NEO)⁵³, em 15 de abril de 2021; e, Surf Telecom (Surf)⁵⁴, em 18 de maio de 2021.

69. De maneira geral, as postulantes manifestaram preocupações com os impactos ao ambiente concorrencial decorrentes da Operação Proposta, abordando fatores como a alta concentração do mercado, o aumento das barreiras à entrada e a ausência de entradas efetivas no mercado, os altos custos para acesso ao espectro de radiofrequência *vis-à-vis* a baixa periodicidade de leilões deste insumo pela Anatel, a incapacidade dos acordos de *RAN sharing* em propiciar acesso efetivo a terceiros, a elevação dos riscos de coordenação entre as Compradoras, a redução dos níveis de rivalidade, o aumento de preços aos consumidores finais e a incapacidade de futuros leilões da Anatel, como o de 5G, em mitigar os seus riscos concorrenciais.

70. Considerados a tempestividade e os conteúdos das petições apresentadas, a Nota Técnica nº 9/2021/CGAA4/SGA1/SG/CADE (SEI 0896142) conclui que o ingresso das postulantes como terceiras interessadas contribuiria com a presente instrução, mediante o fornecimento de dados e informações sobre os mercados afetados pela Operação. Pugnou-se, portanto, que são terceiros interessados dotados de legítimo interesse pelo caso, enquadrando-se o pleito nas hipóteses previstas no artigo 50, incisos I e II, da Lei 12.529/2011.

71. Em 28 de abril de 2021, por meio do Despacho SG nº 605/2021 (SEI 0896160), foi deferido o pedido de ingresso como terceiros interessados apresentado pelo Idec, Telcomp, Algar, Sercomtel e NEO. No mesmo despacho concedeu-se ao Idec, à Algar, à Sercomtel e à NEO, como fora solicitado, a prorrogação de prazo prevista no parágrafo 2º do art. 118 do Regimento Interno do Cade, para apresentação de documentos e pareceres necessários à comprovação de suas alegações.

72. Destaca-se, por oportuno, que em 18 de maio de 2021 a empresa Surf também peticionou ao Cade seu ingresso como terceira interessada no presente Ato de Concentração.

73. De acordo com a Nota Técnica nº 10/2021/CGAA4/SGA1/SG/CADE (SEI 0907554), que analisou o pedido:

[...] a possibilidade de intervenção em processos administrativos no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“Cade”) está prevista no artigo 50, incisos I e II, da Lei nº 12.529/2011 e, de forma mais específica, no citado artigo 118 do RICADE, o qual dispõe que “o pedido de intervenção de

⁴⁹ SEI 0890049.

⁵⁰ SEI 0892087.

⁵¹ SEI 0892387.

⁵² SEI 0892676.

⁵³ SEI 0892684.

⁵⁴ SEI 0906323.

terceiros interessados cujos interesses possam ser afetados pelo ato de concentração econômica deverá ser apresentado no prazo de 15 (quinze) dias da publicação do edital [...]”. Tendo em vista que o Edital nº 149, de 30 de março de 2021, foi publicado no Diário Oficial da União, em 31 de março de 2021 (SEI 0885777), o prazo de 15 dias determinado pelo caput do artigo 118 do RICADE para o protocolo de tais pedidos expirou em 19 de abril de 2021. (SEI 0907554, § 12)

74. A petição da Surf não apresentou, ainda, elementos específicos relacionados às preocupações com os impactos ao ambiente concorrencial decorrentes da Operação aqui em análise, sendo sustentada em argumentos mais genéricos quanto aos seus próprios modelos de negócio.

75. Por tais razões, a Nota Técnica indeferiu o pedido de intervenção apresentado pela Surf, dada sua intempestividade e devido à ausência de informações, documentos e pareceres que comprovassem as alegações de que seus interesses fossem afetados pelo presente Ato de Concentração. A decisão foi publicada em 26 de maio de 2021, por meio do Despacho SG nº 725/2021 (SEI 0907627).

76. O Quadro 9 relaciona os pedidos de habilitação de intervenção como terceiro interessado recebidos pela SG, a complementação a esse pedido e outras manifestações adicionais apresentadas ao longo da instrução da análise da presente Operação.

Quadro 9 – Petições apresentadas por terceiros interessados

Solicitante	Habilitação (SEI)	Complementação (SEI)	Manifestações adicionais
Idec	0890049	-	-
Telcomp	0892087	-	0920932
			0942942
			0946111
			0952018
			0972506
Algar	0892387	-	0905470
			0905967
			0958677
Sercomtel	0892676	-	0923231
			0934012
NEO	0892684	0899858	0899870
			0928228
Surf	0906323	-	0953153
			-

Fonte: Elaboração própria.

77. Por fim, ressalta-se que os pontos levantados pelos terceiros interessados admitidos no presente processo serão analisados ao longo deste Parecer.

6. MERCADO RELEVANTE

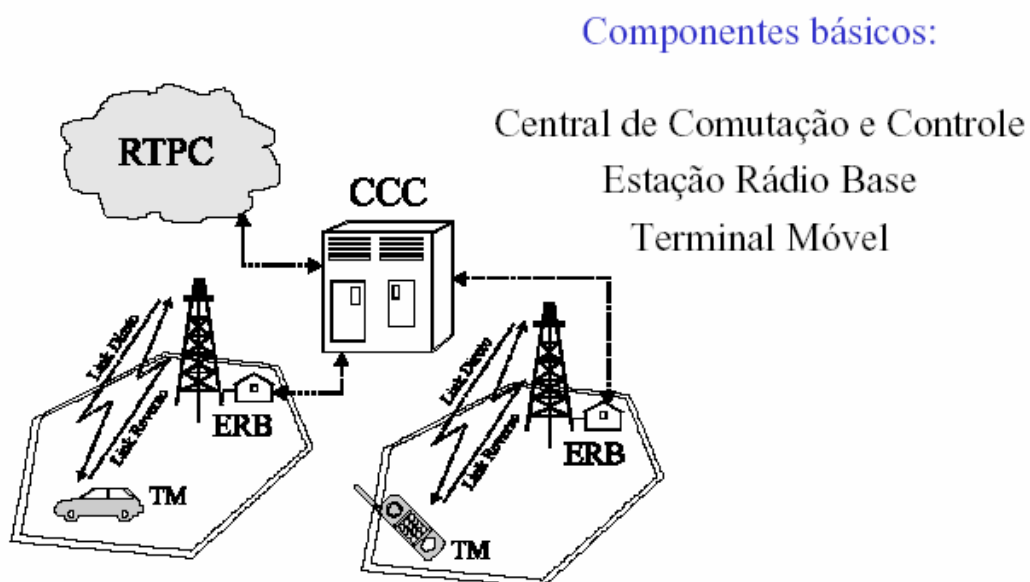
6.1. Introdução técnica

78. Esta seção⁵⁵ apresenta, de forma sintética, alguns conceitos básicos sobre o funcionamento de um sistema de telefonia móvel, enfatizando as principais infraestruturas e elementos de rede que compõem a UPI Ativos Móveis, cuja aquisição constitui o objeto da presente Operação.

79. Tendo em vista que alguns desses conceitos serão utilizados ao longo deste Parecer, esta seção tem por objetivo indicar a finalidade e a relevância dos ativos envolvidos na Operação para a prestação do SMP ao consumidor final, tornando assim a leitura mais fluida e facilitando a compreensão da análise a ser desenvolvida.

80. A rede de telefonia móvel celular é uma rede de telecomunicações projetada com a finalidade de oferecer serviços de telefonia aos usuários, funcionando por meio de um sistema de comunicação sem fio entre estações móveis (terminal móvel – TM), as quais se comunicam por meio de sinais de ondas eletromagnéticas distribuídas por estações rádio base (ERB) e controladas por um Centro de Comutação e Controle - CCC (ou MSC, sigla em inglês para *Mobile Switching Center*). A Figura 5, abaixo, mostra os componentes básicos de uma rede de telefonia móvel.

Figura 5 – Componentes Básicos de uma Rede de Telefonia Móvel



Fonte: docplayer. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/2869255-Introducao-aos-sistemas-celulares-wll.html>>.

⁵⁵ Elaborada com informações obtidas em fontes diversas, como Sauter (2021) e Taid (2021), além dos websites especializados em telecomunicações <www.teleco.com.br>; <www.mobilenetworkguide.com.au>; <radio-waves.orange.com>.

6.1.1. Estação Rádio Base (ERB)

81. A Estação Rádio Base (ERB), ou *cell site*, é a unidade física e material que indica a constituição de infraestrutura de funcionamento da telefonia móvel, configurando-se em um conjunto de equipamentos utilizados para transmitir e receber sinais de rádio entre Estações Móveis (EM) – basicamente os telefones celulares e *smartphones, tablets* – em determinado momento, permitindo que usuários situados em qualquer local dentro do alcance de rádio de áreas geográficas chamadas de células (razão pela qual o serviço de telefonia móvel também é chamado de telefonia celular), se conectem à internet, realizem chamadas e enviem e recebam dados.

82. Assim, compete à ERB prover a interface de rádio entre EMs e o sistema, converter sinais de rádio em sinais de áudio e vice-versa, controlar e informar as EMs em sua área de cobertura, verificar e reportar a qualidade do sinal em sua área de cobertura, verificar e reportar a presença de novas EMs em sua área e responder a comandos recebidos da CCC.

6.1.2. Célula

83. O sistema de telefonia celular oferece uma conexão sem fio à ERB para usuários de qualquer local dentro do alcance de rádio da célula.

84. Essas células são organizadas em formato hexagonal, visando evitar sombras (áreas sem cobertura) e sobreposições, permitindo, assim, maior abrangência da sua área de cobertura móvel.

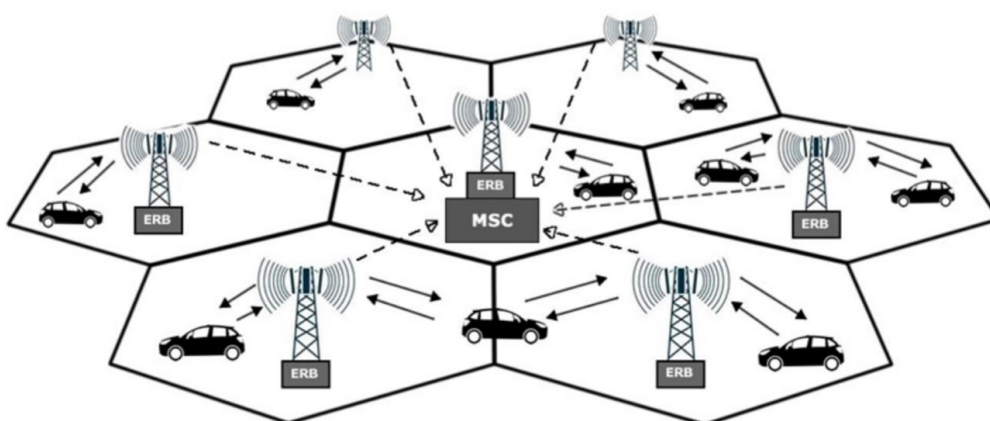
85. Cada célula é uma área de serviço individual e atendida por uma ERB, que se trata da estrutura responsável pelo envio e recebimento do sinal móvel através de um canal de rádio específico (frequência) para o hexágono em que está localizada [para assegurar que a interferência mútua entre os usuários fique abaixo de um nível prejudicial, a ERB de uma célula utiliza um canal de rádio (frequência) diferente da célula vizinha].

6.1.3. Centro de Comutação e Controle (CCC) ou Mobile Switching Center (MSC)

86. Todo esse sistema é controlado por um Centro de Comutação e Controle (CCC), ou *Mobile Switching Center* (MSC), que corresponde a um conjunto de equipamentos destinado a controlar o sistema que executa o serviço móvel celular, coordena o roteamento de chamadas em uma grande área de serviço, controlando as ERBs e conectando-as às estações móveis, além de interconectarem o sistema que executa o serviço móvel celular à rede pública de telecomunicações (Rede de Telefonia Pública Comutada – RTPC), por meio de linhas telefônicas e de dados privativos (canais *Pulse Code Modulation* - PCM, que fazem a modulação do analógico para o digital, fibras ópticas, rádios digitais, etc)

87. A Figura 6 mostra que as áreas de coberturas atendidas por um serviço de telefonia móvel são divididas em células hexagonais, que são iluminadas por ERBs localizadas no centro das mesmas. A ERB faz a comunicação entre o terminal móvel (TM) com a CCC (Central de comutação e controle), que por sua vez realiza as ligações.

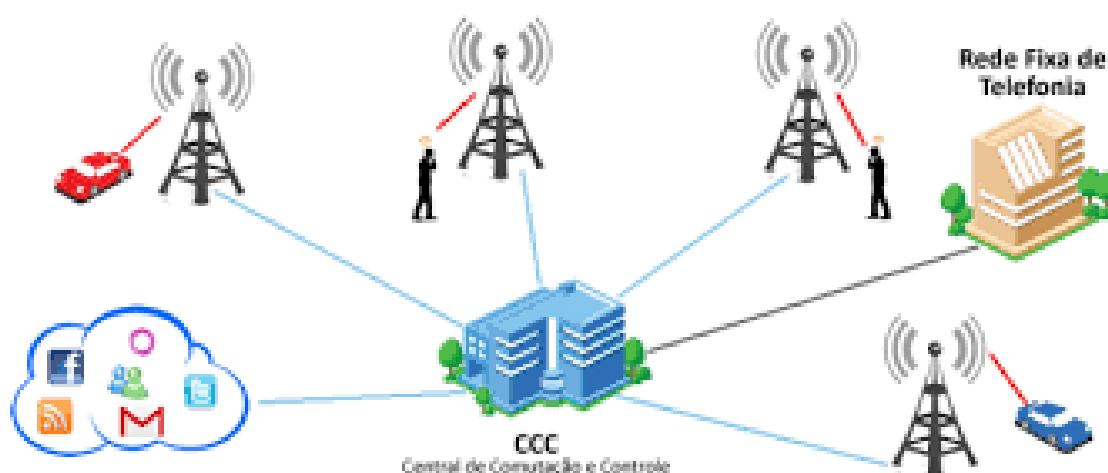
Figura 6 – Configuração do sistema celular em área urbana



Fonte: Portal Intercom. Disponível em:
<<https://portalintercom.org.br/anais/nacional2018/resumos/R13-1588-1.pdf>>.

88. Desta forma, cabe ao CCC administrar o sistema, provendo a interface entre a rede telefônica e o sistema celular, além de se comunicar com outros sistemas celulares, controlar as ERBs, monitorar e controlar as chamadas, interligar as várias ERBs, supervisionar o estado do sistema, controlar e comutar o *handoff* de chamadas (ou *handover*). Trata-se de uma técnica de comutação sofisticada que permite que uma chamada prossiga sem interrupção quando o usuário, em movimento, transita de uma célula à outra, ou seja, permite que os usuários com acesso à rede possam se deslocar por diferentes células sem perder sua conexão). A Figura 7 demonstra graficamente a administração do sistema móvel pela CCC, interligando as EM, as ERBs, a internet e a rede de telefonia fixa.

Figura 7 – Central de Comunicação e Controle



Fonte: Eldorado. Disponível em: <<https://www.eldorado.org.br/blog/redes-moveis-5g-tecnologia-implantacao/>>.

6.1.4. Tamanho da Célula (Macro células e Micro células)

89. O tamanho da área de cobertura de uma célula depende de fatores diversos como a superfície (se plana, montanhosa, de vale, etc); o local da instalação (se área urbana ou rural); a densidade da populacional, densidade de tráfego telefônico (quanto maior o tráfego, menor será a célula projetada para esta região).

90. Desta forma, áreas suburbanas ou rurais, terão células maiores que os centros urbanos. A Figura 8 ilustra a variação do tamanho das células em áreas urbanas e rurais.

Figura 8 – Células em áreas urbanas e rurais



91. O tamanho de uma célula varia, ainda, conforme o alcance da torre onde estão instaladas as ERBs, que, por sua vez, depende da altura em relação à paisagem circundante, da frequência do sinal em uso, da potência do transmissor de sinais, da presença de edifícios próximos, de restrições regulatórias, dentre outros fatores.

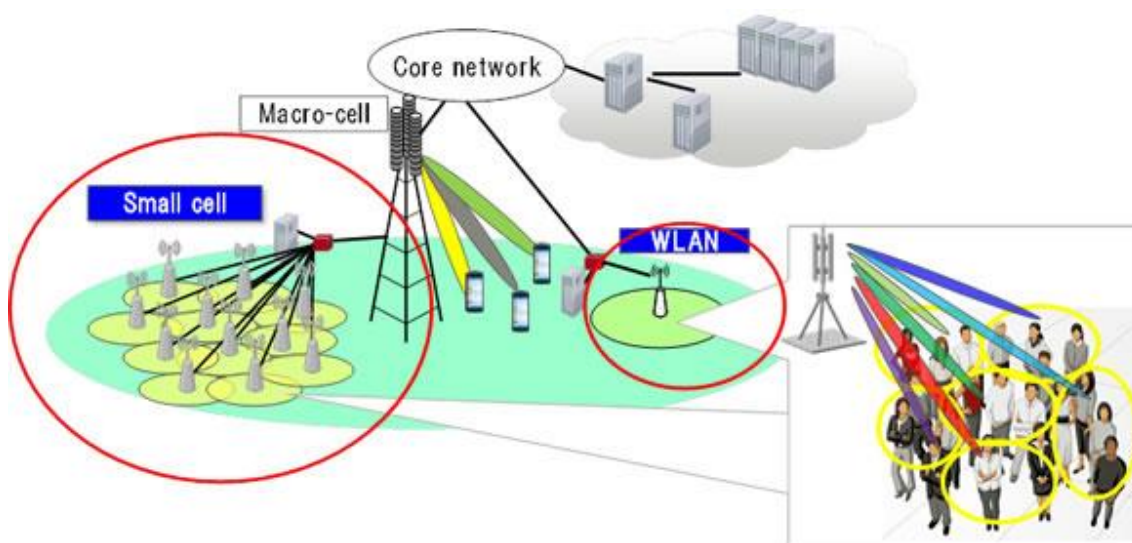
92. Para prover cobertura de sinal de radiofrequência a uma ampla região, fornecendo acesso à rede móvel para usuários dentro de uma área de grande extensão, são criadas as macrocélulas, cujo equipamento de transmissão geralmente é instalado em torres e topos de prédios, evitando a obstrução do sinal, visando garantir a maior amplitude de cobertura e abrangência.

93. Por sua vez, as microcélulas são versões miniatura das macrocélulas, mas não possuem a mesma funcionalidade. Os equipamentos de transmissão da microcélula (ou *microcell* ou *small cell*) emitem cobertura de rádio a uma abrangência menor, motivo pelo qual são instalados perto dos locais onde a conexão é necessária e precisam ser instalados perto um dos outros para criar uma rede de conexão mais consistente.

94. A microcélula fornece um grande número de benefícios sobre a macrocélula, incluindo ser menor, mais barata, requerer menos manutenção e poder ser usada numa variedade de situações nas quais a torre de celular padrão não seria eficaz, como em áreas urbanas de alta densidade.

95. Neste contexto, mais transmissores lidam com toda a carga de tráfego dentro de uma área geográfica do que no caso de um único transceptor, o que possibilita que os operadores ofereçam cobertura de rede de qualidade, maior taxa de dados e serviço ininterrupto. Na Figura 9, a seguir, é possível visualizar a diferença entre macrocélulas e microcélulas.

Figura 9 – Macrocélulas (*macro-cell*) e Microcélulas (*small cell*)



96. As microcélulas são extremamente úteis para permitir uma cobertura ininterrupta de rede em locais nos quais os sinais são bloqueados por muitos obstáculos, como edifícios, árvores, terrenos elevados, etc, de modo que em áreas urbanas e de grande densidade demográfica, tal estrutura fornece um uso mais direcionado e eficiente do espectro, uma vez que um maior número de estações significa que as frequências usadas por uma ERB podem ser utilizadas por outra ERB de uma área diferente para atender a outros usuários.

97. Isto pois, independentemente do tamanho da célula, a alta capacidade de conexão é alcançada ao se limitar a cobertura de cada transmissor de sinal da ERB a uma célula, de modo que os mesmos canais de rádio possam ser reutilizados por outra ERB localizada em outra célula. Através da limitação da área de cobertura até os limites da célula, um mesmo número de canais pode ser usado em outra célula desde que estas estejam separadas uma da outra por uma distância suficientemente grande para que os níveis de interferência sejam aceitáveis (o que se denomina de reuso de radiofrequência).

98. A prática de viabilizar que usuários em diferentes áreas geográficas possam usar um mesmo canal simultaneamente, mostra-se fundamental para o uso eficiente do espectro de radiofrequência, como será visto adiante.

6.1.5. Diferença entre torre de telefonia celular e ERB (cell site)

99. Neste ponto, convém explicar que, em muitas ocasiões, as pessoas, equivocadamente, utilizam o termo “torre de telefonia celular” como sinônimo de *cell site* ou ERB.

100. Uma ERB é composta principalmente por:

- i. Antenas, responsáveis por enviar e receber sinais dentro da célula;
- ii. Torre ou alguma estrutura de suporte (um edifício, por exemplo), onde as antenas são instaladas;
- iii. Equipamentos de telecomunicações diversos;
- iv. Elementos de *backhaul*⁵⁶; e,
- v. Sistemas de fornecimento de energia, inclusive sistemas de backup para o caso de falha no fornecimento.

101. Desta forma, enquanto *cell site* se refere ao equipamento e antena utilizados para transmitir sinal de telefonia móvel entre duas estações móveis, a torre de telefonia

⁵⁶ *Backhaul* é a infraestrutura que permite realizar a interligação entre as ERBs para o escoamento de tráfego, conectando a rede de acesso aos *backbones*, e que pode ser formatada, por exemplo, com cabos de fibraótica, enlaces ponto a ponto, satélite, etc.

celular, na verdade, refere-se à estrutura física nas quais os equipamentos e as antenas são anexadas.

102. As torres de telefonia celular, desta forma, são as estruturas nas quais podem ser instaladas antenas e demais equipamentos necessários para transmitir e receber sinais de rádio dos telefones celulares. A Figura 10 apresenta os elementos que podem compor uma ERB, destacando-se que a torre é um deles.

Figura 10 – Estação Rádio Base

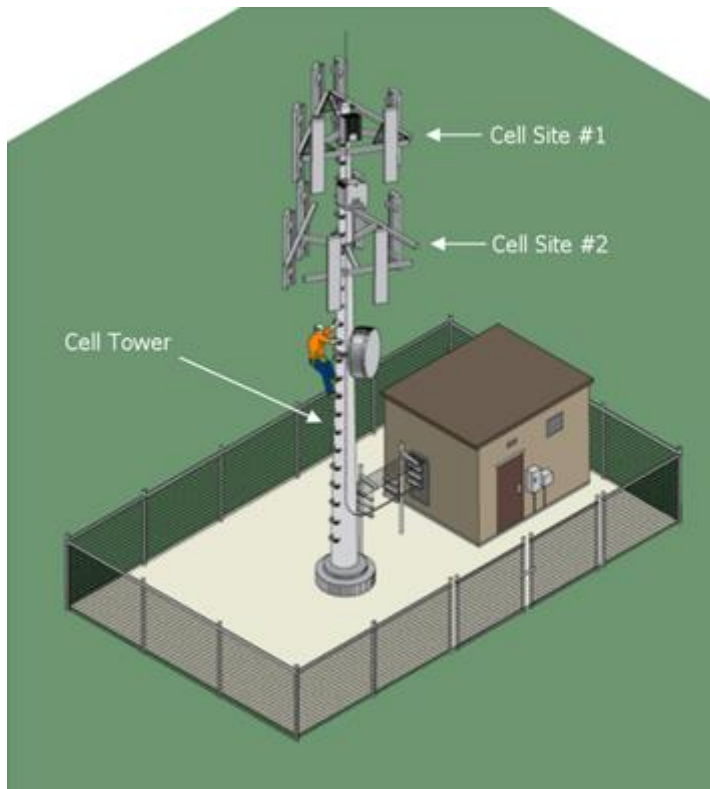


Fonte: Portal de planos. Disponível em: <<https://portaldeplanos.com.br/artigos/tipos-de-tecnologias-telecomunicacoes/>>.

103. Note-se que uma torre de telefonia, a depender de sua configuração, pode oferecer suporte para mais de uma operadora de telefonia móvel, além de possibilitar a colocação de equipamentos de empresas de transmissão de rádio e televisão, agências governamentais, dentre outros. Ainda, na mesma torre de telefonia celular, podem ter antenas instaladas utilizadas para fornecer cobertura de sinal de diferentes tecnologias (2G, 3G, 4G, 4.5G).

104. A Figura 11 abaixo ilustra uma torre que abriga ERBs (*cell sites*) de duas operadoras distintas.

Figura 11 – Torre com dois *cell sites* distintos



Fonte: Steel In The Air. Disponível em: <<https://www.steelintheair.com/cell-site-types/>>.

105. A Figura 12 apresenta uma torre de telefonia real que abriga vários *cell sites*.

Figura 12 – Torre real



Fonte: Tudo Celular. Disponível em: <<https://www.tudocelular.com/planos/noticias/n40465/rede-3g-congestionada.html>>.

6.1.6. Tipos de ERB (Cell Site)

106. Enquanto o equipamento básico é similar na maioria dos locais de transmissão de comunicação sem fio (transmissor/receptor, antena, cabo coaxial, *backhaul*, etc), existem diferentes tipos de *cell sites*.

107. As ERBs instaladas em estruturas erguidas a partir do solo, como torres e mastros, são denominadas de *greenfield*. Já as ERBs *rooftop* são aquelas instaladas em cobertura de edifícios, como no caso da ERB da Figura 13 abaixo:

Figura 13 – Exemplo de uma ERB *rooftop*



Fonte: Vorbe. Disponível em: <<https://www.vorbe.com.br/artigos/aterramento-estacoes-radio/>>.

108. Por sua vez, uma *small cell site* (célula pequena, em tradução literal), é um *cell site* individual de tamanho⁵⁷, potência e rádio de cobertura menor, tipicamente instaladas para densificar ou aumentar a capacidade geral da rede em áreas de maior demanda. A Figura 14 mostra um exemplo real de uma *small cell* e a Figura 15 apresenta uma *small cell greenfield*.

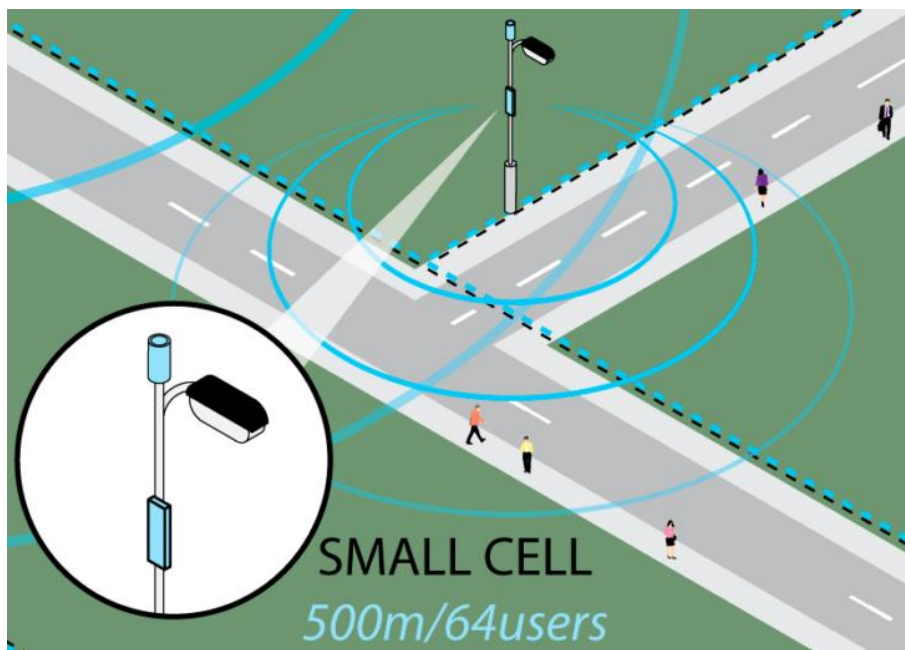
⁵⁷ O equipamento de transmissão pode ser instalado dentro de um espaço do tamanho de um armário.

Figura 14 – Exemplo de *small cell*



Fonte: Mobile World Live. Disponível em: <<https://www.mobileworldlive.com/featured-content/top-three/small-cell-forum-outlines-plan-for-5g-future>>.

Figura 15 – *Small cell greenfield*



Fonte: Stell in the air. Disponível: <<https://www.steelintheair.com/cell-site-types/>>.

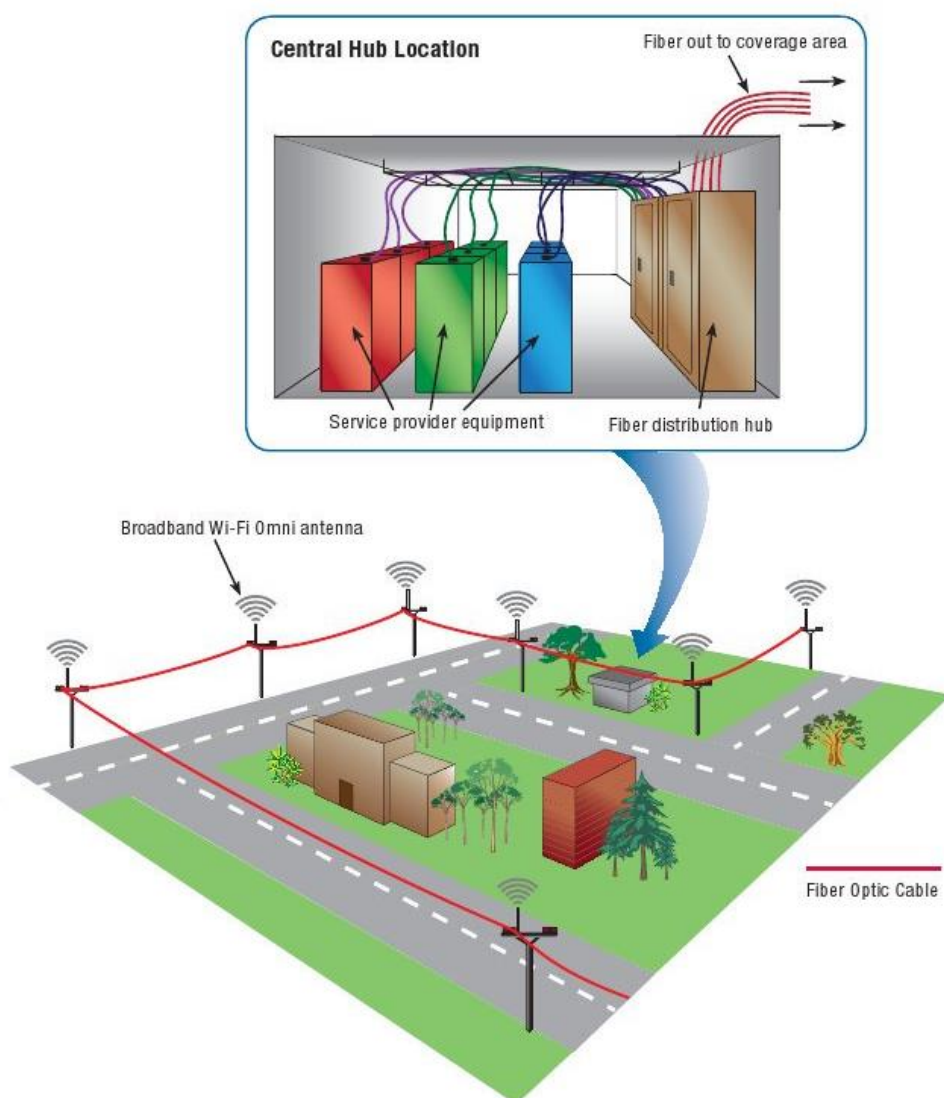
6.1.7. *Distributed Antenna System – DAS. Indoor DAS e Outdoor DAS*

109. Outro tipo de *cell site* é o que visa melhorar a performance da rede, ao proporcionar aumento na cobertura e capacidade, chamado *Distributed Antenna System – DAS* (em tradução literal, sistema de antenas distribuídas). Esse sistema é formado por uma rede de antenas que não gera, mas apenas envia e recebe (ou seja, distribui) sinal celular, aperfeiçoando a conectividade de voz e dados para o usuário final.

110. Um DAS pode ser designado para uso externo (*outdoor DAS*) e para uso interno (*indoor DAS*).

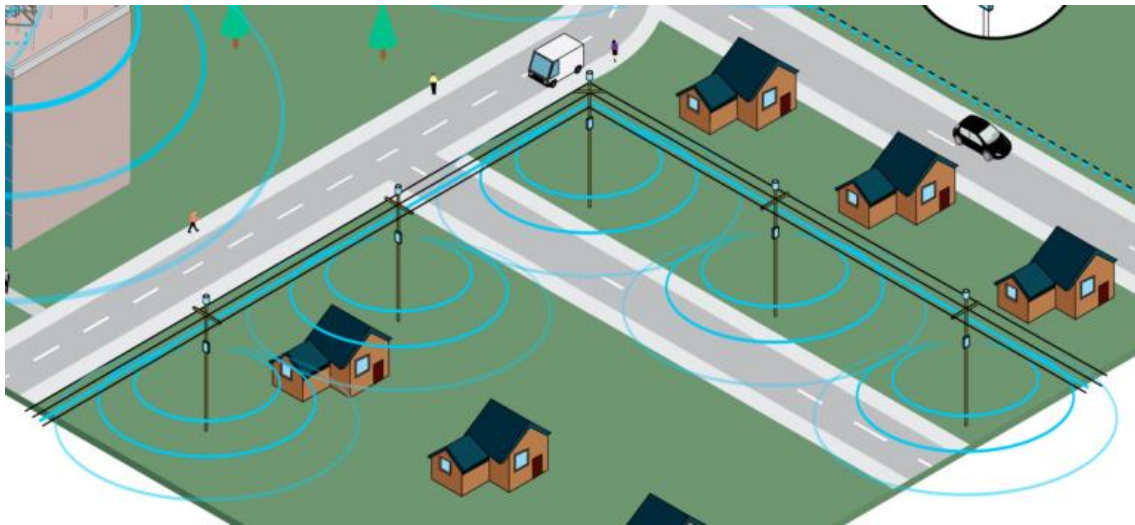
111. O DAS externo é similar ao *small cell* em termos do tipo de antena que são instaladas em postes ou outras estruturas. Contudo, ao invés de possuir o equipamento de transmissão instalado separadamente em cada conjunto de antena, há uma central na qual o equipamento é instalado coletivamente, utilizando várias antenas com potência e cobertura reduzidas, conectadas a uma central, ao invés de apenas 01 (uma) antena de alta potência e cobertura, para oferecer serviço de transmissão de voz e dados em uma determinada área. Esse sistema, demonstrado na Figura 16 e Figura 17 abaixo, é utilizado para preencher a cobertura em locais nos quais a instalação de uma antena tradicional mostre-se difícil ou até impossível.

Figura 16 – Outdoor DAS



Fonte: L-com. Disponível em: <<https://www.l-com.com/frequently-asked-questions/what-is-a-distributed-antenna-system-das>>.

Figura 17 – Outdoor DAS

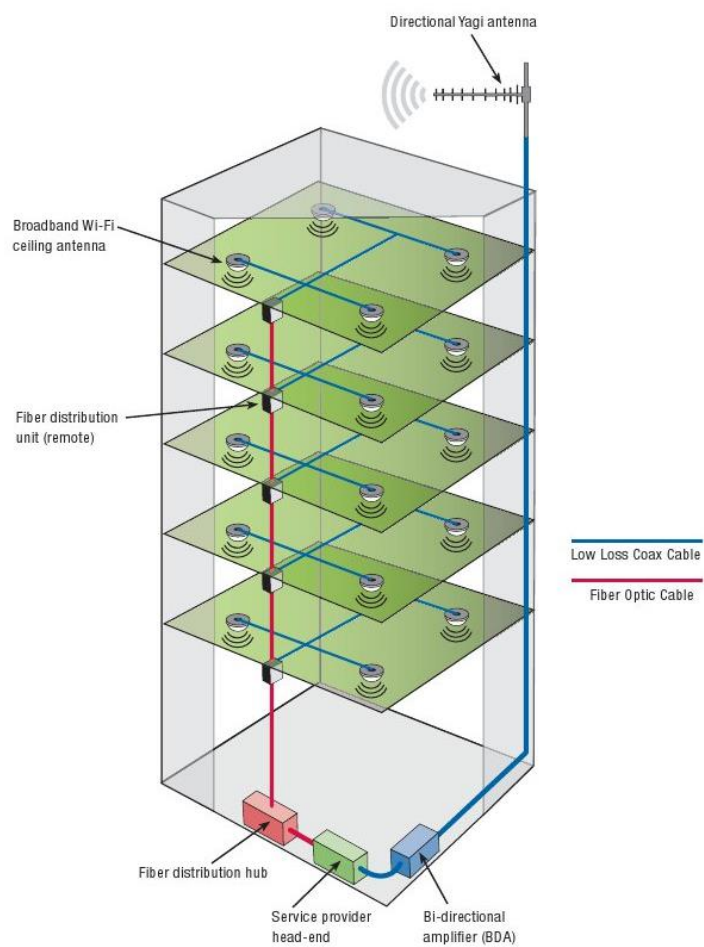


Fonte: Stell in the air. Disponível em: <<https://www.stellintheair.com/cell-site-types/>>.

112. Um *indoor* DAS é similar ao *outdoor* DAS, salvo pelo fato de que seus componentes são desenvolvidos para uso interno. Assim como o externo, há uma central na qual o equipamento de transmissão é instalado, bem como antenas instaladas ao longo da construção, as quais são conectadas à central por cabo Ethernet ou de fibra ótica.

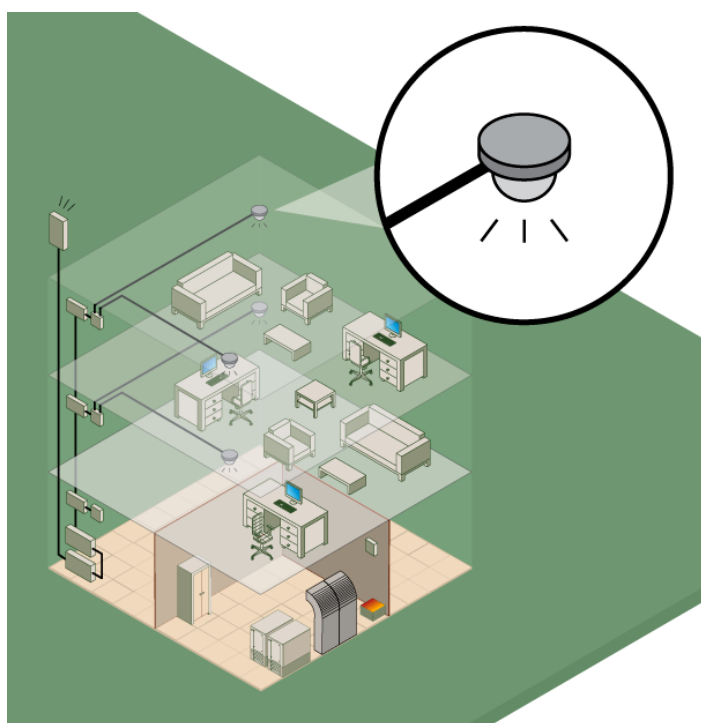
113. Um *indoor* DAS provê cobertura para partes da edificação que *cell sites* exteriores não conseguem alcançar (tanto as torres, quanto os *rooftops*), expandindo a capacidade da rede e aliviando a demanda de mais *cell sites*. Ilustrados, pela Figura 18 e Figura 19 abaixo, são normalmente instalados em grandes edificações, como prédios comerciais ou residenciais, ou, até mesmo, em locais maiores, como estádios ou arenas.

Figura 18 – Indoor DAS



Fonte: L-com. Disponível em: <<https://www.l-com.com/frequently-asked-questions/what-is-a-distributed-antenna-system-das>>.

Figura 19 – Indoor DAS



Fonte: Stell in the air. Disponível em: <<https://www.stellintheair.com/cell-site-types/>>.

6.1.8. Espectro eletromagnético de radiofrequência

114. O espectro eletromagnético é o conjunto de toda a faixa de frequências em que se mostra possível a radiação eletromagnética, distribuídas a partir dos valores dos comprimentos de onda e da frequência das radiações. Dentro da faixa de frequências do espectro eletromagnético, ondas de luz e ondas de rádio se propagam na forma de campos elétricos e eletromagnéticos oscilantes que viajam à velocidade da luz.

115. O espectro eletromagnético inclui a luz visível, os raios-X, os raios gama, a radiação infravermelha e ultravioleta, micro-ondas e o espectro radioelétrico - ondas de rádio - que ocupa uma fração do espectro eletromagnético, que se estende das radiofrequências de 8,3 kHz até 3000 GHz. A Figura 20 ilustra as frequências e comprimentos de onda do espectro eletromagnético.

Figura 20 – Comprimentos de onda e frequência das radiações



Fonte: Brasil Escola. Disponível em: <https://www.mpbagro.com.br/espectro_eletromagnetico>.

116. O Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências⁵⁸ define, no art. 3º, inc. XIV, o espectro eletromagnético como:

[...] bem público, de fruição limitada, administrado pela Anatel, correspondente ao espectro eletromagnético abaixo de 3000 GHz, cujas ondas eletromagnéticas se propagam no espaço sem guia artificial e que é, do ponto de vista do conhecimento tecnológico atual, passível de uso por sistemas de radiocomunicação.

117. Para fins de melhor compreensão, os termos “espectro de radiofrequências”, “espectro radioelétrico” ou simplesmente “espectro” são usados para tratar do mesmo objeto, o conjunto de ondas de rádio passível de uso por sistemas de comunicação.

6.1.9. Ondas de Rádio e Radio Access Network (RAN)

118. Neste contexto, interessam-nos, em especial, as ondas de rádio, que são ondas eletromagnéticas cujas frequências são compreendidas entre 3kHz e 300 GHz (3000 hertz e 300 giga-hertz), de menor frequência e energia do espectro eletromagnético e são largamente usadas nas tecnologias das telecomunicações, por transmissores e receptores de rádio, que fazem uso de antenas tanto para emití-las quanto para captá-las. A Figura 21, abaixo, mostra exemplos de antenas de rádio.

⁵⁸ Resolução Anatel nº 671, de 3 de novembro de 2016.

Figura 21 – As antenas de celular são antenas de rádio



Fonte: Prepara Enem. Disponível em: <<https://www.preparaenem.com/fisica/ondas-de-radio.htm>>.

119. As ondas de rádio são responsáveis pela transmissão da informação via aérea entre as diversas ERBs e centros de controle e comutação, componentes de uma rede de acesso via rádio (*Radio Access Network – RAN*) e permitem o desenvolvimento de uma série de aplicações, desde a navegação aeronáutica e marítima, ao rádio, à televisão, radares, satélites e, mais recentemente, à telefonia móvel e à banda larga móvel para acessar a internet.

120. Assim, em uma RAN, os dispositivos dos usuários que utilizam transmissão de rádio (como um *smartphone*) operam de maneira semelhante: um transmissor gera um sinal que contém, por exemplo, voz codificada, pacotes de vídeo ou dados trafegando em uma frequência de rádio específica.

121. Esse sinal é irradiado para o meio ambiente por uma antena a partir de uma ERB, trafegando entre diversas outras e, também, por centrais de comando das operadoras, até ser decodificado em seu destino final, de maneira quase simultânea, notadamente no que diz respeito à voz.⁵⁹ A Figura 22 ilustra diversos equipamentos que atuam como receptores e emissores de ondas de rádio.

⁵⁹ Uma apresentação mais completa sobre a utilização do espectro na topologia RAN pode ser encontrada na publicação “Spectrum Handbook: Understanding the Basics of Spectrum Policy for Mobile Telecommunications”, da GSMA Association. Disponível em: <<https://www.gsma.com/spectrum/wp-content/uploads/2012/09/Spectrum-GSMA-Spectrum-Handbook-2012.pdf>>.

Figura 22 – Celulares, notebooks e rádios são dispositivos que captam e emitem ondas de rádio



Fonte: Prepara Enem. Disponível em: <<https://www.preparaenem.com/fisica/ondas-de-radio.htm>>.

6.1.10. RAN sharing

122. Importante salientar que por se tratar de um recurso escasso (não há quantidade suficiente para atender a todas as pessoas que o desejam ou o demandam, se ele não for cobrado), o espectro de radiofrequência deve ser utilizado de forma organizada, de modo que o aumento da demanda oriundo do crescente uso de tecnologias de comunicação baseadas em transmissão de radiofrequências evidencia a importância do espectro de radiofrequência e dos processos nacionais de gestão do espectro.

123. Nesse contexto, técnicas de planejamento, recursos modernos de tratamento de dados, análises de engenharia e estudos econômicos e sociais são importantes pilares

para a tomada de decisão quanto às formas e condições para a destinação das faixas de radiofrequências aos diversos serviços e aplicações que possam fazer uso desse recurso

124. Para suportar e ampliar a capacidade de tráfego simultâneo de dados em volumes cada vez maiores, as operadoras vêm aumentando seus investimentos em atualização tecnológica e em equipamentos mais sofisticados de tráfego e conectividade (*Capital Expenditure* – CAPEX⁶⁰) e, a depender de sua estratégia comercial, na implantação de novas ERBs, seja em torres próprias ou mediante contratos de uso com empresas *towercos*⁶¹.

125. Outra possibilidade de aumento de capacidade se dá também pela obtenção de licenças para uso de faixas de espectro adicionais. Contudo, essa alternativa é constrangida pelo fato de que este insumo é um bem escasso e com limites bem definidos de uso no espaço e no tempo pela Anatel, por meio da Resolução nº 703/2018⁶², e depende ainda de leilões específicos ou de devolução e reuso de radiofrequências⁶³.

126. Além das limitações para se utilizar mais faixas do espectro, há também dificuldades quanto à própria expansão das soluções via ERB e, por conseguinte, de toda a infraestrutura de RAN, havendo escassez de espaços disponíveis em grandes centros urbanos para sua instalação, com limitações normativas impostas pelas autoridades municipais de ordem urbanística e ambiental.

127. Decorrente desses fatores, a própria Anatel elaborou normativo que disciplina o compartilhamento de infraestrutura, por meio da Resolução nº 683/2017⁶⁴, segundo a qual, como se lê no parágrafo único de seu artigo 3º, *devem ser empreendidos esforços no sentido de evitar a duplicidade de infraestrutura para prestação de serviço, buscando a racionalização no uso de instalações*.

128. Ainda, a busca por eficiência e pela otimização da alocação dos recursos sempre norteou o mercado de telecomunicações, o qual constantemente persegue soluções visando racionalizar o uso da infraestrutura, principalmente em decorrência do amadurecimento dos serviços e da evolução tecnológica, sendo certo que o compartilhamento de infraestrutura, assim como o conhecemos, também evoluiu ao

⁶⁰ Despesas de capital ou investimentos em bens de capitais.

⁶¹ As *towercos* são empresas que atuam no mercado *upstream* de infraestrutura de telecomunicações. Grosso modo, o modelo de negócios de tais empresas é baseado na instalação de infraestrutura passiva para ERBs, em localidades estratégicas, e posterior aluguel de espaços nas torres para operadoras instalarem seus equipamentos de infraestrutura ativa, os quais são responsáveis pela transmissão, tráfego e comunicação de dados pelo espectro. Destaca-se, por oportuno, que há operadoras verticalmente integradas, ou seja, que possuem torres próprias, atuando como *towercos*, e, naturalmente, instalando nelas seus *sites*. Ao mesmo tempo, inclusive por *enforcement* regulatório (Anatel), cedem espaços em suas torres também a outras operadoras, mediante remuneração.

⁶² Resolução Anatel nº 703, de 01 de novembro de 2018.

⁶³ Um grupo de canais utilizado em uma célula pode ser reutilizado nas células co-canais se estas se encontram a uma distância tal que a relação portadora-interferência no sistema seja superior à mínima necessária para uma qualidade aceitável do serviço, permitindo que usuários em diferentes áreas geográficas possam simultaneamente utilizar as mesmas frequências. Aumenta de forma considerável a eficiência espectral do sistema e, por consequência, a sua capacidade (nº de usuários).

⁶⁴ Resolução Anatel nº 683, de 05 de outubro de 2017.

longo do tempo, passando de elementos passivos ou *Site Sharing*⁶⁵ para também abranger o compartilhamento de elementos ativos, como redes e espectro.

129. Com efeito, o comumente referido no âmbito nacional e internacional como *RAN sharing*, consiste no compartilhamento da rede de acesso via contrato celebrado entre empresas concorrentes, podendo, inclusive, envolver o uso do espectro de radiofrequências a elas outorgadas.

130. Previsto na regulamentação desde 2006, o compartilhamento de elementos ativos - redes e espectro, só ganhou impulso com o estabelecimento simultâneo de compromissos de abrangência desafiadores, em especial aqueles constantes dos editais de 3G e 4G, o que motivou as operadoras a racionalizarem ainda mais seus recursos.

131. A utilização do compartilhamento de espectro encontra amparo normativo no art. 14, da Resolução nº. 671, de 3 de novembro de 2016, que aprova o Regulamento de Uso de Espectro (RUE), que trazem as seguintes previsões:

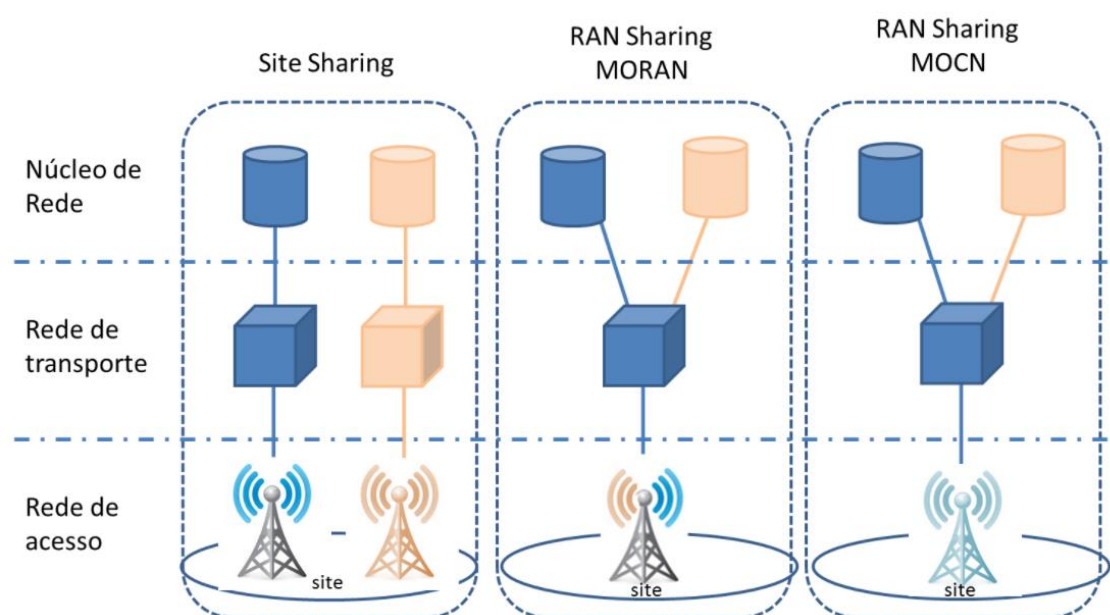
Art. 14. Podem ser permitidas, mediante anuência prévia, a partir de fundamentação técnica submetida às áreas competentes da Anatel, e observando o interesse público e a ordem econômica, a exploração industrial de rede de acesso por rádio e a exploração industrial de radiofrequências entre concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações, desde que atendidas as condições mencionadas neste Regulamento.

6.1.11. Modelos de *Ran sharing*

132. O compartilhamento do espectro pode se dar de várias formas, seja por sua utilização em momentos diferentes do tempo, seja por separação geográfica, ou, até mesmo, por utilização de técnicas de engenharia específicas como a diretividade de antenas. Existe, entretanto, uma forma que envolve uma negociação direta e acordos comerciais entre empresas, de forma a reduzir custos e superar limitações técnicas. A Figura 23 demonstra, graficamente, alguns desses modelos, cuja explanação segue logo abaixo.

⁶⁵ Espaços físicos, *backhaul* comum, mastros e torres, geradores de energia, etc.

Figura 23 – Modelos conhecidos de *RAN sharing*



Fonte: Anatel. INFORME Nº 4/2016/SEI/SOR.

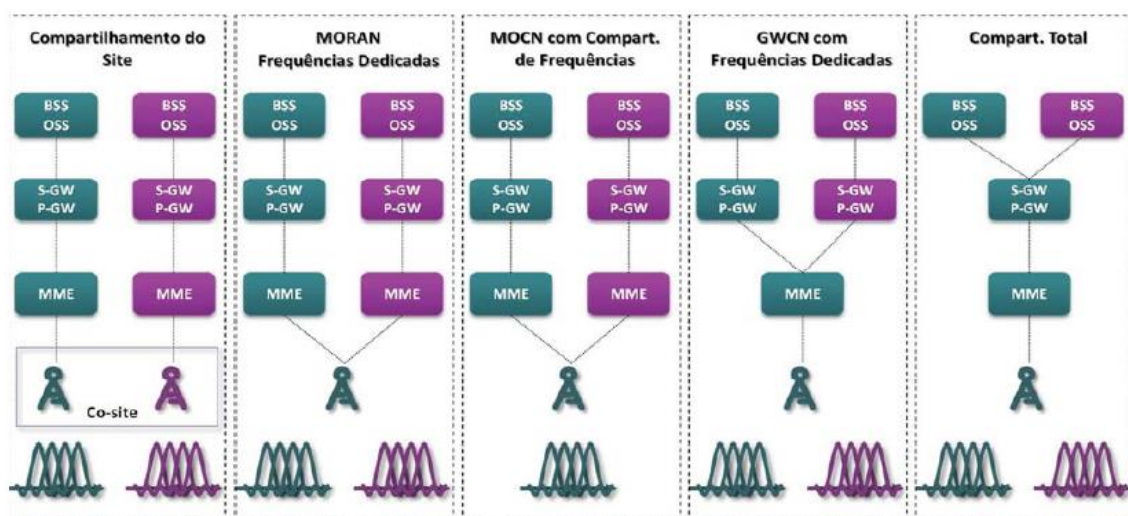
133. No modelo *Site Sharing*, há apenas o compartilhamento do local de instalação das antenas, aspecto que será abordado na parte desse informe que trata do compartilhamento no licenciamento.

134. Em relação ao modelo de arquitetura de rede MORAN (*Multiple Operator Radio Access Network*), compartilha-se a rede de transporte, o local de instalação das torres e as próprias estações fixas, mantendo a separação das radiofrequências outorgadas a cada uma das empresas. Por sua vez, o modelo MOCN (*Multiple Operation Core Network*), engloba os compartilhamentos previstos no MORAN e a inclusão, no acordo, do compartilhamento das radiofrequências outorgadas para as empresas.

135. Há ainda o modelo GWCN (*Gateway Core Network*), semelhante à MOCN, inclusive com a possibilidade de compartilhar ou não o espectro, mas possui a diferença de poder também compartilhar a rede *Mobility Management Entity* (MME), que é um elemento de gerenciamento de mobilidade.

136. De forma geral, a comparação entre esses modelos de arquitetura é exemplificada na Figura 24 abaixo.

Figura 24 – Modelos de arquitetura para compartilhamento de RAN



Fonte: Cade. Parecer nº 8/2020/ CGAA4/SGA1/SG (SEI 0745523).

137. Note-se que o uso de uma mesma rede, inclusive espectro, por mais de uma operadora traz benesses que não se restringem às próprias operadoras envolvidas, mas sim que visam atender a um interesse público maior de toda a sociedade, o qual é comprovado por benefícios que vão desde impactos urbanísticos positivos, com a melhoria de ocupação dos espaços e redução de obras civis para construção de rede de acesso, à contribuição para a sustentabilidade, derivada do uso racional de energia.

138. Ademais, o *RAN sharing* também permite acelerar a ampliação da cobertura, por meio da redução do prazo de entrada de outras operadoras em determinadas áreas geográficas, acirrando a competição nestes mercados com mais ofertas.

6.1.12. Refarming

139. Um ponto a se destacar é que, cada uma das tecnologias de comunicações via rádio (RAN) utiliza uma porção do espectro (recurso este, limitado e altamente regulado), alocado especificamente para uso daquele serviço ou tecnologia específica. Assim, considerando que as comunicações móveis evoluíram de sistemas analógicos de transmissão apenas de voz, para sistemas digitais, mais robustos e capazes de acomodar voz e dados (imagens, texto, multimídia, etc), várias tecnologias já obsoletas continuam a ocupar aquela porção específica do espectro (frequência), gerando ineficiência e escassez espectral.

140. Uma vez que o número de usuários de sistemas de comunicações que fazem uso do espectro (como, por exemplo, os sistemas móveis) superou em muito o número daqueles que não fazem uso do espectro, torna-se cada vez mais notável que o espectro é um recurso extremamente valioso para o desenvolvimento econômico futuro.

141. Para lidar com essa escassez e evitar o seu uso ineficiente, costuma-se autorizar que outros serviços usem aquela porção do espectro (frequência) inicialmente alocada para um serviço e/ou tecnologia diferente, ou seja, reaproveitar a frequência que foi

inicialmente destinada para uma tecnologia para o uso de outra. Esta prática, comumente conhecida como *refarming*, é imperativa para a administração racional do espectro, uma vez que a recanalização dessa frequência irá permitir melhor uso para as atualizações tecnológicas.

142. Assim, *refarming* é a reutilização das faixas de radiofrequência de comunicações utilizadas por um serviço e que com o tempo passam a ser necessárias para outras aplicações ou serviços e normalmente utilizando novas tecnologias, que propiciam um melhor aproveitamento destas mesmas faixas de radiofrequências. Trata-se de um excelente custo-benefício de aumento da capacidade de transmissão, da qualidade do serviço e otimização da área de cobertura, sem a necessidade de participação em novo leilão de espectro.

143. Contudo, os benefícios devem ser sopesados em relação aos desafios enfrentados por cada operadora móvel durante o planejamento e execução da atividade de *refarming*, pois, na realidade, o conceito de *refarming*, inclui a responsabilidade dos novos detentores destas frequências de assumirem os custos de migração dos atuais detentores que as utilizam para prestar algum serviço adotando outra solução que dê continuidade ao serviço atual.

144. Foi assim na liberação da radiofrequência de 2,5 GHz que era utilizada pela TV por Assinatura para os serviços em 4G, que foi acelerada para atender a Copa do Mundo de futebol no Brasil, que era uma exigência da *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA).

145. Isso ocorreu da mesma forma na TV aberta (radiodifusão) na transição do sinal analógico para o sinal digital. Esta reutilização da faixa de radiofrequência de 700 MHz utilizada na TV analógica de sinal aberto, que migrou para o sinal de TV aberta digital, permitiu uma melhor utilização dessa faixa de frequência para utilização nos serviços moveis celulares em 4G.

6.1.13. Relevância do uso eficaz do espectro

146. O espectro tem se tornado cada vez mais um recurso relevante para o crescimento econômico e o desenvolvimento social dos países, em especial aqueles em desenvolvimento. Estudos demonstram que há uma relação direta entre investimentos, locais e estrangeiros, e a existência de uma rede avançada e desenvolvida de comunicações.

147. Nesse contexto, técnicas de planejamento, recursos modernos de tratamento de dados, análises de engenharia e estudos econômicas e sociais são importantes pilares para a tomada de decisão quanto às formas e condições para a destinação das faixas de radiofrequências aos diversos serviços e aplicações que possam fazer uso desse recurso.

148. O uso eficaz do espectro pode fazer uma grande diferença para a prosperidade de um país, especialmente onde as comunicações dependem fortemente de tecnologias sem fio, como sistemas celulares. A escassez de espectro, seja real ou artificial, tem um impacto adverso sobre a prosperidade.

149. Destaca-se que o propósito-chave da gestão do espectro é maximizar o valor e benefícios que a sociedade recebe do espectro de rádio, permitindo seu uso por tantos usuários eficientes quanto seja possível, enquanto se garanta que a interferência entre diferentes usuários permaneça gerenciável.

150. Assim, o uso do espectro deve ser organizado de forma a atender ao mercado de telecomunicações e trazer investimentos essenciais para o país, sendo relevante zelar por esse recurso que é essencial para a prestação dos serviços de telecomunicações, adotando-se medidas que considerem os princípios de neutralidade tecnológica para uso do espectro, ampliando desta forma as opções de cunho técnico e comercial que estejam disponíveis para o setor, ampliando a versatilidade e atratividade do mercado de telecomunicações.

6.2. Considerações iniciais

151. Tradicionalmente, os serviços de telefonia celular têm sido analisados pelo Cade como um mercado integrado. Utilizando as definições provenientes da regulação setorial – Serviço Móvel Celular (SMC)⁶⁶ e Serviço Pessoal Móvel (SMP)⁶⁷ – as análises empreendidas usualmente consideraram um único mercado relevante englobando a prestação do serviço no varejo aos consumidores finais, bem como as infraestruturas necessárias à operação das redes de telefonia móvel⁶⁸.

152. Essa opção por analisar um único mercado relevante se explica pela forma como o setor de telefonia móvel foi estruturado, com empresas verticalmente

⁶⁶ O Serviço Móvel Celular (SMC) é o serviço de telecomunicações móvel terrestre, aberto à correspondência pública, que utiliza sistema de radiocomunicações com técnica celular, interconectado à rede pública de telecomunicações, e acessado por meio de terminais portáteis, transportáveis ou veiculares, de uso individual. Excepcionalmente, por motivos históricos, o SMC, que é prestado em regime privado, foi objeto de contrato de concessão e não de autorização. Atualmente, a Anatel já não emite outorgas para SMC e incentiva as operadoras detentoras das licenças a substituí-las por novas licenças de SMP. Fonte: Teleco. Disponível em: <https://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialleg/pagina_4.asp>.

⁶⁷ Conforme definido na Resolução Anatel nº 477, de 7 de agosto de 2007, o Serviço Móvel Pessoal (SMP) é o serviço de telecomunicações móvel terrestre de interesse coletivo que possibilita a comunicação entre Estações Móveis e de Estações Móveis para outras estações. O SMP é caracterizado por possibilitar a comunicação entre estações de uma mesma Área de Registro do SMP ou acesso a redes de telecomunicações de interesse coletivo. O SMP é prestado em regime privado e sua exploração e o direito ao uso das radiofrequências necessárias dependem de prévia autorização da Anatel.

⁶⁸ Caso dos Atos de Concentração: nº 53500.001555/2001 (Global Telecom S/A, Daini do Brasil S/A, Inepar S/A e Motorola NMG Brasil Ltda.); nº 53500.001054/2001 (Telesp Celular Participações S.A. e Global Telecom S.A.); nº 53500.001673/2001 (Tim do Brasil Ltda. e Blucel S.A.); nº 53500.002055/2001 (Tim do Brasil Ltda. e Unicel S.A.); nº 53500.001368/2003 (BSE S.A. e Telecom Américas Ltda.); nº 53500.022892/2007 (Vivo Participações S.A., Telpart Participações S.A. e Telemar Norte Leste S.A.); nº 08700.002013/2019-56 (Claro S.A. e Nextel Telecomunicações Ltda.). Por sua vez, nos atos de concentração nº 53500.010407/2004 (Teléfonos de México S.A de CV, WorldCom Inc., MCI WorldCom) e nº 08700.009731/2014-49 (Telefonica S.A.; Assicurazioni Generali S.p.A.; Intesa Sanpaolo S.p.A.; Mediobanca -Banca di Credito Finanziario S.p.A.) foram analisados alguns mercados de atacado, embora caiba destacar que essas operações envolveram empresas que não atuavam com SMP – Embratel e GVT, respectivamente.

integradas que detêm autorização para uso de faixas do espectro de radiofrequência em caráter primário e operam as próprias infraestruturas para atender aos seus consumidores finais. Tais empresas serão tratadas ao longo deste Parecer por **operadora de rede móvel** ou **MNO** (do inglês *Mobile Network Operator*).

153. Mesmo após o processo de privatização do sistema Telebrás e a abertura do mercado à concorrência, essa realidade não se alterou de forma significativa, com as novas operadoras de redes móveis também atuando nos diversos elos que compõem a cadeia produtiva da indústria de telefonia móvel⁶⁹.

154. Todavia, mudanças relativamente recentes na forma de estruturação do setor de telecomunicações e na prestação de serviços móveis de voz e dados aos consumidores finais têm impulsionado o desenvolvimento de mercados próprios, nos quais participam tanto as tradicionais MNOs como agentes com atuação focada em elos específicos da cadeia. Um exemplo concreto desse movimento é o surgimento das denominadas **operadora de rede móvel virtual** ou **MVNOs** (do inglês *Mobile Virtual Network Operator*), empresas que prestam serviços móveis de voz e dados aos consumidores sem, no entanto, deterem as próprias infraestruturas e nem acesso ao espectro de radiofrequência em caráter primário.

155. Essa nova realidade, inclusive, tem se refletido na submissão ao Cade de atos de concentração que afetam não a indústria de telecomunicações como um todo, mas somente etapas dela, conforme demonstrado a seguir.

156. A observação desse movimento, o acúmulo de experiência com a análise de atos de concentração anteriores envolvendo o setor de telecomunicações e os elementos colhidos ao longo da presente instrução motivaram esta SG a aprofundar a investigação acerca dos possíveis efeitos do presente Ato de Concentração sobre mercados de atacado situados à montante do mercado varejista de telefonia móvel.

157. Nesse sentido, a Nota Técnica nº 14/2021/CGAA4/SGA1/SG/Cade (SEI 0936624), acolhida pelo Despacho SG 1056/2021 (SEI 0936624), facultou às Requerentes a proposição de definições para possíveis mercados relevantes situados a montante ao mercado de SMP.

158. Em sua manifestação de resposta (SEI 0944236) à Nota Técnica nº 14/2021/CGAA4/SGA1/SG/Cade, as Requerentes não propuseram definições para possíveis mercados relevantes de insumos e infraestruturas necessárias à prestação do SMP aos consumidores finais, optando por fazer alusão aos mercados de atacado⁷⁰ definidos pela Anatel no Plano Geral de Metas de Competição (PGMC)⁷¹ e por destacar

⁶⁹ Um resumo da evolução histórica e legislativa do setor de telecomunicações no Brasil pode ser encontrada no documento “Histórico da Legislação de Telecomunicações no Brasil” (2017), de autoria do Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados Bernardo Felipe Estellita Lins. O arquivo está disponível no endereço eletrônico: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/34499>.

⁷⁰ Os mercados de atacados definidos no PGMC são: (i) Exploração Industrial de Linha Dedicada (EILD); (ii) Infraestrutura passiva de dutos e subdutos; (iii) Interconexão para tráfego telefônico em rede fixa; (iv) Interconexão para tráfego telefônico em rede móvel; (v) Roaming; (vi) Transporte de dados em alta capacidade; (vii) Infraestrutura de rede fixa de acesso para transmissão de dados por meio de par de cobre em taxas de transmissão iguais ou inferiores a 12 Mbps.

⁷¹ Aprovado pela Resolução Anatel nº 600, de 8 de novembro de 2012 e alterado pela Resolução Anatel nº 694, de 17 de julho de 2018.

as obrigações regulatórias que incidem sobre os grupos com Poder de Mercado Significativo (PMS)⁷², nos termos da regulação vigente.

159. O entendimento das Requerentes acerca desses mercados *upstream* estão sintetizados nos trechos abaixo:

Neste contexto, observa-se que, embora existam mercados bem caracterizados e desenvolvidos de determinados ativos de atacado (como torres e os demais regulamentados pelo PGMG), não existem propriamente mercados nos quais sejam abertamente transacionadas ERBs ou faixas do espectro radioelétrico autorizadas pela ANATEL. A existência de contratos pontuais de *RAN sharing* entre operadoras de SMP, bem como contratos com MVNOs, na forma da regulamentação, não caracteriza a existência nem autoriza que se definam mercados para esses insumos. A bem da verdade, qualquer transação que envolva o direito de uso de faixas do espectro depende de prévia anuência da ANATEL, e o funcionamento do mercado secundário de espectro ainda não foi regulamentado, como já detalhado ao longo do presente processo.

[...]

Os mercados de atacado em telecomunicações, que transacionam elementos ou capacidade produtiva de redes, em que pode haver potencialmente um risco relacionado à livre concorrência, são ativamente definidos e monitorados pela ANATEL como estratégia e instrumento de regulação, com o intuito de garantir tratamento isonômico e não discriminatório e de coibir práticas anticoncorrenciais por parte de operadoras com PMS previamente identificado. (SEI 0944236, p. 24).

160. As Requerentes aduzem ainda que:

[...] a decisão da ANATEL de não regulamentar um mercado à montante do SMP de "ERBs" e espectro no âmbito do PGMG, com obrigações de compartilhamento e controle de preços sobre esses elementos constituintes das RANs, se explica, sobretudo, pelo risco de essa intervenção desincentivar investimentos a partir do que seria compreendido como fomento ao *free riding*. (SEI 0944236, p. 25).

161. Em relação às razões apresentadas pelas Requerentes, cabe destacar que a Nota Técnica nº 14/2021/CGAA4/SGA1/SG/Cade **não** solicitou que fossem definidos mercados relevantes em que ERBs ou faixas do espectro de radiofrequência sejam transacionados, mas apenas determinou que fossem fornecidas estruturas de oferta e medida de *capacity share* para os mercados relevantes de atacado que as Requerentes eventualmente propusessem. Para a elaboração de tais estruturas de oferta e medida de *capacity share*, solicitou-se a utilização de *proxies* para variáveis capazes de refletir o grau de concentração nos mercados afetados, sendo o número de ERBs e as faixas do espectro de radiofrequência sugestões de medidas, uma vez que tais dados se encontram prontamente disponíveis e guardam, conforme demonstrado ao longo deste Parecer, estreita relação com a capacidade de uma rede móvel.

162. Quanto à suficiência ou não do *enforcement* regulatório para assegurar condições competitivas nos mercados de atacado e os adequados incentivos aos investimentos no setor diante do risco de condutas oportunistas, trata-se de aspectos a serem considerados na análise que, contudo, não afastam a necessidade de se definir

⁷² O Anexo III do PGMG estabelece as diretrizes metodológicas para identificação de mercado relevante de atacado e dos grupos com PMS.

mercados relevantes que delimitem o espaço em que se dá a competição de modo que seja possível avaliar o impacto da Operação sobre o ambiente competitivo.

163. Por fim, cabe destacar que a definição pela Anatel de mercados de atacado no âmbito do PGMG não afasta a competência do Cade para definir mercados relevantes específicos para os atos de concentração submetidos ao seu escrutínio. Com efeito, a definição do mercado relevante para fins de análise antitruste possui um caráter instrumental que depende do caso concreto, com sua extensão ou necessidade de segmentação variando conforme a amplitude da atuação dos agentes envolvidos e dos termos da Operação.

164. No que tange ao presente Ato de Concentração, a instrução identificou relevantes relações comerciais entre agentes que atuam em mercados à montante do mercado varejista de serviços móveis de voz e dados. Tais relações, por sua vez, se dão tanto entre as Requerentes, mas também entre as Requerentes e outros agentes especializados, que atuam em determinados elos da cadeia produtiva do setor de telecomunicações.

165. Essas relações atacadistas, que costumam estar associadas a buscas por ganhos de eficiência e à exploração de oportunidades de negócio não inteiramente aproveitadas pelas operadoras de rede móveis tradicionais, têm estimulado o surgimento de novos agentes, além de facilitar o desenvolvimento de modelos de negócio variados.

166. Uma das relações atacadistas mais visíveis decorre da saída das operadoras verticalizadas das atividades de construção, gestão e operação de *sites* de torres, onde são instalados os equipamentos e antenas para operação de serviços de telefonia móvel. Nos últimos anos, foram submetidos ao Cade uma série de atos de concentração em que as operadoras de redes móveis transferiram esses *sites* para empresas especializadas na construção, gestão e operação de torres de telecomunicações, as denominadas *towercos*.

167. Nessa toada, a TIM alienou uma significativa quantidade de torres *greenfield* e *rooftop* à American Tower do Brasil⁷³; a Algar cedeu os direitos de exploração comercial e uso de torres de telecomunicação de sua propriedade à Highline do Brasil Infraestrutura de Telecomunicações S.A.⁷⁴; a Telefônica alienou torres de telecomunicação de sua propriedade, além de ceder contratos de compartilhamento e locação de solo, à Telxius⁷⁵; o Grupo Oi alienou à Highline torres de telecomunicação⁷⁶; por fim, o Grupo América Móvil, controlador da Claro, está criando uma nova empresa que absorverá suas torres de telecomunicações e poderá compartilhar essas infraestruturas com operadoras rivais da Claro.

168. Além de permitir às MNOs concentrarem seus esforços em seu *core business*, o desinvestimento de torres de telecomunicações elimina a duplicação de custos fixos,

⁷³ Ato de Concentração nº 08700.000219/2015-18 (American Tower-Tim).

⁷⁴ Ato de Concentração nº 08700.007211/2015-82 (Highline-Algar).

⁷⁵ Ato de Concentração nº 08700.005777/2019-01 (Telxius-Telefônica). A Telxius é uma subsidiária do Grupo Telefônica S.A., embora também faça parte do Grupo KKR, que possui governança própria e independência em relação à Telefônica, conforme informado pelas partes no Formulário de Notificação (SEI 0690970).

⁷⁶ Ato de Concentração nº 08700.000295/2021-71 (Highline-Oi).

uma vez que uma mesma torre pode abrigar antenas de diferentes operadoras, além de antenas de empresas de radiodifusão, sendo uma alternativa eficiente para o setor de telecomunicações.

169. Os ganhos de eficiência também estão entre os motivadores dos contratos de compartilhamento de rede celebrados entre as operadoras de telefonia móvel, os denominados acordos de *RAN sharing* (acrônimo em inglês para *Radio Access Network*, i.e, Rede de Acesso por Rádio), também denominados pela Anatel de contratos de exploração industrial⁷⁷. Esses acordos possibilitam que as operadoras compartilhem elementos de rede com a finalidade de reduzir custos e ampliar sua cobertura e capacidade.

170. A relevância dos acordos de *RAN sharing* se expressa nos diversos atos de concentração submetidos ao escrutínio do Cade que têm por objeto contratos de compartilhamento de rede. Com efeito, todas as quatro Requerentes do presente Ato de Concentração celebraram acordos dessa natureza nos últimos três anos.⁷⁸

171. Os acordos de *RAN sharing* podem ser unilaterais – quando uma operadora cede meios de rede mediante alguma remuneração financeira – ou recíprocos – quando as operadoras envolvidas acordam em compartilhar entre si as suas redes, de modo que em determinadas localidades uma operadora cede acesso a sua rede a uma outra, a qual, em contrapartida, cede à primeira o acesso a sua rede em localidades diferentes. Essas cessões, via de regra, são onerosas e podem envolver pagamentos fixos e variáveis, que variam conforme o número de localidades envolvidas, o volume de tráfego, dentre outros fatores.

172. Independentemente de os acordos de *RAN sharing* serem recíprocos ou unilaterais, fato é que sua ocorrência indica a existência de um mercado, isto é, de um “espaço” em que ofertantes e demandantes se encontram para transacionar meios de rede e mais especificamente o acesso à rede móvel em diferentes localidades.

173. No presente caso, cabe avaliar se o mercado em que meios de rede são transacionados constitui um mercado relevante para fins de análise antitruste.

174. No Ato de Concentração nº 08700.002276/2018-84 (Tim Celular S.A. e Oi Móvel S/A.)⁷⁹, o Conselheiro-Relator João Paulo Resende destacou em seu voto a centralidade

⁷⁷ A Resolução Anatel nº 671, de 3 de novembro de 2016, que aprovou o Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências, define a exploração industrial como: “[...] situação na qual uma prestadora de serviços de telecomunicações de interesse coletivo contrata a utilização de recursos integrantes da rede de outra prestadora de serviços de telecomunicações para constituição de sua rede de serviço.”

⁷⁸ Ato de Concentração nº 08700.002276/2018-84 (Tim Celular S.A. e Oi Móvel S/A.); Ato de Concentração nº 08700.006163/2019-39 (Telefônica Brasil S.A. e Tim S.A.); Ato de Concentração nº 08700.006656/2020-11 (Claro S.A. e Telefônica Brasil S.A.). Os outros atos de concentração cujo escopo envolveu o compartilhamento ativo e passivo de rede serão apresentados a seguir, quando da definição do mercado relevante de acesso às redes móveis em atacado.

⁷⁹ A Superintendência-Geral do Cade recomendou o não conhecimento da operação com o consequente arquivamento do processo sem análise de mérito, conforme Parecer 103/2018/CGAA5/SGA1/SG (SEI 0468120), acolhido pelo Despacho SG nº 512/2018 (SEI 0468117). Todavia, o processo foi avocado pelo Tribunal do Cade por meio do Despacho Decisório nº 3/2018/GAB5/CADE (SEI 0473231). Por fim, o Tribunal do Cade decidiu pelo conhecimento da operação e por sua aprovação sem restrições.

das redes das operadoras de telefonia móvel para a prestação final do serviço e, portanto, para a competição no setor.

No setor de telefonia, **as redes de cada empresa são seu negócio principal**, seu diferencial competitivo. Definem a abrangência da cobertura e a qualidade do serviço prestado. Oi e TIM não são produtoras de antenas. Compram os equipamentos, instalam as redes e as operam. Seu negócio (seu *core business*) é, essencialmente, decidir como configurar sua rede, quais tipos de antenas comprar, onde instalar e quando expandir. Com exceção do preço cobrado do consumidor final, essas decisões constituem a principal atividade das firmas que operam no setor. (SEI 0545849). (Grifos do autor).

175. Nesse precedente, o Conselheiro-Relator buscava demonstrar porque os acordos de *RAN sharing* devem ser enquadrados como relações horizontais no mercado objeto do contrato, uma vez que, segundo o Conselheiro-Relator, não seria possível separar o objeto do contrato de compartilhamento de rede da prestação do serviço que constitui atividade fim da empresa.

176. Como evidência a reforçar seu entendimento quanto aos acordos de *RAN sharing* constituírem relações horizontais entre as operadoras de telefonia móvel, o Conselheiro-Relator acrescentou que:

Não existe, nesses mercados, uma empresa com a finalidade última a própria construção de uma infraestrutura de rede eletrônica que venha a ser utilizada pelas empresas de telefonia. Em outras palavras, não há até hoje no mercado uma empresa que construa a infraestrutura, mas que não comercialize o serviço de telefonia para consumidores finais, apenas a arrendando para companhias que, por outro lado, apenas realizariam a comercialização do serviço. (SEI 0545849).

177. De fato, não há hoje no mercado nacional uma empresa que ofereça somente infraestrutura de rede, incluindo espectro de radiofrequência, sem atuar também na oferta do serviço de telefonia móvel aos consumidores finais.

178. Todavia, é importante pontuar que não existem impedimentos, inclusive de caráter regulatório, para que uma empresa ofereça somente meios de acesso à rede, incluindo espectro de radiofrequência, sem atuar na oferta de serviços de telefonia móvel aos consumidores finais.

179. Ademais, existem empresas, as MVNOs, que atuam na oferta do serviço de telefonia móvel aos consumidores finais sem deter meios de rede próprios e, em particular, sem possuir acesso ao espectro de radiofrequência em caráter primário, isto é, arrematando faixas de espectro diretamente nos leilões promovidos pela Anatel. As MVNOs contratam o acesso à rede, no atacado, das MNOs.

180. Embora com o amadurecimento da jurisprudência, o Cade tenha consolidado o entendimento quanto aos acordos de *RAN sharing* constituírem relações horizontais, tal entendimento não precisa estar vinculado à definição de um mercado relevante único em que a implantação e operação de redes móveis e o atendimento aos consumidores finais dos serviços de telefonia móvel constituam uma atividade econômica indissociável.

181. O fato de as tradicionais operadoras de telefonia atuarem de forma verticalizada, controlando meios de rede e atendendo diretamente aos consumidores finais, define o modelo de negócio por elas adotado, o qual historicamente prevaleceu

no Brasil, bem como em outros países. Contudo, o conceito de modelo de negócio não se confunde necessariamente com o conceito de mercado relevante.

182. Caso todas as operadoras de telefonia detivessem toda a rede móvel por meio da qual seus clientes são atendidos e utilizassem essa rede exclusivamente de forma cativa, os meios de rede poderiam, sem perda de rigor analítico, ser considerados como elementos necessários à prestação do serviço de telefonia sem, contudo, constituir um mercado relevante para fins de análise antitruste.

183. Ocorre que as operadoras, inclusive as verticalizadas, não detêm toda a infraestrutura necessária ao atendimento de seus clientes e, por isso, recorrem a acordos de *RAN sharing* e à contratação *roaming* com outras operadoras nas áreas em que não detêm rede própria. Além disso, as operadoras tradicionais (MNOs) ofertam às operadoras virtuais (MVNOs) acesso às suas redes móveis.

184. Infere-se dessa realidade que possuir os próprios meios de rede não é a única forma possível de atender aos consumidores finais de serviços de telefonia móvel. Com efeito, as operadoras podem, e efetivamente o fazem, ofertar o serviço aos consumidores finais por meio das redes móveis de outras operadoras. Como regra, as operadoras verticalizadas utilizam a rede de outras operadoras verticalizadas de forma parcial, isto é, nas localidades onde não possuem cobertura própria; enquanto as operadoras virtuais utilizam integralmente a rede de operadoras verticalizadas, uma vez que não possuem nenhuma cobertura própria.

185. É possível ainda que as operadoras, sejam verticalizadas ou virtuais, utilizem a rede móvel de operadoras de rede neutra – empresas que ofertam acesso à rede exclusivamente no atacado, sem atender diretamente aos consumidores finais. Conforme dito, conquanto não haja atualmente no país uma empresa que atue nesses moldes, não existem impedimentos regulatórios para que isso ocorra.

186. Dessa forma, sendo os meios de rede efetivamente transacionados entre as operadoras verticalizadas e entre essas e as operadoras virtuais e havendo a possibilidade de empresas atuarem exclusivamente na oferta atacadista dessas infraestruturas, a definição de um mercado relevante de acesso às redes móveis no atacado não apenas é possível, mas também se mostra necessária diante das particularidades do presente Ato de Concentração.

187. As Requerentes são as principais operadoras de redes móveis do país, sendo as únicas com atuação nacional. Logo, controlam parcela significativa da infraestrutura de telecomunicações disponível no país, incluindo faixas do espectro de radiofrequência. A Operação, ao transferir Estações Rádio Base e faixas do espectro de radiofrequência da Oi para as Compradoras, reforça a já elevada concentração de meios de rede verificada no país.

188. Cabe avaliar, portanto, em que medida a concentração de meios de rede em decorrência da Operação pode resultar num fechamento de mercado para as operadoras não envolvidas no presente Ato Concentração, bem como para possíveis entrantes, sendo o primeiro passo para essa análise a definição de um mercado relevante de acesso às redes móveis no atacado.

189. A opção por definir no presente Ato de Concentração um mercado relevante de acesso às redes móveis no atacado se alinha ao que já é realizado internacionalmente, notadamente na Europa e nos EUA.

190. Ao menos desde o ano de 2007 (Caso M.4947 – Vodafone/Tele2 Italy/Tele2 Spain), a Comissão Europeia tem analisado o “mercado atacadista de acesso e originação de chamadas em redes públicas de telefonia móvel”⁸⁰, em que as operadoras de rede móvel constituem o lado da oferta e as operadoras de redes móveis virtuais o lado da demanda. Esse entendimento foi mantido em casos subsequentes como o M.5650 – T-Mobile/Orange (2010); M.6497 – Hutchison 3G Austria/Orange Austria (2012); M.6992 – Hutchison 3G UK/Telefónica Ireland (2014); M.7018 – Telefónica Deutschland/E-Plus (2014); M.8792 – T-Mobile NL/Tele2 NL (2018).

191. Nesses casos, a Comissão Europeia definiu ainda os mercados relevantes atacadistas de *roaming* internacional e de terminação de chamadas móveis. Para esses dois mercados, as operadoras de rede móveis são tanto as ofertantes como as demandantes principais. Em conjunto, os mercados de acesso e originação de chamadas móveis, *roaming* internacional e terminação de chamadas móveis forma o que a Comissão Europeia define como serviços de telecomunicação móvel no atacado (*wholesale mobile telecommunication services*).

192. No caso mais recente (2019) envolvendo operadoras de redes móveis nos Estados Unidos (T-Mobile US e Sprint Corporation), a FCC (*Federal Communications Commission*) optou por não definir formalmente um mercado relevante de serviços de telecomunicação móvel no atacado nos moldes da Comissão Europeia, embora tenha analisado os possíveis danos e benefícios da Operação em questão sobre os serviços atacadistas (*wholesale services*), tais como capacidade de rede para as operadoras móveis virtuais e *roaming* no atacado. Em contrapartida, o FCC definiu formalmente um mercado relevante atacadista para o espectro de radiofrequência (*input market for spectrum*).

193. Considerando que a definição do mercado relevante possui sempre um caráter instrumental, são naturais as variações de amplitude entre as jurisdições. Cada autoridade antitruste precisa lidar com particularidades não apenas do caso concreto sob análise, mas também daquelas inerentes ao ambiente competitivo em que estão inseridas.

194. Na análise que segue, são apresentadas as razões para se definir, para o presente Ato de Concentração, na dimensão produto, um mercado relevante no atacado e um mercado relevante no varejo, destacando as razões para a inclusão ou exclusão de produtos e serviços candidatos a integrarem esses mercados relevantes; além de definir, para fins de análise, as dimensões geográficas dos mercados relevantes afetados pela Operação.

⁸⁰ No original em inglês: “*Wholesale market for access and call origination on public mobile telephone networks*”. Caso M.4947 – Vodafone/Tele2 Italy/Tele2 Spain.

6.3. Serviços móveis de voz e dados

6.3.1. Dimensão produto

195. O serviço de telefonia móvel surgiu para possibilitar aos usuários realizar e receber chamadas de voz em diferentes locais e em trânsito, a partir de um aparelho portátil vinculado a uma linha telefônica. Travava-se, portanto, de um serviço idêntico, do ponto de vista do consumidor, ao serviço de telefonia fixa já existente, exceto pela mobilidade que conferia aos usuários. Esse primeiro momento, em que os aparelhos celulares somente permitiam chamadas de voz valendo-se de uma tecnologia analógica caracteriza a primeira geração da conexão móvel (1G).

196. A partir da segunda geração (2G), a telefonia móvel passa a disponibilizar novos serviços aos seus usuários, notadamente o SMS e MMS, além de uma conexão limitada (de baixa velocidade) à internet e de facilitar o *roaming* internacional. A terceira geração (3G) traz como principal diferencial para os consumidores a possibilidade de acessar à internet a partir de estações móveis a velocidades de até 2 Mbps, permitindo a realização de videochamadas, comunicação via VoIP e acesso à TV na própria estação móvel. A quarta geração (4G), ao elevar a velocidade da conexão à internet, amplia de forma significativa o leque de opções dos usuários, possibilitando o armazenamento de arquivos na nuvem, a reprodução de vídeos e jogos online em alta definição, a realização de vídeo conferência, dentre outras funcionalidades.⁸¹

197. De forma sintética, os principais serviços atualmente disponibilizados pelas operadoras de telefonia móvel são os seguintes:

1. **Serviço de voz:** a tradicional comunicação entre estações móveis por meio de chamadas de voz, que agrega ainda funcionalidades complementares como caixa postal e identificador de chamada.
2. **SMS:** do inglês *Short Message Service* (Serviço de Mensagens Curtas), o SMS ficou conhecido no Brasil como “torpedo” e permite o envio e recebimento de mensagens de texto com até 160 caracteres. O SMS dispensa o uso da internet, podendo ser bastante útil quando a rede de dados móveis se encontra indisponível.
3. **MMS:** do inglês *Multimedia Messaging Service* (Serviço de Mensagens Multimídia), o MMS é um serviço que possibilita o envio e recebimento de mensagens contendo imagem, vídeo, áudio e texto com até 30 mil caracteres. O MMS também prescinde de conexão com a internet.
4. **Dados móveis:** conexão com a internet disponibilizada pelas operadoras de telefonia móvel. Possibilitam ao usuário utilizar uma infinidade de aplicativos que requerem conexão com a internet como mensageiros, apps de compras, e-

⁸¹ A quinta geração (5G) de conexão às redes móveis não será objeto de aprofundamento neste Parecer pelas razões a serem detalhadas posteriormente. Não obstante, cabe destacar que a 5ª geração amplia de forma exponencial a velocidade de conexão à internet, possibilitando novas funcionalidades como jornais multimídia, carros autônomos, cidades inteligentes, internet das coisas, dentre outras diversas funcionalidades.

mail, *streamings*, internet *banking*, realizar *downloads* e *uploads* de arquivos, dentre outras funcionalidades.

198. Considerando todas as funcionalidades atualmente disponibilizadas pelas operadoras de telefonia móvel aos usuários, desde a mais antiga – o serviço de voz – até a mais veloz conexão com a internet, um atributo está presente em todas elas: a **conectividade móvel**. Seja através de chamadas de voz, de SMS, pelo acesso à internet ou outros meios, em última instância, o serviço ofertado pelas operadoras de telefonia móvel é a conexão móvel.

199. Em determinadas circunstâncias, é possível que serviços de conectividade fixa, como a telefonia fixa e a banda larga fixa, funcionem como substitutos para a conectividade móvel. Isso ocorre, por exemplo, quando alguém acessa um aplicativo em seu *smartphone* através de uma conexão de rede Wi-Fi.

200. Todavia, ainda que seja possível utilizar uma mesma estação móvel em diferentes localidades, o usuário precisa estar próximo ao ponto de acesso, o qual é fixo no espaço. No caso das conexões de rede Wi-Fi, ao se afastar alguns poucos metros desse ponto de acesso, o usuário perde sua conexão e precisará estabelecer uma outra conexão caso necessite continuar se comunicando. Não havendo conexão Wi-Fi disponível nessa outra localidade, a conectividade fixa deixa de ser um substituto para conectividade móvel. A substituição desaparece também quando o usuário está em trânsito.⁸²

201. Em virtude dessa limitada substitutibilidade, a análise se concentrará nos serviços de conectividade móvel.

202. Considerando que as operadoras de telefonia móvel disponibilizam formas diferentes para os usuários se comunicarem, cabe avaliar se cada uma dessas formas constitui um mercado relevante próprio ou se todas essas formas disponíveis constituem um único mercado.

203. Pelo lado da demanda, o mais rigoroso tecnicamente seria considerar as diferentes formas de conectividade móvel – os serviços móveis de voz, SMS, MMS e dados móveis para acesso à internet – como serviços distintos. Isso porque, ou os serviços são substitutos imperfeitos entre si, caso da chamada de voz e do SMS; ou porque um serviço substitui outro, mas a recíproca não é verdadeira, caso do MMS em relação ao SMS; ou porque um serviço substitui todos os demais, mas não é substituído por nenhum deles – notadamente o caso dos dados móveis.

204. A evolução tecnológica, principalmente a partir das gerações 3G e 4G de redes móveis, estimulou o desenvolvimento dos serviços *Over the Top* (OTT) que, por sua vez, tornaram o acesso às redes de dados a principal espécie de conectividade móvel demandada pelos consumidores junto às operadoras de telefonia móvel. O *Body of European Regulators for Electronic Communications* (BEREC) define OTT como um conteúdo, um serviço ou uma aplicação fornecida ao usuário através da rede pública de

⁸² O mesmo se aplica à telefonia fixa. Um aparelho telefônico pode se conectar a diferentes pontos de acesso (diferentes linhas telefônicas), porém isso não o torna uma estação móvel.

internet, com essa provisão geralmente ocorrendo sem o envolvimento do provedor de acesso à internet que o usuário utiliza para acessar o serviço OTT em questão.⁸³

205. Exemplos concretos de aplicações OTT são os vídeos sob demanda (VoD), como o YouTube e a Twitch; os serviços de *streaming*, como Netflix e Amazon Prime Video; os mensageiros, que costumam agregar chamadas de voz e vídeo sobre IP, como WhatsApp, Telegram e Facetime; dentre outros serviços que operam na camada de aplicações da internet.

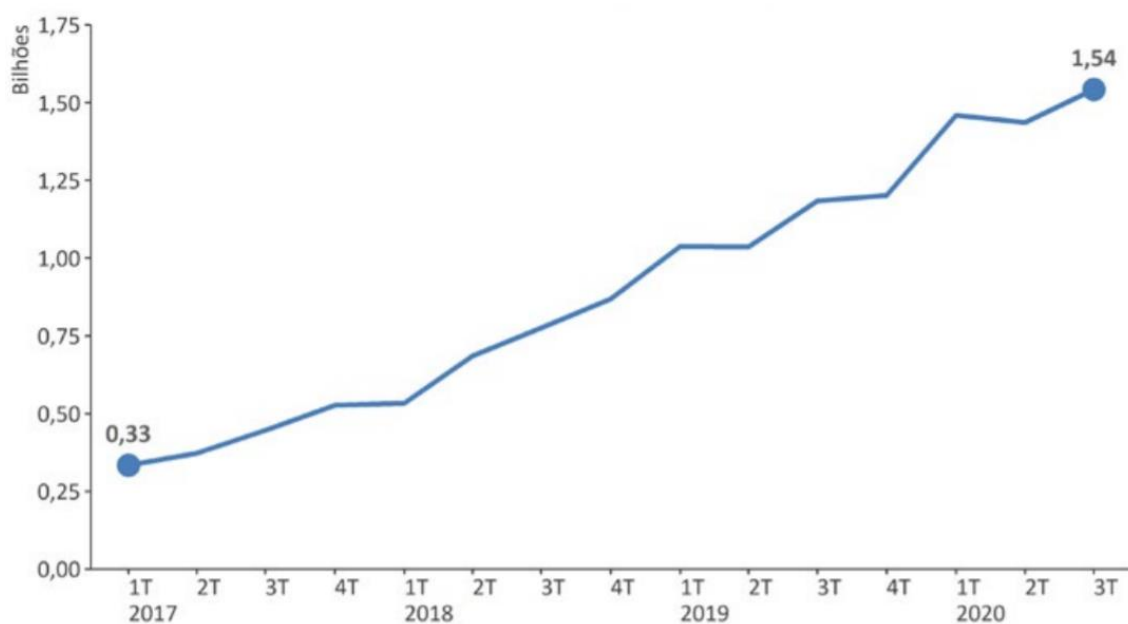
206. Observa-se que os serviços OTT exercem um papel ambíguo para as operadoras de telefonia móvel. Ao passo que aplicações como os mensageiros e os aplicativos que realizam chamadas de voz e vídeo não apenas substituem, mas também constituem alternativas superiores (com mais e melhores funcionalidades) aos tradicionais serviços de voz, SMS e MMS ofertados pelas operadoras, deslocando a demanda por esses últimos; os serviços OTT demandam crescentes quantidades de dados e, em particular, de dados móveis, que atualmente somente são providos pelas operadoras de telefonia móvel.

207. Usuários que estejam em deslocamento ou distantes de um ponto fixo de internet necessariamente precisam ter acesso à rede de dados móveis para utilizar aplicativos diversos, como *streamings* de vídeo e música, apps de *delivery*, transporte, mapas, dentre diversas outras facilidades disponíveis nas modernas estações móveis (*smartphones* e *tablets*, principalmente).

208. Tal superioridade dos dados móveis em relação aos demais serviços disponibilizados aos usuários pelas operadoras de telefonia móvel tem se refletido no seu crescente uso pelos brasileiros. Segundo dados da Anatel, retratados no Gráfico 1 abaixo, o tráfego de dados da telefonia móvel cresceu 4,7 vezes entre 2017 e 2020.

⁸³ Body of the European Regulators of Electronic Communications (BEREC). Report on OTT services, 2016. Disponível em: <https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/download/0/5751-berec-report-on-ott-services_0.pdf>.

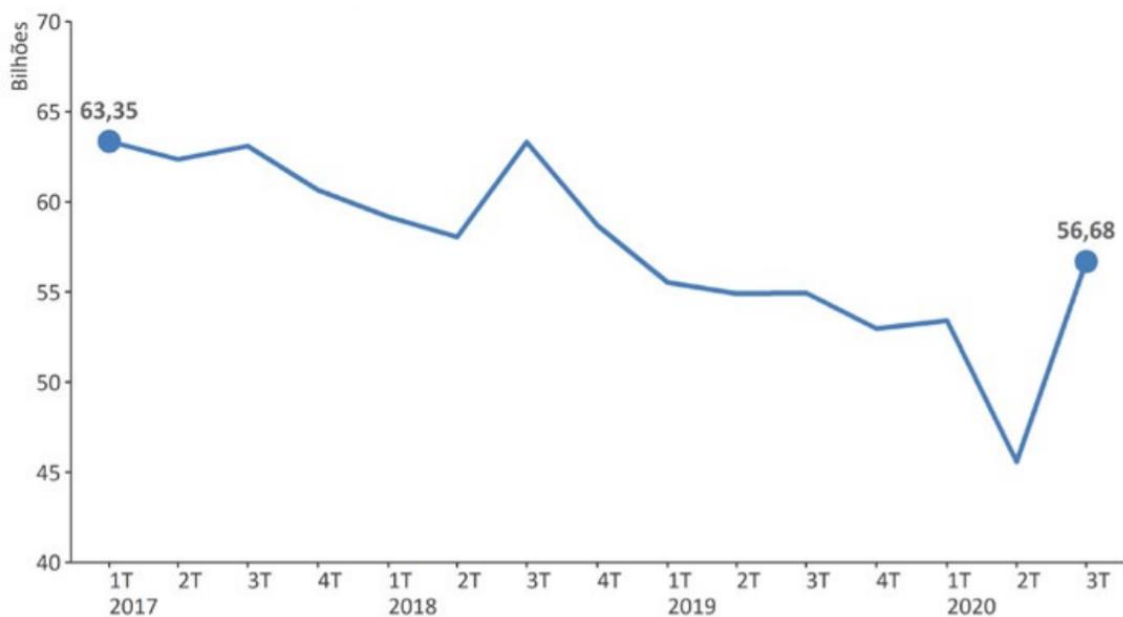
Gráfico 1 – Tráfego de dados da telefonia móvel (em bilhões de gigabytes)



Fonte: Anatel. Relatório de Acompanhamento do Setor de Telecomunicações – Telefonia Móvel – 2º semestre de 2020.

209. Por outro lado, o tráfego de voz mantém, no longo prazo, uma tendência de queda, salvo por alguns momentos de crescimento, como no 2º trimestre de 2020 (possivelmente em função da pandemia COVID-19). A evolução do tráfego de voz da telefonia móvel entre 2017 e 2020 é retratada no Gráfico 2 abaixo.

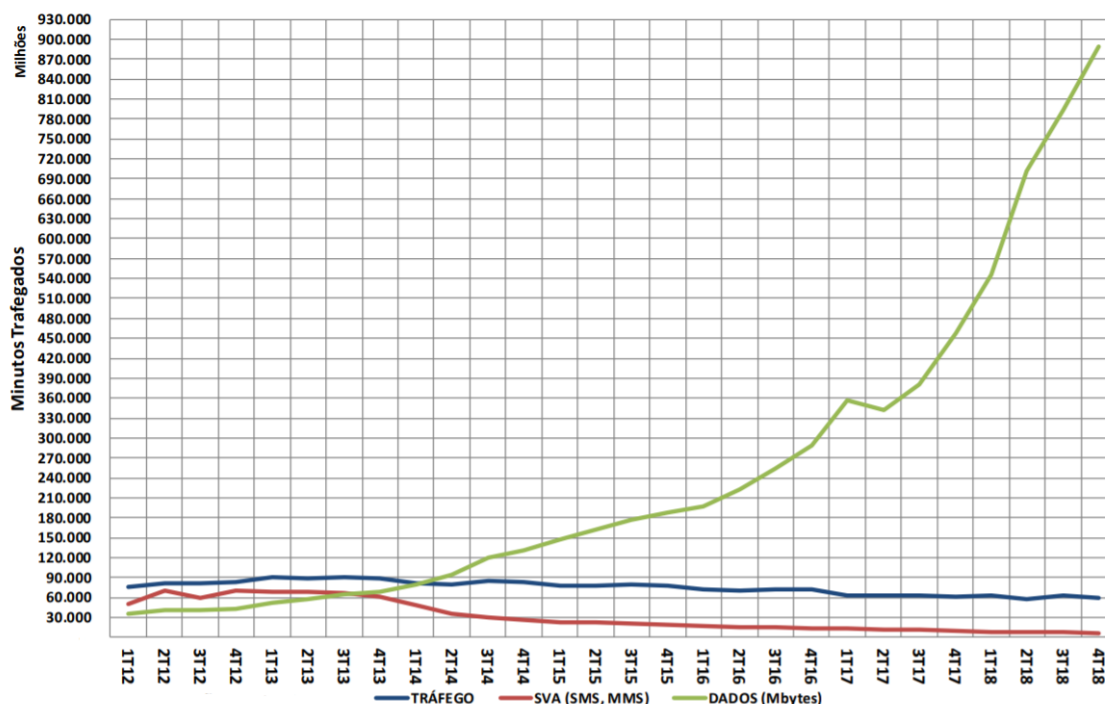
Gráfico 2 – Tráfego de voz da telefonia móvel (em bilhões de minutos Saintes)



Fonte: Anatel. Relatório de Acompanhamento do Setor de Telecomunicações – Telefonia Móvel – 2º semestre de 2020.

210. O Gráfico 3 a seguir, que traz dados para período de 2012 a 2018, confirma a estagnação do tráfego de voz a partir da última década, bem como o declínio do tráfego de SMS e MMS, enquanto, no mesmo período, o tráfego de dados móveis apresentou um crescimento exponencial.

Gráfico 3 – Evolução comparativa de tráfego total de voz, dados SMS e MMS – 2012 a 2018 (2012=100)



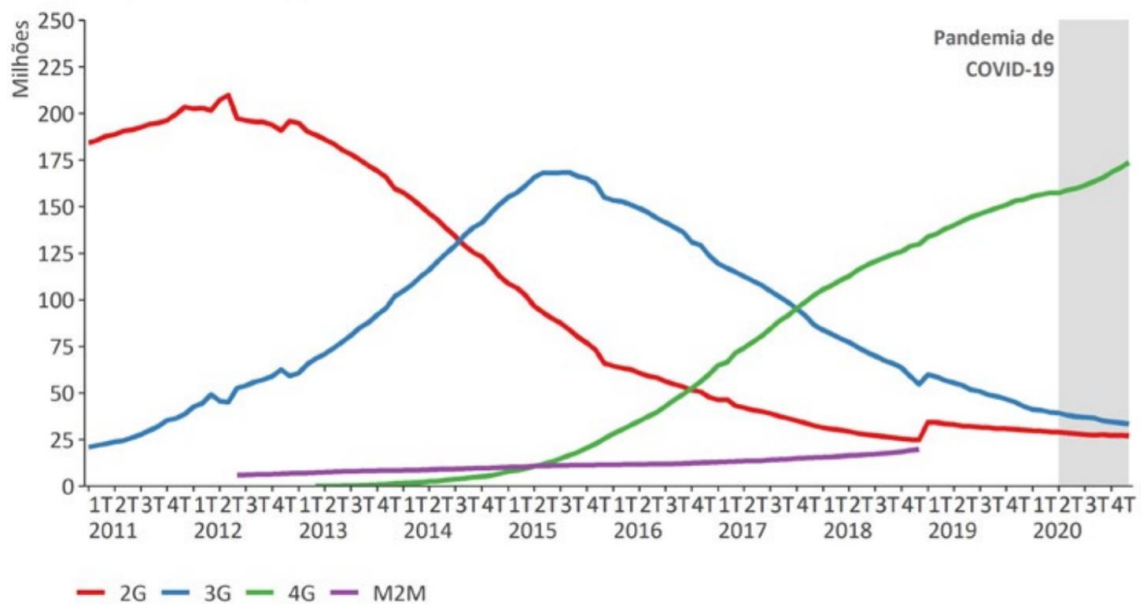
Fonte: Anatel, Relatório de acompanhamento do setor de telecomunicações – Serviço Móvel Pessoal (SMP) – 4º trimestre de 2018.

211. A crescente demanda por dados móveis se reflete também no tipo de tecnologia utilizada pelos usuários para acessar às redes de operadoras. Enquanto os celulares com tecnologia 2G – utilizados basicamente para fazer/receber chamadas e enviar/receber SMS – totalizaram 26,9 milhões de aparelhos no 2º trimestre de 2021; aqueles equipados com tecnologia 3G – que possibilitam acesso à internet com velocidades de até 2 Mbps – somaram 30,4 milhões e os modernos *smartphones* com tecnologia 4G – com velocidade de navegação de até 300 Mbps – superaram os 185 milhões de aparelhos.⁸⁴

212. O Gráfico 4 abaixo apresenta a evolução dos acessos por tecnologia e revela a clara dominância da tecnologia 4G sobre as demais.

⁸⁴ Teleco. Disponível em: <<https://www.teleco.com.br/ncel.asp#>>.

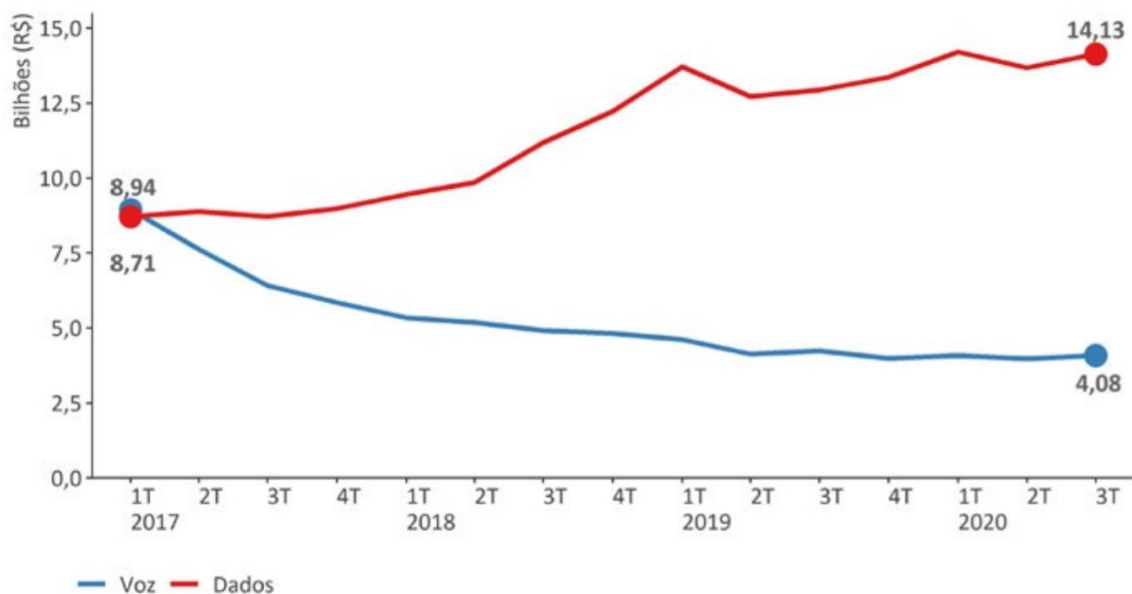
Gráfico 4 – Acessos por tecnologia, 2011 a 2020



Fonte: Anatel. Relatório de acompanhamento do setor de telecomunicações Telefonia Móvel – 2º semestre de 2020.

213. Esses movimentos têm se refletido na composição das receitas das operadoras. Enquanto no primeiro trimestre de 2017, as receitas do setor com os serviços de voz e de dados móveis eram bastante similares; no terceiro trimestre de 2020, a receita auferida com dados móveis já era quase 3,5 vezes superior à receita com serviço de voz. Essa alteração na composição das receitas do setor é apresentada no Gráfico 5 abaixo.

Gráfico 5 – Receitas da telefonia móvel com voz e dados (em bilhões de reais)



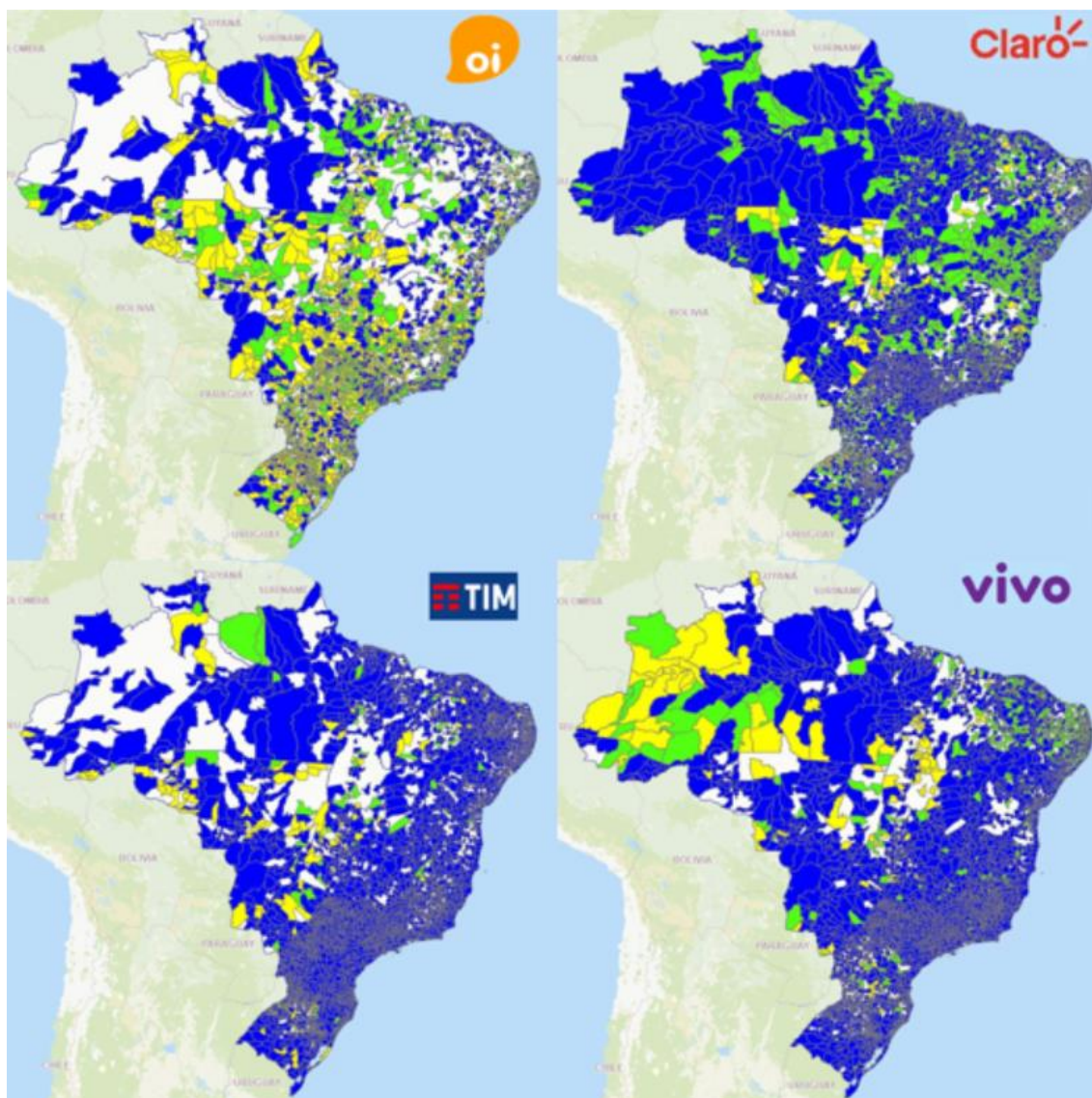
Fonte: Anatel. Relatório de Acompanhamento do Setor de Telecomunicações – Telefonia Móvel – 2º semestre de 2020.

214. Resta evidente, portanto, a preferência dos usuários pelo consumo de dados móveis em detrimento dos serviços de voz, SMS e MMS. Diante de tais elementos, é possível afirmar que os usuários demandam principalmente dados móveis, com os demais serviços exercendo funções acessórias ou complementares. Exemplos disso são o uso do SMS para o recebimento de códigos de confirmação e o uso do serviço de voz quando problemas na conexão com a internet impedem o uso de aplicativos para realizar chamadas.

215. Cabe pontuar que em determinadas localidades do país nem todas as operadoras disponibilizam cobertura 4G e nem mesmo 3G, ofertando somente cobertura 2G. Em tais localidades em que o uso de dados móveis não é possível, resta aos usuários utilizarem o tradicional serviço de voz.

216. A Figura 25 abaixo traz a cobertura, por tecnologia (2G, 3G e 4G), das operadoras no país (onde há sobreposição de tecnologias é apresentada a mais avançada disponível). As cores identificam a tecnologia mais avançada em cada município, o azul representa o 4G, o verde para o 3G e as regiões em amarelo são atendidas apenas pelo 2G, as áreas em branco indicam que a prestadora não atua no município.

Figura 25 – Cobertura, por tecnologia, das 4 maiores operadoras do país, junho de 2021⁸⁵



Fonte: Anatel.

217. A ausência de cobertura com as tecnologias mais avançadas em muitas localidades se sobrepõe à realidade de usuários que não dispõe de *smartphones* e, portanto, não têm acesso às aplicações *Over the Top*.

218. Em ambos os casos, a demanda dos usuários pela rede 2G provavelmente se deve à impossibilidade de acessar a rede 4G, seja em virtude de inexistência ou baixa qualidade do sinal na localidade ou por não dispor de um aparelho moderno (*smartphone*) que suporte essa tecnologia. Essa inferência é bastante plausível, uma vez

⁸⁵ O mapa da cobertura, por tecnologia, de todas as operadoras em atuação no país, está disponível no endereço: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/universalizacao/mapa-da-telefoniamovel-no-pais-por-tecnologia-2g-3g-e-4g>>.

que os consumidores que têm acesso a ambas as tecnologias revelam, conforme já demonstrado, sua preferência pela tecnologia mais avançada.

219. Tal constatação reforça o entendimento de que o produto ofertado pelas operadoras de telefonia é a conectividade móvel em suas diferentes tecnologias (atualmente 2G, 3G e 4G), as quais competem somente de maneira limitada e imperfeita entre si, uma vez que a geração posterior disponibiliza todos os serviços que a anterior e ainda oferece novas e melhores possibilidades.

220. Acrescente-se o fato de que nenhuma operadora de telefonia móvel oferta aos consumidores finais pessoas físicas apenas um dos serviços de forma isolada, isto é, somente chamada de voz, ou somente SMS/MMS, ou somente dados móveis. Como regra, as operadoras ofertam combos que agregam todos esses serviços, de modo que a competição efetivamente ocorre mediante a oferta desses serviços em conjunto, com os dados móveis sendo o serviço de destaque e o principal fator de procura dos planos ofertados.

221. Por tais razões não faria sentido prático segmentar o serviço de dados móveis dos demais serviços de conectividade móvel disponibilizados pelas operadoras, sendo estes, atualmente, basicamente um complemento àquele.

222. Esse entendimento pela não segmentação do mercado por tecnologia ou serviços tem sido adotado pela Comissão Europeia⁸⁶, bem como pelo Cade⁸⁷ e pelo FCC⁸⁸ em seus precedentes mais recentes.

223. Nesses mesmos precedentes também foram aventadas outras segmentações, sendo uma delas a entre planos pré-pagos⁸⁹ e os planos pós-pagos⁹⁰. Enquanto os planos pré-pagos oferecem mais flexibilidade, permitindo que o consumidor decida sobre o valor e a duração da recarga, os planos pós-pagos envolvem relações contratuais mais estáveis, com franquias mensais, possivelmente vinculados a cláusulas de fidelidade que conferem descontos nos planos contratados e em novos aparelhos a serem adquiridos, mas por outro lado geram um *lock-in effect* dos clientes em relação às operadoras.

224. Nos últimos anos uma forma híbrida tem conquistado mercado, os planos controle, que combinam benefícios e obrigações dos planos pós-pago – como ligações ilimitadas, uso de apps sem cobrança, pagamento da fatura ao final do período de 30 dias e a possibilidade de fidelização – com a possibilidade de controlar com antecedência os gastos, característica dos planos pré-pagos.

225. Não obstante se verifiquem tais variações contratuais entre os planos ofertados pelas operadoras de telefonia móvel nas modalidades pré-pago e pós-pago, a jurisprudência nacional e estrangeira tem convergido ao não segmentar essas

⁸⁶ Casos: M.8792 - T-Mobile NL/Tele2 NL; M.7612 – Hutchison 3G UK/Telefonica UK; M.7018 – Telefónica Deutschland/E-Plus; M.6992 – Hutchison 3G UK/Telefónica Ireland; M.5650 – T-Mobile/Orange; M.7758 – Hutchison 3G Italy/WIND JV.

⁸⁷ Ato de Concentração nº 08700.002013/2019-56 (Claro S.A e Nextel Telecomunicações Ltda.).

⁸⁸ Federal Communications Commission (FCC), caso Sprint/T-Mobile, decisão de 16 de outubro de 2019.

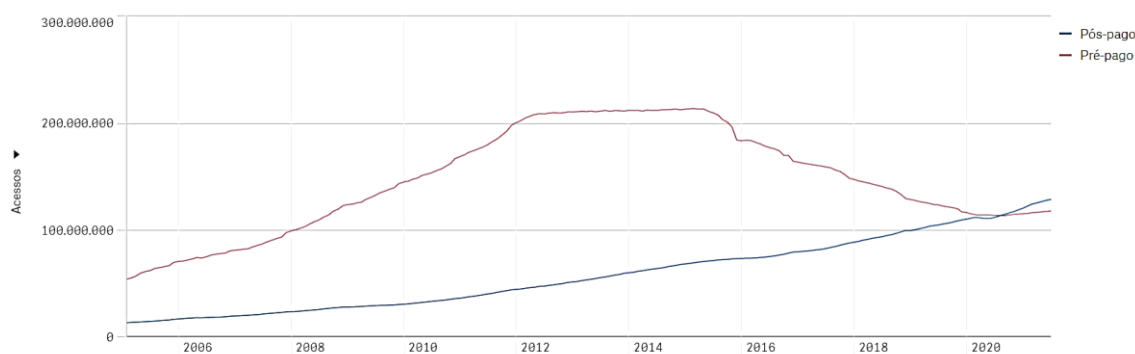
⁸⁹ Na modalidade pré-pago, o consumidor primeiro adquire créditos (realiza a “recarga”) que se reverterem em pacotes de minutos, SMS e dados móveis outros serviços, para serem consumidos até o final de um prazo determinado (semanal, quinzenal, mensal).

⁹⁰ Na modalidade pós-pago, em que o consumo dos serviços (pacotes de minutos, SMS e dados móveis e outros) é faturado pela operadora e pago pelo cliente ao final do período de 30 dias.

modalidades em mercados relevantes distintos. De fato, o produto comercializado (serviço de voz, mensagens e dados móveis) é essencialmente o mesmo, sendo as modalidades pré-pago, pós-pago e controle meras estratégias comerciais na disputa por consumidores. Diante de eventuais aumentos de preço nominais ou relativos (em relação às quantidades ofertadas dos serviços) em uma determinada modalidade, os consumidores poderiam facilmente migrar para outra, de modo que modalidades de planos não podem constituir isoladamente um mercado relevante.

226. Ademais, com o advento dos planos controle e com a possibilidade, hoje disponível, de monitorar facilmente a quantidade consumida da franquia ou dos créditos, as diferenças entre as modalidades têm sido mitigadas. Isso tem refletido nas proporções de clientes que contratam planos pré-pagos e pós-pagos, que atualmente respondem por praticamente o mesmo número de acessos, conforme Gráfico 6 abaixo.

Gráfico 6 – Acessos de Telefonia Móvel por modalidade de cobrança



Fonte: Anatel. Disponível: <<https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acessos/telefonia-movel>>.

227. Embora não constituam mercados relevantes próprios, as diferentes modalidades de planos serão consideradas quando da análise de rivalidade deste Parecer.

228. Por razões similares, também não é pertinente segmentar o mercado relevante entre serviços de conectividade móvel para clientes pessoas físicas e clientes pessoas jurídicas. Embora esse último grupo possa requerer serviços especializados, como um suporte dedicado, e conte com tarifas diferenciadas em relação aos consumidores pessoa física, o espaço de competição para as operadoras é essencialmente o mesmo.

229. De fato, uma hipotética operadora com atuação concentrada no segmento de clientes pessoas físicas poderia facilmente passar a atuar também no segmento de clientes pessoas jurídicas e vice-versa, sendo inócuo para fins de análise antitruste realizar tal segmentação no mercado relevante. Na prática, todas as operadoras atuam em ambos os segmentos.

230. Para além das forças de mercado, a dinâmica concorrencial no mercado de serviços móveis de voz e dados está sujeita à regulação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), autarquia criada pela Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, conhecida como a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações no Brasil.

231. Os serviços de voz e dados disponibilizados aos consumidores através de redes móveis pertencem ao que a Anatel define como **Serviço Móvel Pessoal (SMP)**, o qual é definido no capítulo III do Título I da Resolução nº 477, de 7 de agosto de 2007, que aprova o regulamento do SMP, da seguinte forma:

Art. 4º Serviço Móvel Pessoal - SMP é o serviço de telecomunicações móvel terrestre de interesse coletivo que possibilita a comunicação entre Estações Móveis e de Estações Móveis para outras estações, observado o disposto neste Regulamento.

§ 1º O SMP é caracterizado por possibilitar a comunicação entre estações de uma mesma Área de Registro do SMP ou acesso a redes de telecomunicações de interesse coletivo.

§ 2º O encaminhamento de chamadas de Longa Distância observará o disposto no Capítulo II do Título V.

Art. 5º O SMP é prestado em regime privado e sua exploração e o direito ao uso das radiofrequências (sic) necessárias dependem de prévia autorização da Anatel. (ANATEL, 2007)

232. A Resolução Anatel nº 477/2007 estabelece ainda os direitos e deveres das operadoras e dos usuários, as regras para os serviços ofertados, as modalidades de planos e questões mais específicas, como de definição de códigos de acesso e licenciamento de estações de telecomunicações.

233. A Anatel estabelece ainda, por meio da Resolução nº 321, de 27 de setembro de 2002 (Plano Geral de Autorizações do Serviço Móvel Pessoal – PGA-SMP), as condições para operar o SMP, sendo as autorizações do Serviço Móvel Pessoal que utilizam radiofrequências para a prestação do serviço expedidas através de procedimento licitatório. Para as operadoras de rede virtual (que não possuem outorga de radiofrequência), as autorizações do SMP são expedidas consoante o Regulamento sobre Exploração de Serviço Móvel Pessoal por meio de Rede Virtual (RRV-SMP), aprovado pela Resolução nº 550, de 22 de novembro de 2010.

234. Verifica-se, portanto, que a Anatel regula as condições de entrada, assim como diversos aspectos concernentes à atuação das operadoras de SMP.

235. A relevância dos aspectos regulatórios será evidenciada ao longo deste Parecer. Por ora, interessa saber os tipos de agentes autorizados a prestar serviços de voz e dados móveis. Um primeiro e mais importante conjunto de agentes são as operadoras de telefonia móvel que detêm autorização para explorar espectro de radiofrequência em caráter primário, quais sejam: as operadoras de atuação nacional: Telefônica, Claro, Tim, Oi; além das operadoras de atuação regional: Algar e Sercomtel. Essas empresas se valem, em regra, de sua própria infraestrutura para prestar seus serviços de conectividade móvel aos consumidores finais. São as principais empresas do setor, respondendo por aproximadamente 99% dos acessos no país.

236. Um segundo conjunto de empresas autorizadas a prestar os serviços móveis de voz e dados são as operadoras de rede virtual, também conhecidas como MVNOs,

prestadoras que não detêm infraestrutura própria, utilizando a infraestrutura de rede das denominadas prestadoras origem⁹¹, que na realidade atual do país são as MNOs.

237. No Brasil, as MVNOs são, normativamente, classificadas em duas categorias: as autorizadas de rede virtual e as credenciadas de rede virtual.⁹²

238. As autorizadas de rede virtual atuam como prestadoras de SMP, exceto pelo fato de não deterem a autorização de uso de radiofrequência. Dessa forma precisam operar meio do compartilhamento de rede com as prestadoras tradicionais de SMP. As autorizadas se relacionam diretamente com a Anatel.

239. As credenciadas de rede virtual atuam como representantes das prestadoras tradicionais, ficando a cargo dessas últimas definirem o modelo de negócios. A credenciada não precisa ser qualificada pela Anatel, que apenas homologa o contrato entre a prestadora origem e a credenciada de rede virtual. Nesse modelo, o relacionamento com a Anatel é feito pela prestadora origem.

240. Há ainda um subtipo de operadoras de rede virtual que atuam como agregadoras, denominadas *Mobile Virtual Network Aggregator* (MVNA). Essas empresas são agentes autorizados ou credenciados para operar em rede móvel virtual e que atuam intermediando a oferta de volumes de serviços entre as MNOs e as MVNOs, podendo, também, ofertar serviços de voz e dados móveis no varejo, isto é, aos consumidores finais.

241. Das duas categorias de MVNOs permitidas pela regulação, a autorizada de rede virtual é aquela que possui mais autonomia para definir sua estratégia comercial. Enquanto as credenciadas de rede virtual atuam como representantes das MNOs, as autorizadas de rede virtual obtêm uma autorização para prestação de SMP assumindo as mesmas obrigações que as operadoras de redes móveis tradicionais.

242. Embora mesmo as autorizadas de rede virtual enfrentem, no marco regulatório atual, dificuldades para expandir suas operações, esses agentes podem, ao menos em tese, adquirir relevância competitiva no mercado de serviços de voz e dados móveis, nos moldes verificados em outros países. Os obstáculos ao crescimento das autorizadas de rede virtual no mercado nacional serão abordados neste Parecer.

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

244. Portanto, o mercado relevante, pelo lado da oferta, é formado pelas operadoras de telefonia móvel Telefônica, Claro, Tim, Oi, Algar e Sercomtel e pelas autorizadas em rede virtual relacionadas no Quadro 10 a seguir.

⁹¹ A Resolução Anatel 550/2010 define Prestadora Origem como *a Autorizada do Serviço Móvel Pessoal com a qual o Credenciado ou a Autorizada de Rede Virtual possuem relação para a exploração de SMP por meio de Rede Virtual*.

⁹² Resolução Anatel nº 550, de 22 de novembro de 2010.

Quadro 10 – Autorizadas em rede virtual em operação – fevereiro de 2021⁹³

MVNO	Ano Autorização	Prestadora Origem
Datora	2012	Tim
Surf Telecom	2015	Tim
America Net	2016	Tim
Unifique (com MHNET - Fique Móvel)	2016	Telefônica
Vecto Mobile (VMNO)	2017	Algar
J Safra	2018	Claro
Telecall	2018	Telefônica
Digaa Telecom	2019	Telefônica
Next Level Telecom -NLT	2019	Telefônica
Cubic Telecom	2020	Tim

Fonte: Teleco. Disponível em: <https://www.teleco.com.br/mvno_br.asp>.

245. Por fim, uma última segmentação do mercado relevante que poderia ser aventada no presente caso é a do serviço *machine-to-machine* (M2M), solução que permite a comunicação automatizada entre máquinas, facilitando a gestão de sistemas e a comunicação entre pessoas e máquinas e/ou produtos. O M2M possibilita o gerenciamento remoto por meio de sensores ou sistemas instalados, realizando a troca de informação em tempo real.⁹⁴

246. Embora, constituam soluções especializadas, não se confundindo com os serviços de voz e dados móveis ofertados pelas operadoras de telefonia móvel, os serviços M2M por elas ofertados se valem das mesmas infraestruturas de rede e são prestados basicamente pelas mesmas empresas que prestam aqueles. Dessa forma, eventual aumento nos preços dos serviços M2M enfrentaria uma reação semelhante àquela verificada em caso de um aumento nos preços de serviços de voz e dados móveis, de modo que a análise de rivalidade empreendida para esses últimos abarca os efeitos da Operação sobre o segmento M2M.

247. Por todas as razões expostas nesta seção, define-se, para fins da presente análise, o mercado relevante de varejo de serviços móveis de voz e dados, o qual inclui ainda as mensagens (SMS, MMS e outras), o serviço M2M e eventuais serviços de conectividade móvel ofertados pelas Requerentes.

6.3.2. Dimensão geográfica

⁹³ Segundo a Teleco, a Virgin Mobile possui autorização, mas nunca chegou a operar.

⁹⁴ Exemplos de aplicações M2M são as máquinas de pagamento instantâneo, caixas eletrônicos, sistemas de automação de frotas e rastreamento, sensores em equipamentos de medição remotos etc. O M2M funciona por meio de acesso à rede SMP, mas também pode ser prestado tendo como suporte infraestruturas outras, como as do Serviço de Comunicação e Mídia (SCM), do Serviço Móvel Global por Satélites (SMGS) e do Serviço Limitado Privado (SLP).

248. As condições para se operar no SMP obedecem ao previsto na Resolução Anatel nº 321/2002, que prevê autorizações por áreas geográficas, denominadas de Área de Prestação (AP).

249. A Resolução Anatel nº 477/2007 define Área de Prestação como: área geográfica, composta por um conjunto de Áreas de Registro, delimitada no Termo de Autorização, na qual a Prestadora de SMP está autorizada a explorar o serviço⁹⁵.

250. Por sua vez, essa mesma Resolução define Área de Registro (AR) como a: área geográfica contínua, definida pela Anatel, onde é prestado o SMP, tendo o mesmo limite geográfico de uma Área de Tarifação, onde a Estação Móvel do SMP é registrada. A Área de Registro possui os mesmos limites das áreas compostas pelos municípios relacionados a um mesmo Código Nacional do Plano Geral de Códigos Nacionais – PGCN (ou seja, a um mesmo DDD), conforme anexo da Resolução nº 263, de 8 de junho de 2001.

251. Uma mesma operadora pode deter autorizações para diferentes Áreas de Prestação, de modo que essas áreas balizam as licitações de faixas do espectro de radiofrequência realizadas pela Anatel⁹⁶. Neste ponto cabe pontuar que a definição das Áreas de Prestação pela Anatel segue objetivos diversos, como a universalização do serviço e a formação de arranjos geográficos que permitam o equilíbrio financeiro das operadoras arrematante das faixas de radiofrequência, combinando áreas de maior atratividade econômica com áreas de menor retorno. Em vista disso, as Áreas de Prestação podem ser formadas por municípios, estados ou mesmo por todo o território nacional, de modo que essas áreas não costumam coincidir com as Áreas de Registro (DDD)

252. Em virtude dessa realidade, as áreas de atuação das operadoras de redes móveis, isto é, as Áreas de Prestação em que estão autorizadas a operar, não definem a dimensão geográfica do mercado relevante de serviços móveis de voz e dados pelas razões apresentadas a seguir.

253. Historicamente, os consumidores brasileiros estiveram vinculados à área de registro (DDD) das regiões onde habitavam. Chamadas de voz realizadas dentro da mesma área de registro custavam significativamente menos que as chamadas realizadas entre DDDs distintos (as denominadas chamadas interurbanas). Nesse contexto, não era racional para os consumidores residentes em uma determinada área de registro

⁹⁵ A Resolução Anatel nº 720, de 10 de fevereiro de 2020, define ‘Área de Prestação’ como: a área geográfica onde o serviço de telecomunicações pode ser explorado conforme condições preestabelecidas pela Anatel.

⁹⁶ Edital da Licitação nº 2/2015-SOR/SPR/CD-ANATEL – Radiofrequências nas faixas de 1.800 mhz, 1.900 mhz e 2.500 mhz. Disponível em: <https://www.convergenciadigital.com.br/inf/anatel_licitacao2-2015.pdf?UserActiveTemplate=site>. E, o Edital de Licitação de Radiofrequências nas faixas de 700 Mhz, 2,3 Ghz, 3,5 Ghz e 26 Ghz (Leilão do 5G), Processo nº 53500.004083/2018-79. Disponível em: <https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO6OyRD8iqL9S9Xn8pP7_7nZL7eBIQWeOiWAZmPzrP88GsKp4NawWkp9n0q_6bMePRxnAsc5z5FRrIzQdkKAcHw>.

contratar linhas de telefonia celular de outras áreas de registro. Essa realidade justificava a delimitação do mercado por DDD em operações anteriores.⁹⁷

254. No presente caso, a definição da dimensão geográfica do mercado relevante passa por identificar as opções de redes móveis disponíveis aos consumidores nos espaços geográficos onde habitam e desenvolvem suas atividades pessoais e profissionais. Nesse sentido, o fator relevante para a análise é a possibilidade de o consumidor trocar de operadora sem incorrer em preços maiores ou em uma qualidade inferior dos serviços na área ou áreas geográficas de interesse⁹⁸.

255. Se outrora, pelos motivos apresentados, a área de registro consistia num importante delimitador da dimensão geográfica do mercado relevante de serviços móveis de voz e dados, atualmente esse fator vem perdendo relevância.

256. Um conjunto de fatores tecnológicos, regulatórios e competitivos têm convergido para essa mudança.

257. A redução dos custos de interconexão, decorrente de avanços tecnológicos (que permitiram, por exemplo, uma melhor integração entre as redes existentes) e de alterações regulatórias⁹⁹, eliminou degraus tarifários para ligações entre diferentes DDD no Brasil.

258. Adicionalmente, com a quase eliminação das tarifas de *roaming* cobradas ao consumidor final, não há diferenças significativas de custos entre as ligações locais e as ligações interurbanas, sendo prática no mercado, entre todos os concorrentes, oferecer pacotes pós-pago, controle e, em alguns casos, pré-pagos com ligações ilimitadas para todo o território nacional. Tendo em vista esse cenário, deixa de existir, em termos de custos, um vínculo necessário entre o domicílio do cliente e o DDD da linha móvel. Tal lógica é impulsionada também porque o segmento de uso de dados móveis não costuma sofrer normalmente alterações de cobrança em função de mudança de localidade, principalmente para os clientes de operadoras com atuação nacional¹⁰⁰.

259. Além desses fatores, as Requerentes do presente ato de concentração trouxeram aos autos outros argumentos a favor de uma definição ampliada do mercado

⁹⁷ Tal entendimento é sintetizado no Voto do então Conselheiro Paulo Furquim de Azevedo no Ato de Concentração nº 53500.022892/2007 envolvendo Telefônica-Vivo, Telemig Celular e Tele Norte Celular Participações S.A.: “As chamadas cursadas dentro de uma mesma área (chamadas locais) são tarifadas com valores muito menores que as chamadas cursadas entre áreas distintas (chamadas interurbanas). Dessa forma, os consumidores buscam linhas de SMP cujo Código Nacional seja aquele correspondente à área onde residem. Portanto, a dimensão geográfica da operação, no que respeita ao SMP, corresponde a cada uma das áreas de numeração em que há sobreposição.” (SEI 0111557).

⁹⁸ A dimensão da área geográfica de interesse varia de consumidor para consumidor. Para os consumidores que, por exemplo, viajam com frequência a trabalho, a área geográfica de interesse é maior do que para aqueles que conduzem suas vidas em uma única cidade.

⁹⁹ Ver a Resolução Anatel nº 694, de 17 de julho de 2018. Ver também a recente alteração (em 18.02.2020) dos valores máximos para as tarifas de interconexão, disponível em: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-estabelece-novas-tarifas-de-interconexao>>.

¹⁰⁰ A disponibilização do serviço de *roaming* aos clientes acarreta um custo adicional para a operadora sem cobertura nas localidades visitadas pelo cliente. Nesse caso, a operadora precisa adquirir, no atacado, o acesso à rede móvel de outra operadora com cobertura nessas localidades. Evidentemente, essa necessidade é relativamente maior para as operadoras com menor cobertura do que para aquelas que cobrem a maior parte do território nacional. As relações atacadistas envolvendo o *roaming* serão abordadas na próxima seção.

relevante, considerando todo o território nacional, a qual refletiria melhor a real dinâmica competitiva do setor.

260. Aduzem as Requerentes que as principais operadoras de telefonia móvel possuem outorga para ofertar seus serviços em âmbito nacional. Possuem ainda rede própria em todo o território nacional ou um parceiro para o transporte das chamadas, de modo que estão aptas a praticar preços similares para os consumidores estando eles ou não em sua área de registro. Destacam ainda o crescente uso pelos consumidores das aplicações VoIP e OTT, que tornam irrelevante o fato de os usuários se comunicarem a partir de áreas de registro diferentes.

261. Como evidência dessa alegada perda de importância do DDD como fator delimitador do mercado relevante, as Requerentes destacam que:

[...] o deslocamento do usuário para outros DDDs não se diferencia para efeitos de faturamento e nem diferencia a tarifa das chamadas feitas para outros DDDs em relação às chamadas feitas na mesma área de registro.

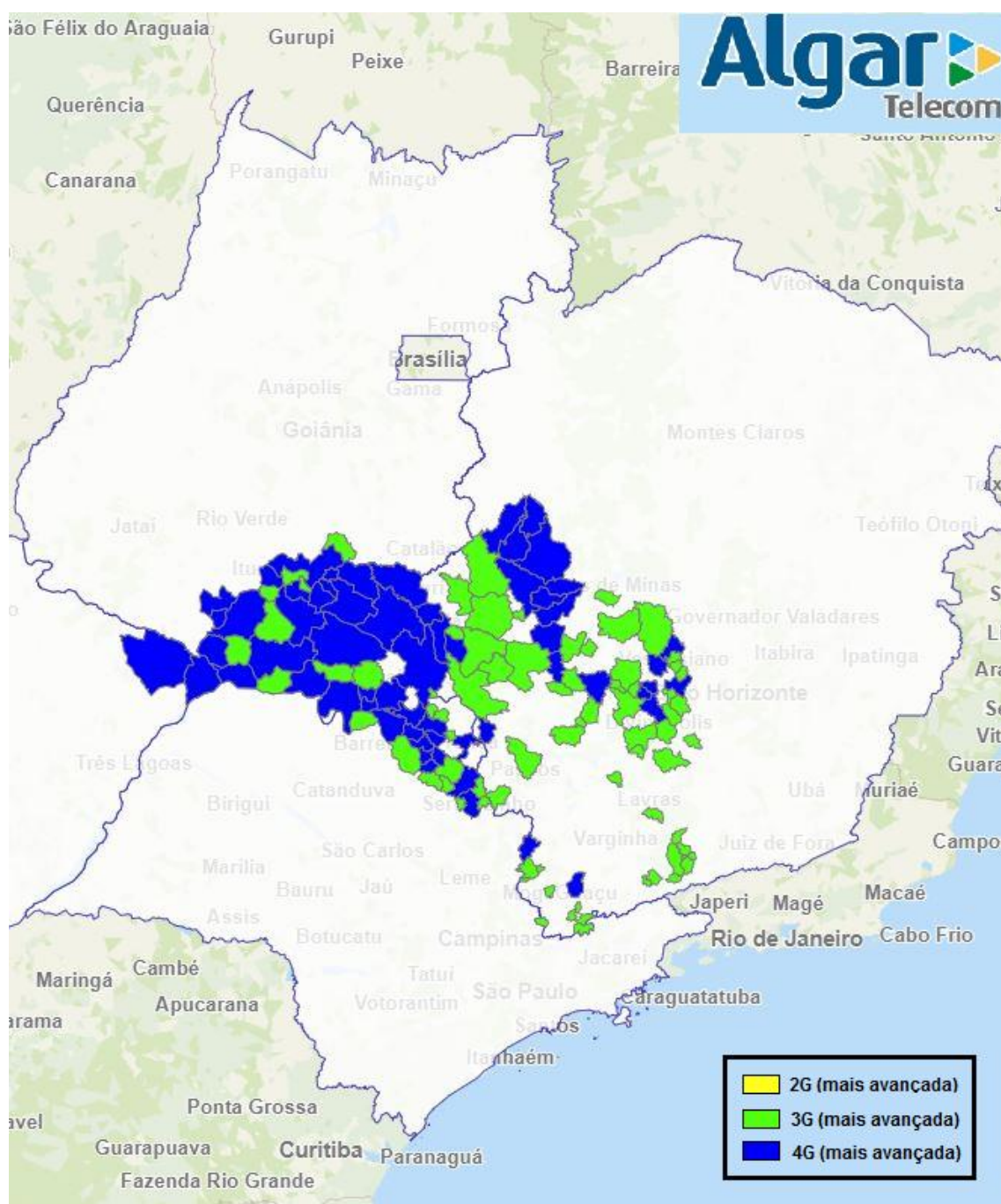
Esse movimento pode ser comprovado por meio da base de acessos divulgada pela Anatel, que revela haver um significativo número de terminais do SMP residindo ou operando frequentemente em áreas cujo DDD é distinto do Código de Numeração de registro do seu terminal. A título exemplificativo, dos 36,6 milhões de usuários da Oi em agosto de 2020, mais de 2,5 milhões foram registrados nessa situação em todos os CNs do País, o que indica a possibilidade de o usuário contratar o serviço em uma cidade, mas usá-lo regularmente em outra área de numeração, sem grandes impactos aparentes na estratégia de contratação ou desvios da demanda. (SEI 0882726, pp. 61 e 62).

262. Embora haja razões e argumentos consistentes, a definição de um mercado relevante nacional para os serviços móveis de voz e dados requer alguma cautela.

263. De início, é preciso destacar que nem todas as MNOs possuem atuação nacional, casos da Sercomtel e Algar. O mesmo se aplica a algumas MVNOs que concentram sua atuação em determinados estados e regiões.

264. A Figura 26 abaixo traz a cobertura da operadora Algar, que concentra sua atuação no estado de Minas Gerais e em alguns municípios dos estados de Goiás, São Paulo e Mato Grosso do Sul. Logo a seguir é apresentada a Figura 27 com cobertura da Sercomtel, que se resume aos municípios de Londrina e Tamarana no estado do Paraná.

Figura 26 – Cobertura, por tecnologia, da Algar, junho de 2021



Fonte: Anatel.

265. No caso dessas empresas, a atuação em âmbito nacional pode ser limitada pela falta de rede (infraestrutura e espectro de radiofrequência) ou de acesso às redes das operadoras nacionais. Em tal circunstância, o preço e disponibilidade de roaming no atacado assumem papel fundamental. Isso porque, na ausência de acordos de *roaming* com as grandes operadoras, os clientes das operadoras regionais ficariam sem acesso à rede quando estiverem fora da área de cobertura dessas últimas. Logo, tais clientes não poderiam, tal qual os clientes das grandes operadoras, utilizar o serviço em áreas de registro diferentes daquela em que a linha está registrada.

267. Ademais, não apenas as operadoras regionais carecem de cobertura em todo o território nacional. Há localidades em que mesmo as grandes operadoras não possuem cobertura com tecnologia 4G e 3G ou mesmo não possuem cobertura com nenhuma tecnologia. A Tabela 1 apresenta a quantidade de municípios atendidos por cada operadora e o percentual em relação ao total de municípios do país.

Tabela 1 – Quantidade de municípios atendidos por cada operadora e atendidos por cada tecnologia, agosto de 2021

Operadora	Total		4G		3G		2G	
	Quant.	Percentual	Quant.	Percentual	Quant.	Percentual	Quant.	Percentual
Tim	4.612	82,8%	4.411	79,2%	3.772	67,7%	3.508	63,0%
Telefônica	4.548	81,7%	3.856	69,2%	4.424	79,4%	3.777	67,8%
Claro	4.531	81,3%	3.092	55,5%	4.366	78,4%	4.032	72,4%
Oi	3.661	65,7%	1.069	19,2%	1.714	30,8%	3.555	63,8%
Algar	136	2,4%	60	1,1%	136	2,4%	87	1,6%
Sercomtel	2	0,0%	0	0,0%	2	0,0%	2	0,0%

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

268. Observa-se que mesmo as operadoras de atuação nacionalizada não possuem cobertura em todo o território nacional ou somente possuem, em determinadas localidades, cobertura com tecnologias de gerações anteriores à 4G.

269. Considerando que a disponibilidade, a tecnologia e a qualidade das redes nas localidades em que vivem e exercem suas atividades profissionais são fatores decisivos para o consumidor escolher uma operadora de rede móvel, não se pode ignorar o aspecto regional (local, municipal, estadual) da competição. Com efeito, se em uma determinada região uma operadora não detiver uma rede móvel com um bom sinal, ela não será uma opção satisfatória para os consumidores e, portanto, não exercerá pressão competitiva sobre as operadoras que disponham de uma rede qualificada nessa região. O mesmo silogismo se aplica, no caso de dados móveis, à situação em que uma operadora conte com rede 4G e outra conte somente com redes 2G e 3G em determinada localidade.

270. Por todas essas razões, uma análise rigorosa do presente Ato de Concentração passa por considerar as dinâmicas competitivas locais, sendo a delimitação geográfica das áreas de registro (DDD) uma boa *proxy* para se realizar tal avaliação.

271. Contudo, tendo em vista o crescente uso de estações móveis fora da sua área de registro, avaliar-se-á também o cenário nacional do mercado relevante de serviços móveis de voz e dados.

6.4. Acesso às redes móveis em atacado

6.3.3. Dimensão produto

272. Consoante adiantado no início deste capítulo, a prestação de serviços móveis de voz e dados aos consumidores finais depende, em muitas circunstâncias, de acordos, compartilhamentos de rede e relações comerciais variadas envolvendo empresas atuantes no setor de telecomunicações.

273. Essas empresas podem atuar em mais de um elo da cadeia da indústria, caso das MNOs, ou podem concentrar sua atuação em elos específicos, como as *towercos* e as MVNOs. Além disso, empresas que atuam em diversos elos podem decidir pela

desverticalização, como se verificou quando da alienação do negócio de torres por MNOs; mas também empresas que atuam em elos específicos podem expandir sua atuação para outros elos, o que ocorreria, por exemplo, se uma MVNO implantasse e operasse meios de rede próprios ou se uma *towerco* adquirisse faixas do espectro de radiofrequência e implantasse ERBs para atuar como operadora de rede neutra ou mesmo como uma MNO. Essas possibilidades serão exploradas ao longo deste Parecer.

274. No presente caso, interessa saber quais relações atacadistas podem ser afetadas no presente e em um futuro pela Operação e se esses efeitos se resumem ao atacado ou se podem afetar também aos consumidores finais. Em última instância, busca-se avaliar se a Operação pode resultar em fechamento dos mercados atacadistas para concorrentes efetivos e potenciais, tornando o mercado *downstream* de serviços móveis de voz e dados menos contestável e, portanto, mais propenso a estratégias de acomodação dos players remanescentes após a saída da Oi.

275. Enquanto em mercados de bens e serviços finais, aspectos relacionados ao lado da demanda são priorizados para definição do mercado relevante¹⁰¹; em mercados de atacado marcados por transações espalhadas no tempo e com investimentos indivisíveis e específicos, aspectos do lado da oferta ganham relevância. Nestes casos, a definição do mercado relevante muitas vezes passa por identificar quais agentes são capazes e têm interesse em disponibilizar as infraestruturas e fornecer os insumos necessários à atividade produtiva de outra empresa, ainda que não o façam atualmente.

276. Trata-se, portanto, de avaliar a capacidade produtiva, bem como seu controle sobre insumos e infraestruturas (principalmente as essenciais ou de difícil replicação), dos *players* candidatos a compor o mercado relevante.

277. Nesse contexto, conquanto sejam variadas as relações atacadistas no setor de telecomunicações, importa para a presente análise identificar: (i) os serviços de atacado prestados ou passíveis de serem prestados pela Oi Móvel e pelas Compradoras; (ii) as infraestruturas e os insumos necessários para prestar esses serviços; e, (iii) se essas infraestruturas e insumos compõe o escopo da Operação. Estando presentes esses elementos, as empresas que prestam esses serviços a partir desses insumos e infraestruturas compõe o mercado relevante.

278. Tendo esses parâmetros delimitadores em vista, parte-se para avaliar os possíveis produtos e serviços de atacado candidatos a integrar o mercado relevante.

279. Conforme adiantado, as relações comerciais entre as empresas que atuam no setor de telecomunicações podem envolver variados graus de intensidade.

280. No nível mais básico de relação comercial no setor está o compartilhamento de *sites*, também chamado de “compartilhamento passivo”. Tais formas abrangem somente os elementos físicos instalados nos *sites* que servem de suporte para os equipamentos de rede responsáveis pela transmissão da comunicação propriamente dita. Essa modalidade se materializa quando as operadoras compartilham, por exemplo, torres de aço, cercas, portões, geradores de energia elétrica, etc.

281. Além das infraestruturas passivas de concorrentes acessadas mediante acordos de compartilhamento, as operadoras móveis têm crescentemente recorrido a

¹⁰¹ Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal do Cade.

infraestruturas passivas das *towercos*, no bojo do movimento de desverticalização de seus negócios de torres, conforme já destacado neste Parecer.

282. Não obstante cumpra um importante papel no setor de telecomunicações, o segmento de infraestrutura passiva não integrará a definição de mercado relevante, uma vez que as torres ainda detidas pelas Oi não serão alienadas por meio da Operação. Situação similar se aplica aos circuitos e *links* de capacidade de transmissão de sinais de telecomunicações (*backbone* e *backhaul*), ativos fundamentais para a Operação de redes móveis que, no entanto, não serão transferidos da Oi para as Compradoras.

283. De todo modo, tendo em vista que haverá utilização, ainda que parcial, pelas Compradoras, desses ativos retidos pela Oi, os contratos que regerão esse uso serão analisados e seus efeitos sobre o ambiente concorrencial avaliados na próxima seção.

284. Uma segunda forma de relação comercial entre as operadoras móveis consiste nos acordos de compartilhamento de rede ou *RAN sharing*. Por meio desses acordos, as operadoras móveis concordam em compartilhar, em maior ou menor grau, elementos de rede com o objetivo de ampliar sua cobertura e capacidade, além de reduzir os custos que seriam incorridos em caso de duplicação dessas infraestruturas.

285. Os acordos de *RAN sharing* costumam envolver o conjunto de equipamentos que compõem a rede de acesso e que se interligam aos elementos de controle e comutação da rede para a prestação de serviços móveis de voz e dados. Essa modalidade de compartilhamento permite que uma operadora móvel disponibilize para outra a infraestrutura necessária para transmitir dados até o core da rede da operadora contratante. Por envolver os equipamentos de RAN ou “equipamentos ativos”, situados na ERB, tais acordos são denominados de “compartilhamento ativo”.

286. Os acordos de *RAN sharing* variam em seu escopo podendo envolver numa escala cumulativa o compartilhamento: (i) dos equipamentos de RAN nos *sites*; (ii) do espectro radiofrequência; ou, no nível máximo de integração, o (iii) compartilhamento total da rede.

287. Conforme detalhado no Parecer nº 7/2021/CGAA4/SGA1/SG (SEI 0904897), que analisou o acordo de *RAN sharing* entre Claro S.A. e Telefônica Brasil S.A. (Ato de Concentração nº 08700.006656/2020-11), diferentes arquiteturas podem ser empregadas em tais acordos. Os três principais modelos de compartilhamento de rede são apresentados, de forma sintética, a seguir.

288. Na arquitetura MORAN (*Multiple Operator Radio Access Network*) uma mesma plataforma de RAN serve a duas ou mais operadoras. Contudo, nesse modelo, cada operadora controla o próprio tráfego de forma independente, utilizando as faixas de espectro de radiofrequência a que tem direito. Dessa forma, na arquitetura MORAN, há compartilhamento de elementos ativos e passivos de infraestrutura de rede (antena, torre, local, energia), porém não ocorre o uso comum do espectro de radiofrequência. Com efeito, trata-se da forma mais simples de implementação de *RAN sharing*, tendo sido inicialmente desenvolvida para as redes 3G, embora também seja aplicável para as redes 4G.

289. A arquitetura MOCN (*Multiple Operation Core Network*), por sua vez, permite que uma mesma plataforma seja utilizada por duas ou mais operadoras. Nesse modelo,

os equipamentos são compartilhados e os recursos de espectro são agrupados, sendo inclusive possível o compartilhamento de frequências.

290. Finalmente, a arquitetura GWCN (*Gateway Core Network*) é semelhante à MOCN, inclusive no que tange ao compartilhamento o espectro, contudo possui como diferencial a possibilidade compartilhar a rede *Mobility Management Entity* (MME), um elemento de gerenciamento de mobilidade, recurso pertencente ao *Evolved Packet Core*. Por essa razão, a GWCN é uma forma de cooperação mais intensa que a MOCN¹⁰².

291. O Quadro 11 abaixo traz a relação dos contratos de *RAN sharing* submetidos ao escrutínio do Cade de 2013 a 2020:

Quadro 11 – Acordos de *RAN sharing* analisados pelo Cade entre 2013 e 2020

Processo	Requerentes	Descrição da Operação
08700.009535/2013-93	Tim e Oi	Compartilhamento de infraestrutura de rede para a implantação e prestação de serviços de telefonia e banda larga com uso da tecnologia 4G.
08700.003536/2013-24	Claro, Embratel, Primesys, Telefônica e Vivo	Compartilhamento de <i>backhails</i> e sites das redes 2G, 3G e 4G, além de sites referentes à rede rural
08700.002975/2014-09	Tim e Oi	Construção, implementação e cessão recíproca onerosa de meios de rede integrantes de suas respectivas infraestruturas de rede GSM (2G) e UMTS (3G), necessárias à prestação de serviços de voz e dados, incluindo a cessão de capacidade de RAN e o compartilhamento de radiofrequências.
08700.011507/2015-06	Tim Celular S.A., Telefônica Brasil S.A. e Intelig Telecomunicações Ltda.	Compartilhamento de meios de rede para cumprir obrigações regulatórias de cobertura e oferta de serviços em áreas rurais
08700.010033/2015-77	Tim, Oi, Vivo e Claro	Termo de compromisso celebrado entre Tim, Vivo, Claro e Oi para avaliar um processo de contratação conjunta de uma ou mais empresas que viabilizem a construção/obra civil, instalação e posterior cessão não exclusiva de infraestrutura em espaços fechados (indoor) em diferentes localidades do Brasil.
08700.010738/2015-94	Tim Celular S.A., Telefônica Brasil S.A. e Oi Móvel S.A.	Contrato firmado entre Tim, Vivo e Oi para cessão recíproca e onerosa de parcela limitada de suas respectivas infraestruturas para a prestação de serviços móveis na tecnologia 4G.
08700.003598/2016-89	Telefônica Brasil S.A. e Nextel Ltda	Acordo de <i>RAN sharing</i> e renegociação de antigo contrato de exploração industrial firmado entre as Requerentes.

¹⁰² O Evolved Packet Core (EPC) é uma estrutura que fornece voz e dados unificados em uma rede LTE (4G). As arquiteturas de rede 2G e 3G processam e alternam voz e dados por dois subdomínios separados: comutado por circuito (CS) para voz e comutado por pacote (PS) para dados. O Core EPC unifica voz e dados em uma arquitetura de serviço IP (Internet Protocol), sendo a voz tratada como apenas outro aplicativo IP.

08700.002276/2018-84	Tim e Oi	Termo Aditivo ao Contrato de Cessão Onerosa Recíproca de Meios de Rede que tem por objeto a construção e cessão recíproca onerosa de infraestrutura de rede para a implantação e prestação eficiente de serviços de telefonia e banda larga sob a tecnologia 4G por cada uma das Requerentes aos seus clientes finais
08700.006163/2019-39	Telefônica Brasil S.A. e Tim S.A.	Celebração de dois Contratos de Cessão Recíproca Onerosa de Rede que têm por objeto o compartilhamento de meios de rede para implantação e prestação de serviços sob as tecnologias 2G, 3G e 4G pelas Requerentes aos clientes finais.
08700.006656/2020-11	Claro S.A. e Telefônica Brasil S.A.	Contrato de <i>RAN sharing</i> com cessão unilateral , envolvendo 81 (oitenta e um) Estações Rádio Base, no qual a Telefônica compartilhará sua rede de acesso e espectro de radiofrequência à Claro por meio de contraprestação financeira.

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

292. Embora os acordos de *RAN sharing* costumem envolver a cessão recíproca de redes entre operadoras, também é possível que essa cessão seja unilateral, como no Ato de Concentração nº 08700.006656/2020-11, em que a Telefônica acordou em compartilhar sua rede de acesso e espectro de radiofrequência à Claro mediante contraprestação financeira.

293. Independentemente do formato, se recíproco ou unilateral, os acordos de *RAN sharing* pressupõem a posse de ERBs e ou o direito de uso de faixas do espectro de radiofrequência em determinadas localidades que são cedidas mediante contrapartidas – o acesso a ERBs e ou a faixas do espectro de radiofrequência outorgadas à outra operadora integrante do acordo em localidades distintas ou ainda contraprestação financeira.

294. Tendo em vista que o compartilhamento de redes móveis é um ato voluntário, uma operadora somente terá interesse em compartilhar sua rede se a outra parte do acordo também detiver redes móveis passíveis de compartilhamento ou se concordar em pagar pelo uso da rede móvel que deseja acessar. Em qualquer caso, quanto maior a capacidade da rede móvel de uma MNO (o que depende, dentre outras variáveis, das faixas do espectro de radiofrequência a ela outorgadas) maior o seu poder de negociação com terceiros interessados em acessar sua rede móvel.

295. Assim, ainda que as Requerentes entendam de modo contrário, fato é que se existem ofertantes e demandantes de um determinado produto (no presente caso uma infraestrutura), se esses agentes de fato transacionam esse produto com alguma regularidade e se um monopolista hipotético poderia elevar os preços pelo acesso a essa infraestrutura de forma lucrativa, depara-se diante de um mercado relevante para fins de análise antitruste.

296. Realidade essa que fica mais visível com o advento das MVNOs.

297. Isso porque, enquanto nos acordos de *RAN sharing*, as MNOs figuram ora como ofertantes ora como demandantes, na relação entre operadoras móveis e operadoras móveis virtuais fica bastante clara condição de ofertantes das MNOs e de demandantes das MVNOs, de modo que não restam dúvidas quanto à existência de um mercado envolvendo esses dois lados.

298. Ressalta-se que no âmbito da Comissão Europeia, está consagrada na jurisprudência a definição de um mercado relevante de *Wholesale services for access and call origination on mobile network*, com as MNOs formando o lado da oferta e as MVNOs o lado da demanda.¹⁰³

299. Uma outra forma de compartilhamento de rede que envolve o uso de faixas do espectro de radiofrequência e de ERBs de outras operadoras é o *roaming*.

300. Conforme detalhado na seção de introdução técnica, para um usuário originar chamadas ou acessar dados móveis fora da área de mobilidade definida no plano de serviço contratado é preciso utilizar alguma rede móvel existente na área visitada. Para que isso ocorra, a operadora de origem do usuário remunera a operadora detentora da rede móvel visitada. De forma análoga, para terminar chamadas, a operadora de origem encaminha a chamada até a rede da operadora da rede móvel visitada, que se encarrega de transferir a ligação para o usuário da operadora de origem, sendo remunerada por isso.

301. Para que seus clientes consigam utilizar o serviço fora de suas áreas de cobertura as operadoras de rede móveis, inclusive as virtuais, celebram acordos de *roaming*, os quais estabelecem a área de abrangência e os aspectos técnicos, operacionais e comerciais da prestação do serviço. Trata-se, portanto, de uma relação comercial no atacado com o objetivo de atender aos clientes varejistas quando esses se deslocam para fora da área de cobertura de suas operadoras.

302. As ofertas de *roaming* são reguladas pela Anatel e obrigatórias para as operadoras que possuam redes móveis nas áreas visitadas. Além disso, as operadoras que celebram acordos de *roaming* são obrigadas a replicar as condições comerciais para outras operadoras interessadas. Nesse sentido, a Resolução Anatel nº 477/2007 estabelece que:

Art. 75. É obrigatório que a rede da Prestadora de SMP possibilite o atendimento de seus Usuários em todas as localidades atendidas por ela, em sua Área de Prestação, inclusive na condição de visitantes, respeitado o padrão de tecnologia utilizado na área visitada.

Parágrafo único. Planos Alternativos de Serviço podem estipular exceções ao disposto no caput.

Art. 76. As prestadoras de SMP que pactuarem acordos de atendimento a Usuários Visitantes de outras Áreas de Prestação são obrigadas a estender as condições da avença de forma equivalente às demais prestadoras interessadas, respeitado o padrão de tecnologia utilizado pela prestadora que atender o Usuário Visitante.

¹⁰³ Casos M.8792 - T-Mobile NL/Tele2 NL (2018); M.7018 – Telefónica Deutschland/E-Plus (2014); M.6992 – Hutchison 3G UK/Telefónica Ireland (2014); M.6497 – Hutchison 3G Austria/Orange Austria (2012); M.5650 – T-Mobile/Orange (2010); M.4947 – Vodafone/Tele2 Italy/Tele2 Spain (2007).

§ 1º A obrigatoriedade não se aplica à área geográfica comum às Áreas de Prestação de serviço entre as prestadoras envolvidas. (ANATEL, 2007)

303. Adicionalmente, o Plano Geral de Metas de Competição, aprovado pela Resolução Anatel nº 600/2012 e alterado pela Resolução Anatel nº 694, de 17 de julho de 2018 determina que:

Art. 42. O Grupo com PMS no Mercado Relevante de Roaming Nacional estará sujeito às Medidas Regulatórias Assimétricas de transparência e tratamento isonômico e não discriminatório, cumuladas com medidas de controle de preços de produtos de atacado.

Art. 42-A. O Grupo com PMS no Mercado Relevante de Roaming Nacional deve apresentar Ofertas de Referência, no mínimo, serviços de voz, dados e mensagem de texto, nos termos do art. 5º deste Anexo.

Parágrafo único. A Oferta de Referência de Roaming Nacional deverá contemplar ofertas em todas as tecnologias disponibilizadas pela Prestadora a seus usuários.

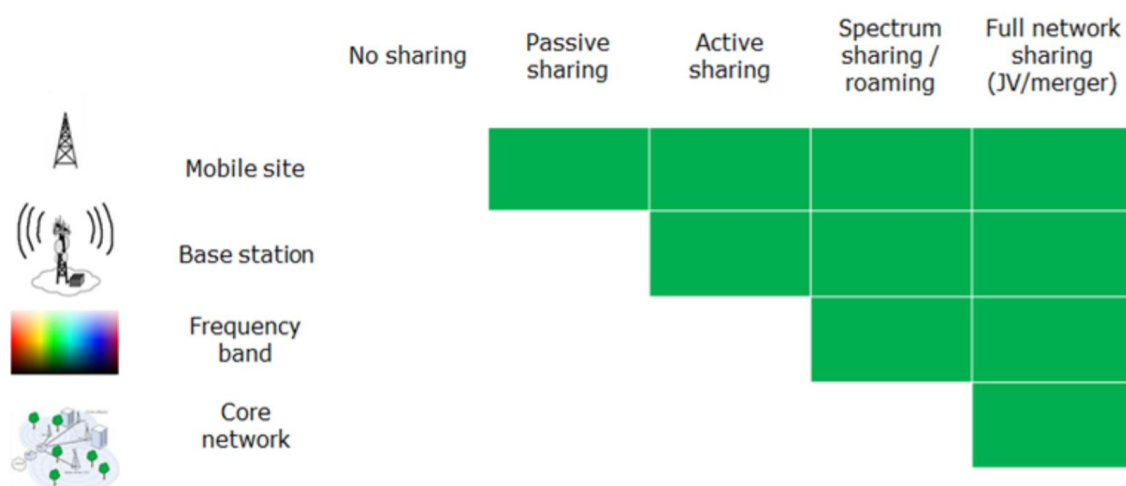
304. Em decorrência dessas determinações regulatórias, as operadoras de atuação nacional realizam as denominadas “Ofertas Públicas de Referência de Roaming Nacional”, sendo tais ofertas e suas condições disponibilizadas nos *websites* das operadoras.¹⁰⁴

305. Assim, não restam dúvidas quanto à relevância do *roaming* nacional enquanto produto atacado, o qual é prestado a partir de infraestruturas que compõem o escopo da Operação como as ERBs e o espectro de radiofrequência.

306. A Figura 28 abaixo ilustra os possíveis níveis de integração entre as redes das operadoras móveis.

¹⁰⁴ Ofertas das operadoras estão disponíveis nos seus sites. Claro – Disponível em: <<https://www.claro.com.br/institucional/regulatorio/oferta-de-referencia-de-produtos-de-atacado>>. Telefônica – Disponível em: <<https://www.vivo.com.br/atacado/ofertas-publicas-atacado/ofertas-publicas-de-referencia/roaming/>>. Tim – Disponível em: <<https://www.tim.com.br/sp/sobre-a-tim/regulatorio/ofertas-publicas>>. Oi – Disponível em: <<https://www.oi.com.br/outras-operadoras/>>.

Figura 28 – Níveis de integração entre as redes de operadoras móveis



Fonte: Comissão Europeia. Case M.8792 - T-Mobile NL/Tele2 NL

307. Por fim, uma outra relação atacadista envolvendo operadoras móveis é a de **terminação de chamadas**. Como explicado no capítulo de introdução técnica, terminação de chamadas é o serviço prestado por uma MNO a outra MNO em que uma chamada originada na rede da segunda é entregue ao cliente da primeira, permitindo que usuários de redes diferentes se comuniquem entre si.

308. Dentre as relações atacadistas envolvendo operadoras de redes móveis, o serviço de terminação de chamadas é aquele menos afetado pela presente Operação.

309. Em primeiro lugar, cada MNO é monopolista em relação aos seus próprios clientes, porque a chamada somente pode chegar ao destinatário através da rede móvel da operadora à qual o destinatário está vinculado, não havendo para o cliente de uma operadora um serviço substituto para a terminação de chamadas. Por essa razão, inclusive, a Comissão Europeia define a rede móvel de cada operadora como um mercado relevante próprio em que cada operadora detém 100% de *market share*¹⁰⁵.

310. Em segundo lugar, conforme disposto no Art. 8º do Regulamento Geral de Interconexão, aprovado pela Resolução Anatel nº 693, de 17 de julho de 2018:

As prestadoras de Serviços de Telecomunicações de interesse coletivo, no regime público ou privado, são obrigadas a tornar suas redes disponíveis para Interconexão quando solicitado por outras prestadoras de Serviço de Telecomunicações de interesse coletivo.

311. Em complemento a essa obrigatoriedade, o Art. 38 do Anexo II à Resolução Anatel nº 694/2018 estabelece que:

O Grupo com PMS no Mercado de Oferta de Interconexão para Tráfego Telefônico em Redes Móveis estará sujeito às Medidas Regulatórias

¹⁰⁵ Casos: M.2803 Telia/Sonera (2006); M.3806 – Telefonica/Cesky (2005); M.5650 – T-Mobile/Orange (2010); M.6497 – Hutchison 3G Austria/Orange Austria (2012); M.7978 – Vodafone/Liberty Global/Dutch JV (2016).

Assimétricas de transparência e tratamento isonômico e não discriminatório, cumuladas com medidas de controle de preços de produtos de atacado.

312. As Compradoras foram designadas, por meio do Ato Anatel nº 5514, de 23 de julho de 2018, como detentoras de PMS no Mercado de Interconexão para Tráfego Telefônico em Rede Móvel nas três Regiões do PGA, de modo que para três Compradoras as tarifas para terminação de chamadas são estabelecidas pela Anatel.

313. Assim, embora configurem relações atacadistas, as terminações de chamada em redes móveis não tendem a ser afetadas pela Operação.

314. Por fim, ainda que não se verifique na prática, existe a possibilidade de relações atacadistas envolvendo especificamente faixas do espectro de radiofrequência nas quais os detentores de espectro em caráter primário comporiam o lado da oferta e os interessados em utilizar esse espectro em caráter secundário formariam o lado da demanda.

315. O uso do espectro em caráter secundário está previsto na Resolução Anatel nº 671, de 3 de novembro de 2016. Por sua vez, a Lei nº 13.879, de 3 de outubro de 2019, permitiu a transferência de outorgas de radiofrequência em um mercado secundário, isto é, entre operadoras de redes móveis, sejam elas verticalizadas ou especializadas na operação e gestão de redes neutras no atacado.

316. Com exceção dos serviços prestados por meio de ativos que não serão alienados pela Oi (torres de telecomunicações e circuito/*links* de capacidade de transmissão de sinais de telecomunicações), os demais serviços de atacado analisados nessa seção são prestados por meio de ativos que serão adquiridos pela Compradoras através da Operação (ERBs e faixas do espectro de radiofrequência) e por isso compõem o mercado relevante.

317. Embora fosse possível definir mercados relevantes específicos para esses serviços de atacado, as infraestruturas necessárias para prestá-los são basicamente as mesmas, incluindo as ERBs e as faixas do espectro de radiofrequência. Desse modo, se a Operação incrementar o poder de mercado de uma Compradora no segmento de cessão onerosa de rede móveis, também incrementará o poder de mercado no segmento de *roaming*.

318. Portanto, seguindo o princípio da instrumentalidade das formas, define-se um único mercado relevante de acesso às redes móveis em atacado, englobando os serviços de atacado prestados através de ERBs e de faixas do espectro de radiofrequência.

6.3.4. Dimensão geográfica

319. Conforme pontuado quando da definição geográfica do mercado relevante de serviços móveis de voz e dados, a disponibilidade e a qualidade da rede móvel nas suas localidades de interesse são fatores fundamentais para um consumidor escolher uma MNO ou MVNO.

320. Por conseguinte, a operadora de rede móvel que possuir uma boa cobertura nas áreas de interesses dos consumidores se tornam não apenas uma opção para esses, mas também para outras operadoras interessadas em acessar sua rede, via

compartilhamento ou *roaming* no atacado, para atender aos seus clientes atuais ou potenciais.

321. Nesse sentido, caso uma operadora não possua uma rede móvel ou ao menos uma rede com as tecnologias mais avançadas em determinada localidade, ela deixa de ser uma opção para outras operadoras interessadas em conquistar novos clientes ou em fornecer cobertura para clientes que estejam em trânsito por essa localidade (em *roaming*).

322. Dessa forma, assim como no caso de serviços móveis varejistas de voz e dados, o acesso às redes móveis em atacado possui uma dimensão local.

323. Ao mesmo tempo, possuir redes móveis em nível nacional, alcançando o maior número possível de localidades, confere à operadora vantagens competitivas quando da negociação com outras operadoras, incluindo as MVNOs, para acesso à sua rede.

324. Pelas razões expostas e considerando a disponibilidade de dados (ERBs e faixas do espectro de radiofrequência), serão analisados, no mercado relevante de acesso às redes móveis em atacado, o cenário nacional e por código nacional, no caso das ERBs; e o cenários nacional e por código nacional, no caso dos direitos de uso de radiofrequência.

6.5. Relações contratuais entre a Oi e as Compradoras, decorrentes da operação, e a ausência de necessidade da definição de mercados relevantes adicionais

325. Dentre as infraestruturas necessárias para a prestação de serviços móveis de voz e dados aos consumidores finais, parte será alienada para as Compradoras, caso das ERBs, enquanto outras permanecerão detidas pela Oi, como as torres de telecomunicações e os circuitos de *links* de capacidade de transmissão de sinais de telecomunicações.

326. Conforme informado quando da Descrição da Operação, para assegurar a continuidade dos serviços e o adequado e eficiente atendimento aos atuais clientes da Oi após Operação, as Compradoras, por meio das respectivas SPEs Ativos Móveis, celebrarão, de forma independente, o Contrato de Prestação de Serviços de Transição (Contrato de Transição), o Contrato de Compartilhamento de Infraestrutura e de Fornecimento (Contrato de Compartilhamento) e o Contrato de Capacidade de Transmissão de Sinais de Telecomunicações em Regime de Exploração Industrial (Contrato de Capacidade).

327. O Contrato de Transição (SEI 0865047) se refere a serviços de transição de caráter administrativo (cobrança, atendimento ao cliente, faturamento etc.) a serem prestados pelo Grupo Oi às SPEs Ativos Móveis até que as Compradoras absorvam plenamente essas atividades em suas próprias estruturas. Tal contrato se destina, principalmente, ao atendimento dos consumidores finais e considerando que a Oi deixará de atuar no varejo, não há que se falar em uma relação horizontal entre a Oi e as Compradoras em virtude do Contrato de Transição. Ademais, o prazo de duração do contrato é reduzido **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES]**, sendo inferior a dois anos.

328. Dessa forma, o Contrato de Transição não suscita preocupações concorrenciais, não requerendo maior exame.

329. Por seu turno, o Contrato de Compartilhamento e o Contrato de Capacidade versam sobre a utilização de infraestruturas – torres de telecomunicações e circuitos/*links* de capacidade de transmissão de sinais de telecomunicações, respectivamente –, ativos que, atualmente, são indispensáveis à prestação de serviços móveis de voz e dados aos consumidores finais.

330. As Requerentes aduzem que tais contratos são necessários para garantir a prestação dos serviços pelas SPEs Ativos Móveis até que elas sejam finalmente incorporadas pelas Compradoras. Considerando que tais contratos são de longa duração, com prazo superior a dois anos, e envolvem tipos de infraestruturas que serão detidas tanto pelo Grupo Oi como pelas Compradoras, após a Operação, cabe tecer alguns comentários no sentido de demonstrar porque também o Contrato de Compartilhamento e Contrato de Capacidade não suscitam preocupações de ordem concorrencial.

331. O Contrato de Compartilhamento de Infraestrutura (SEI 0865049) estabelece as condições do compartilhamento de itens de infraestrutura passiva e cessão de uso de áreas e facilidades sob domínio do Grupo Oi, para instalação de equipamentos de cada Compradora, permitindo a cada Compradora prestar os serviços de telecomunicações. Dessa forma, o Contrato de Compartilhamento disciplina a utilização de espaço nas torres que permanecerão sob propriedade do Grupo Oi e onde existem ERBs cuja propriedade será transferida para as SPEs Ativos Móveis (Formulário de Notificação, SEI 0882726). Os prazos de contratação serão de **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES]**.

332. Conforme pontuado anteriormente, a Oi alienou parcela significativa de suas torres (Ato de Concentração nº 08700.000295/2021-71). Quanto às torres não alienadas, a Oi esclareceu em sua manifestação do dia 15 de junho de 2021 (SEI 0918638) que ainda retém um parque de torres fixas voltadas para a prestação de serviços de telecomunicações. Na versão de acesso restrito dessa manifestação (SEI 0918446), acrescentou que **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

333. Uma vez que parte das torres detidas para a operação de telefonia fixa também é utilizada pelo Grupo Oi para a instalação de ERB que suportam a prestação do seu serviço móvel, o Contrato de Compartilhamento constitui uma cessão para as Compradoras de espaços em torres que são atualmente utilizados de forma cativa pelo Grupo Oi.

334. **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

335. Dessa forma, segundo a Oi, o Contrato de Compartilhamento abrangerá somente uma parcela reduzida de sua infraestrutura passiva e não impedirá que essa infraestrutura seja compartilhada com prestadoras concorrentes das Compradoras no SMP (SEI 0918446).

336. Por fim, citando dados da consultoria TowerXChange, de julho de 2020, a oferta de torres do Grupo Oi equivale a somente [0-10%] **ACESSO RESTRITO AO CADE**, da oferta total disponível no mercado, enquanto o número de torres objeto do Contrato de

Compartilhamento corresponde a somente [0-10%] **[ACESSO RESTRITO AO CADE]** do mercado.

337. Para a presente análise importa principalmente que os ativos de infraestrutura passiva da Oi, notadamente as torres de telecomunicações, não fazem parte da Operação. O Contrato de Compartilhamento prevê o uso pelas Compradoras dos *sites* onde estão instaladas das ERBs atualmente pertencentes à Oi. Trata-se de um arranjo que objetiva manter a continuidade da prestação do serviço aos atuais clientes da Oi após o fechamento da Operação.

338. Considerando que o Contrato de Compartilhamento não prevê cláusula de exclusividade com a Oi, não há que se falar em possível fechamento de mercado por via contratual em decorrência da Operação. Ressalte-se ainda a baixa representatividade das torres detidas pela Oi e, com maior razão, das torres envolvidas no Contrato de Compartilhamento no total de torres de telecomunicação disponíveis no país.

339. Não se verifica, portanto, um movimento de concentração no mercado de construção, gestão e operação de *sites* de torres em decorrência da presente Operação.

340. Ademais, pelas razões já apresentadas, em particular aos ganhos de eficiência associados, a tendência observada no mercado tem sido a desverticalização das atividades de construção, gestão e operação de *sites* de torres por parte das operadoras de redes móveis e em particular por parte das Requerentes.

341. Quanto ao Contrato de Capacidade (SEI 0865048), trata-se de um contrato que estabelece as condições de prestação dos serviços de fornecimento de circuitos (*links, backhaul, backbone, sites* internos de interconexão) capacidade de transmissão de sinais de telecomunicações a serem prestado pelo Grupo Oi às Compradoras, com vigência de **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES]**.

342. O Contrato de Capacidade prevê o fornecimento de Capacidade de Transmissão instalada de 3,8 terabits por segundo (Tbps), **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES]**.

343. Em sua manifestação do dia 15 de junho de 2021 (versão de acesso restrito, SEI 0918646), a Oi esclareceu que a capacidade de rede objeto do Contrato de Capacidade é, atualmente, utilizada **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES]**.

344. Ademais, de acordo com estimativas internas da Oi elaboradas com base nos dados da Anatel, a capacidade de rede a ser contratada pelas Compradoras corresponde a somente [10-20%] **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES]** da capacidade total disponível no mercado atualmente para suportar a operação de serviços móveis.

345. Por fim, segundo a Oi, dos 3,8 Tbps previstos no Contrato de Capacidade, somente cerca de Tbps **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES]** dizem respeito a oferta de circuitos *backbone* e *backhaul*, os quais representam aproximadamente [10-20%] **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES]** da capacidade total que a Oi InfraCo deterá no início de suas operações. A Oi informou ainda que o volume de tráfego IP (para internet) da capacidade para suportar a operação da atual Oi Móvel no mercado de SMP representa menos de [0-10%] **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES]** da capacidade total da rede de *backbone* da Oi, a qual além de atender **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES]**, também se encontra disponível para ser comercializada no segmento de atacado.

346. Portanto, também no caso do Contrato de Capacidade, não vislumbram efeitos concorrenciais. A capacidade a ser contratada pelas Compradoras consiste basicamente na capacidade hoje utilizada pela Oi para atender aos seus clientes de serviços móveis de voz e dados, de modo que não haverá alteração na capacidade disponível ao mercado; a utilização dessa capacidade pelas Compradoras se reduzirá ao longo do tempo; a capacidade contratada corresponde a uma parcela diminuta da disponível no país para suportar a operação de redes móveis, assim como capacidade total da futura Oi InfraCo, de modo que inexistem incentivos para que o Grupo Oi restrinja o acesso de terceiros às suas infraestruturas de transmissão de sinais de telecomunicações.

347. Por todos esses motivos, não é necessário, no presente caso, definir e analisar mercados relevantes ou incluir no mercado relevante de acesso às redes móveis em atacado as torres de telecomunicações e os circuitos de *links* de capacidade de transmissão de sinais de telecomunicações.

7. POSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE PODER DE MERCADO

7.1. Considerações Iniciais

348. Considerando as definições e ressalvas apresentadas acima, esta seção se destina a avaliar a possibilidade de exercício de poder de mercado a partir das informações disponíveis. São calculados o *market share* (participação de mercado) e o índice Herfindahl-Hirschman – *Herfindahl-Hirschman Index* (HHI)¹⁰⁶.

349. Para avaliar a participação de mercado das Requerentes nos mercados de **serviços móveis de voz e dados e acesso às redes móveis em atacado**, serão utilizados os seguintes dados: quantidade de acessos (usuários ativos), colhidos e estruturados pela Anatel; quantidade de ERBs, com base em dados da Pakt Consultoria e Assessoria; e, a capacidade de espectro de radiofrequência detido por cada operadora.

¹⁰⁶ Inventado por Hirschman (1945) e, posteriormente, desenvolvido por Herfindahl (1950) para a versão utilizada atualmente. O HHI é um indicador de concentração clássico, adotado por autoridade antitruste da maioria das jurisdições. O HHI é calculado a partir do somatório do *market share* ao quadrado de todas as empresas do mercado relevante, de acordo com a fórmula a seguir:

$$HHI = \sum_{i=1}^n S_i^2$$

Onde, o S_i é o *market share* da i -ésima empresa e $i = (1, \dots, k, \dots, n)$ deve abranger todas as empresas participantes do mercado relevante.

O Guia do Cade para Análise de Concentração Horizontal (Guia H) prevê o uso do HHI para a classificação do nível de concentração do mercado da seguinte maneira:

- Mercado não concentrado: com HHI abaixo de 1500 pontos;
- Mercado moderadamente concentrado: com HHI entre 1.500 e 2.500 pontos;
- Mercado altamente concentrado: com HHI acima de 2.500.

O HHI é utilizado pelas agências antitruste para verificar o nexo de causalidade entre a concentração do mercado e o ato de concentração. Nesse sentido, procede-se a mensuração da variação de HHI (delta HHI ou ΔHHI). Calcula-se o HHI pré-operação que, posteriormente, é subtraído do HHI pós-operação. Alternativamente, o delta HHI pode ser medido multiplicando 2 (duas) vezes o *market share* das empresas envolvidas na operação, conforme a fórmula:

$$\Delta HHI = 2 \times S_1 \times S_2$$

Onde, S_1 é a participação de mercado da primeira empresa e o S_2 representa o *market share* da segunda empresa envolvida na operação.

O Guia H indica o uso do HHI e ΔHHI conforme a referência a seguir:

- Pequena alteração na concentração: operações que resultem em variações de HHI inferiores a 100 pontos ($\Delta HHI < 100$) provavelmente não geram efeitos competitivos adversos e, portanto, usualmente não requerem análise mais detalhada;
- Concentrações que geram preocupações em mercados não concentrados: se o mercado, após o AC, permanecer com HHI inferior a 1.500 pontos, a operação não deve gerar efeitos negativos, não requerendo, usualmente, análise mais detalhada;
- Concentrações que geram preocupações em mercados moderadamente concentrados: operações que resultem em mercados com HHI entre 1.500 e 2.500 pontos e envolvam variação do índice superior a 100 pontos ($\Delta HHI > 100$) têm potencial de gerar preocupações concorrenciais, tornando recomendável uma análise mais detalhada;
- Concentrações que geram preocupações em mercados altamente concentrados: operações que resultem em mercados com HHI acima de 2.500 pontos, e envolvam variação do índice entre 100 e 200 pontos ($100 \leq \Delta HHI \leq 200$) têm potencial de gerar preocupações concorrenciais, sugerindo uma análise mais detalhada. Operações que resultem em mercados com HHI acima de 2.500 pontos, e envolvam variação do índice acima de 200 pontos ($\Delta HHI > 200$) presumivelmente geram aumento de poder de mercado.

350. A quantidade de acessos ativos (base de clientes) mede a participação de mercado detida pelas empresas no mercado relevante de serviços móveis de voz e dados. As ERBs e os termos de autorização de uso de espectros são, respectivamente, ativos e direitos adquiridos pelas Compradoras; além de serem objeto da Operação, são *proxies* boas e seguras para avaliar a possibilidade de exercício de poder no mercado de acesso às redes móveis em atacado.

351. A Anatel publica dados das ERBs licenciadas¹⁰⁷, além do Portal Teleco¹⁰⁸ que utiliza os dados públicos da Anatel. Em que pese a preferência desta SG em adotar dados públicos na sua análise, neste caso específico, decidiu-se por utilizar os dados fornecidos pela Pakt Consultoria e Assessoria Integrada¹⁰⁹ (SEI 0944551 – versão restrita ao Cade), pois são mais precisos para esta análise concorrencial. Isso por que eles apresentam informação mais completas sobre: (i) quantidade de ERBs por CN empregadas especificamente em SMP; (ii) subdivisão em ERBs próprias não compartilhadas; (iii) ERBs próprias compartilhadas e (iv) ERBs compartilhadas de terceiros. Além disso, possui informação quanto a tecnologia empregada (2G, 3G ou 4G).

352. Em relação às autorizações de uso de espectro de radiofrequência, atualmente, as Requerentes detêm capacidade de uso em todos os estados. Além das empresas envolvidas na Operação existem outras empresas com capacidade de uso de espectro no Brasil, porém muito limitada.

353. Nas frequências abaixo de 1 GHz, a Algar possui 50 MHz em alguns municípios de Minas Gerais, de Goiás, de Mato Grosso do Sul e de São Paulo; e a Sercomtel possui 30 MHz em Londrina, no Paraná.

354. Já nas faixas de frequência entre 1 e 3 GHz, a Algar possui uma largura de banda de 40 MHz em alguns municípios de Minas Gerais, de Goiás, de Mato Grosso do Sul e de São Paulo; e a Sercomtel 20 MHz em Londrina, no Paraná. Além disso, a Lige possui 20 MHz em municípios de Minas Gerais e do Paraná; a Unifique possui 30 MHz em alguns municípios de Santa Catarina; e, a Options possui 5 MHz em parte do Mato Grosso do Sul.

355. Em resumo, a capacidade de uso de espectro detida, em todas as faixas de frequência abaixo de 3GHz, pela Algar, Sercomtel, Lige, Unifique e Options totalizaria menos de 3% de toda a largura de banda disponível no país. Em outras palavras, as Requerentes detêm hoje mais de 97% da largura de banda das faixas de frequência.

356. Ressalta-se que, embora a participação nacional das empresas Algar e Sercomtel corresponda apenas a uma franja do mercado, visto que possuem maior participação apenas regionalmente e em alguns CNs, por serem elas também MNO, optou-se por não as incluir no grupo OUTROS em quaisquer cenários analisados, visando melhor comparar o comportamento da concorrência entre empresas que detêm

¹⁰⁷ Disponível em: <<http://sistemas.anatel.gov.br/se/public/view/b/licenciamento.php>>.

¹⁰⁸ Disponível em: <<https://www.telecocare.com.br/mapaerbs/>>.

¹⁰⁹ A quantidade de ERBs da Claro é referente a fevereiro de 2021, da Telefônica é de dezembro de 2020, da Tim é de novembro de 2020 e da Oi é de dezembro de 2020. Apesar da diferença entre os meses, a utilização dessa base de dados é segura pois a mudança na quantidade de ERBs dentro de um espaço de alguns meses (3 meses) é pouco representativa.

infraestruturas ativas próprias e direitos de uso do espectro de radiofrequência em caráter primário. O grupo OUTROS, portanto, abrange apenas as empresas MVNO.

357. Do ponto de vista geográfico, serão analisados os cenários: nacional e por código nacional, para a quantidade de acessos e de ERBs, respeitando-se, assim, as dimensões competitivas diretamente afetadas pela Operação, a saber, na circunscrição onde o cliente contrata seu plano (DDD) e na área de alcance das linhas de SMP brasileiras (nível nacional).

358. Cabe destacar que a estrutura de mercado construída para analisar o impacto concorrencial da aquisição das autorizações de uso de espectro levou em consideração um recorte por setor do PGO¹¹⁰. Essa divisão se apoia na forma como a Anatel autoriza o uso de espectro para cada MNO. Apesar de os dados referentes às faixas de radiofrequências estarem disponíveis em forma menos granular do que a divisão por código nacional, essa diferença não altera a análise concorrencial empreendida neste Parecer, pois um setor do PGO pode ser formado por um ou mais CNs.

359. Por fim, por se tratar de três atos de concentração (AC), para cada uma das aquisições, haveria de se considerar diferentes cenários:

- a. Cenário 1, em que os três ACs ocorrem;
- b. Cenário 2, em que o AC 1 sob análise ocorre, o AC2 não ocorre e o AC 3 ocorre;
- c. Cenário 3, em que o AC 1 sob análise ocorre, o AC2 ocorre e o AC3 não ocorre;
- d. Cenário 4, em que o AC 1 sob análise ocorre, o AC2 não ocorre; e o AC3 não ocorre.

360. Contudo, a operação foi estruturada de tal sorte que, no caso de ocorrência dos cenários 2, 3 ou 4, a operação como um todo é 'cancelada'. Dessa forma, basta analisar o cenário 1 e seus efeitos para cada um dos ACs. Note-se, contudo, que o cenário 1 é igual para os três ACs, uma vez que ele corresponde à ocorrência dos três ACs. Assim, a análise da operação empreendida a seguir se resume a esse único cenário.

7.2. Sobreposições horizontais

7.2.1. Mercado de serviços móveis de voz e dados, nacional

361. Conforme descrito anteriormente, a Operação envolve a aquisição da Oi Móvel por cada uma das SPEs criadas para absorver os ativos que serão posteriormente detidos por cada uma das três empresas adquirentes. A Tabela 2, abaixo, apresenta o cenário pré-operação da participação de mercado das operadoras de redes móveis do país. Os dados utilizados referem-se à quantidade total de acessos detidos por cada empresa em agosto de 2020. Estes dados são públicos e disponibilizados pela Anatel.

¹¹⁰ De forma mais precisa, observa-se as regiões e setores do PGO e as áreas de permissão do extinto Serviço Móvel Celular (SMC).

**Tabela 2 – Estrutura do mercado de serviços móveis de voz e dados, nacional (Pré-
operação) – agosto de 2020**

Total (acessos)	Oi (%)	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)	Algar (%)	Sercomtel (%)	Outros (%)
227.292.346	16,11	26,13	33,32	22,79	1,00	0,02	0,63

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

362. Na Tabela 3, a seguir, são observados os mesmos dados da tabela anterior, porém no cenário pós-operação. A coluna Oi+Claro indica a parcela de mercado da Claro ao final da operação, ou seja, a incorporação da SPE Claro (que receberá a base de clientes da Oi Móvel destinada à Claro conforme o Plano de Segregação) pela Claro, assim como as colunas Oi+Telefônica e Oi+Tim dizem respeito às participações de mercado da Telefônica e Tim, respectivamente, após a conclusão da Operação.

**Tabela 3 – Estrutura do mercado de serviços móveis de voz e dados, nacional (Pós-
operação) – agosto de 2020**

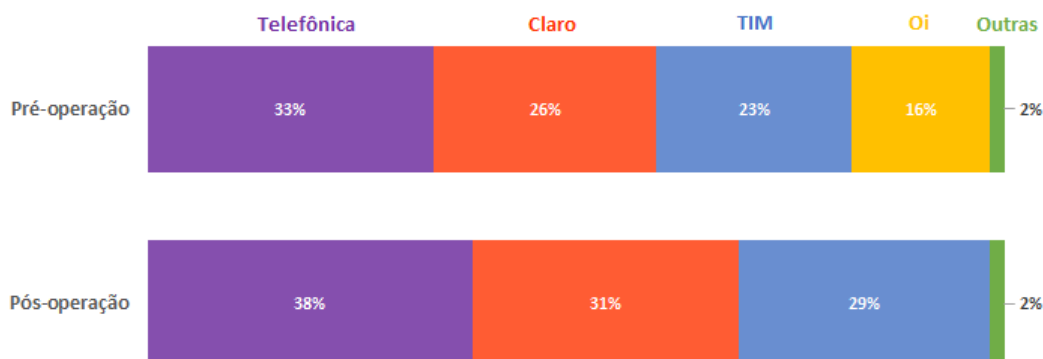
Total (acessos)	Oi+Claro (%)	Oi+Telefônica (%)	Oi+Tim (%)	Algar (%)	Sercomtel (%)	Outros (%)
227.292.346	31,18	38,01	29,16	1,00	0,02	0,63

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

363. No cotejo entre as duas tabelas, verifica-se que, antes da Operação, a Claro, Telefônica e Tim possuíam uma participação de mercado nacionalmente superior a 20%, patamar de presunção de detenção de posição dominante.

364. No Gráfico 7, observa-se o efeito da Operação na participação de mercado nacional. Especificamente, aqui, a participação da Algar e Sercomtel foi incorporada a OUTROS com a finalidade de melhor visualização.

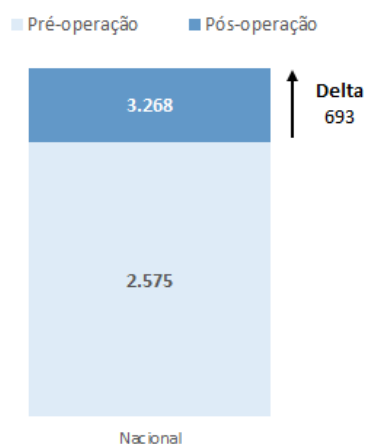
Gráfico 7 – Participação de mercado nacional de serviços móveis de voz e dados (Pré e Pós-operação) – agosto de 2020



Fonte: Anatel. Elaboração própria.

365. Utilizando os dados de quantidade de acessos deste mercado em agosto de 2020, disponibilizados pela Anatel, é possível calcular o HHI antes da Operação (2573 pontos), o HHI após a Operação (3269 pontos) e a sua variação (695 pontos). Esse resultado é apresentado no Gráfico 8.

Gráfico 8 – HHI pré-operação, HHI pós-operação e delta HHI no mercado nacional de serviços móveis de voz e dados – agosto de 2020



Fonte: Anatel. Elaboração própria.

366. Por fim, não é possível descartar, neste momento, a possibilidade de exercício de poder de mercado em nível nacional, pois a participação pós-operação alcança 31,18%, para Claro; 38,01%, para a Telefônica e 29,16%, para a Tim, na aquisição, por cada uma das Compradoras, da base de clientes da Oi Móvel e o delta HHI supera 695 pontos.

7.2.2. Mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional

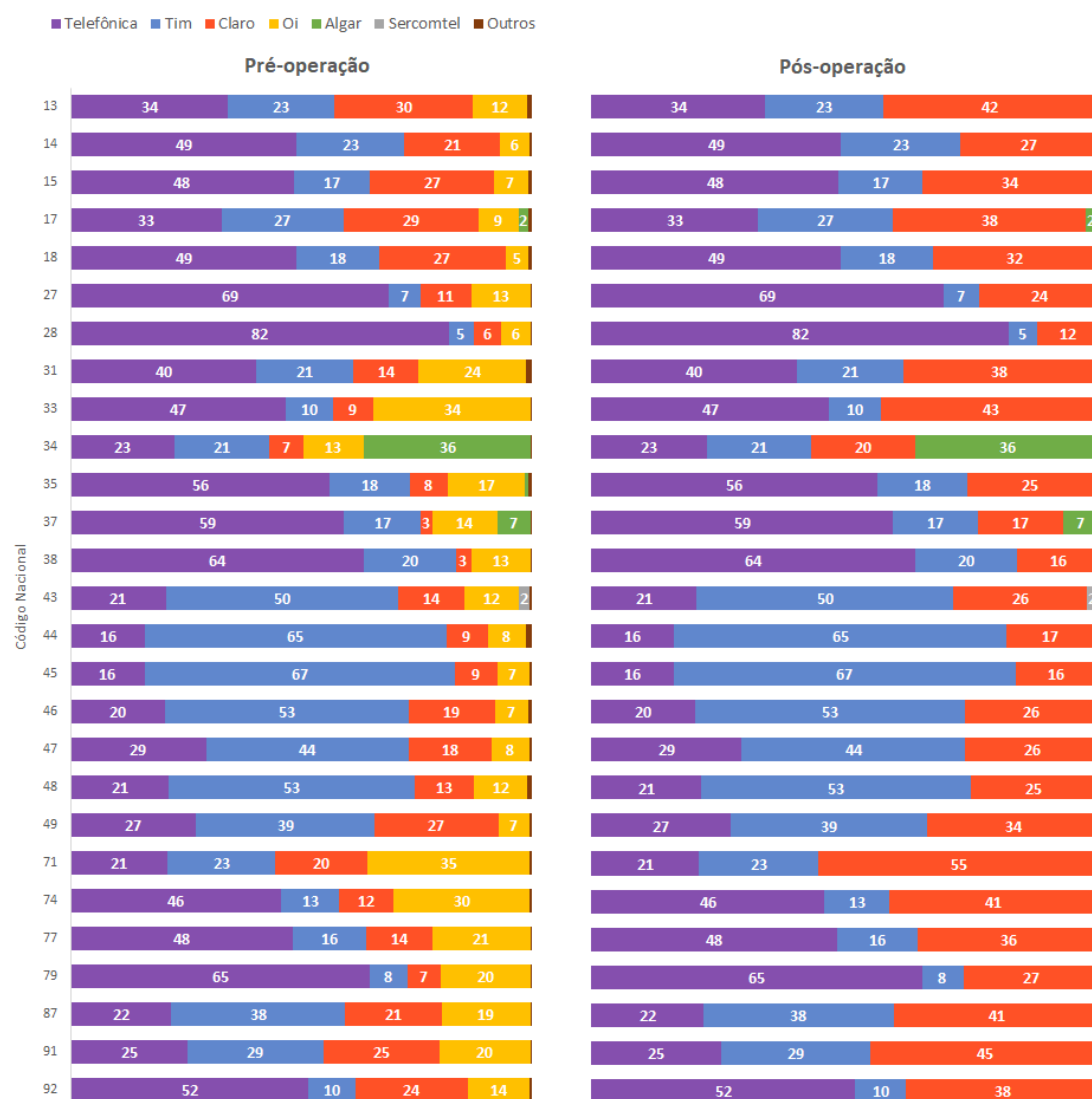
367. No mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional, a Operação gera sobreposição horizontal em todos os 67 (sessenta e sete) CNs do Brasil. Conforme explicitado anteriormente, este processo de concentração envolve aquisição de 3 SPEs pelas Compradoras, de modo que serão apresentados nas subseções a seguir os impactos da Operação para cada uma das aquisições.

7.2.2.1. SPE Claro

368. A base de clientes da Oi Móvel que a Claro vai adquirir apresenta sobreposição horizontal em 27 (vinte e sete) CNs. O Gráfico 9 apresenta o cenário antes e após a

aquisição da SPE Claro pela Claro. Ressalta-se que tal gráfico contempla apenas os mercados em que há sobreposição horizontal entre a SPE Claro e a Claro, e não a totalidade dos mercados envolvidos na operação. Nesses mercados com sobreposição, a totalidade da base de clientes da Oi Móvel vai para a Claro.

Gráfico 9 – Participação de mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional (Pré e Pós-operação) – agosto de 2020



Fonte: Anatel. Elaboração própria.

369. A Tabela 4, abaixo, demonstra os efeitos, na participação de mercado e no delta HHI, do Ato de Concentração onde ocorre a aquisição da SPE Claro (que receberá a base de clientes da Oi Móvel destinada à Claro conforme o Plano de Segregação) pela Claro.

Tabela 4 – Estrutura do mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional (SPE Claro) – agosto de 2020

DDD	Total (acessos)	Oi (%)	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)	Algar (%)	Sercomtel (%)	Outros (%)	Oi+Claro (%)	Δ HHI
13	2.621.914	11,40	30,27	34,39	22,99	0,00	0,00	0,95	41,68	690
14	3.159.993	5,87	21,09	49,69	22,91	0,00	0,00	0,44	26,96	248
15	2.609.295	7,17	27,08	48,83	16,21	0,00	0,00	0,72	34,25	388
17	2.590.958	8,24	29,44	32,90	26,56	2,26	0,00	0,60	37,68	485
18	2.371.618	5,31	27,49	49,17	17,44	0,00	0,00	0,59	32,79	292
27	3.327.192	13,60	10,93	69,58	5,75	0,00	0,00	0,15	24,53	297
28	647.578	5,93	6,10	83,43	4,36	0,00	0,00	0,18	12,02	72
31	8.940.987	25,00	13,93	40,10	19,86	0,00	0,00	1,11	38,93	696
33	1.901.470	34,38	8,98	47,45	9,08	0,00	0,00	0,10	43,36	617
34	2.593.550	12,02	7,50	22,96	20,71	36,72	0,00	0,08	19,52	180
35	2.724.467	16,82	8,00	56,49	17,35	0,69	0,00	0,65	24,82	269
37	1.280.357	13,18	2,58	60,33	16,33	7,33	0,00	0,24	15,76	68
38	2.120.665	14,04	3,17	63,17	19,49	0,00	0,00	0,13	17,21	89
43	2.297.541	13,47	13,75	19,94	50,28	0,00	2,24	0,31	27,22	371
44	2.117.625	8,93	8,68	15,48	65,82	0,00	0,00	1,08	17,61	155
45	1.189.358	7,34	8,82	15,25	68,11	0,00	0,00	0,47	16,16	130
46	626.927	7,81	17,27	18,83	55,40	0,00	0,00	0,69	25,09	270
47	3.423.515	10,77	16,82	27,70	44,36	0,00	0,00	0,36	27,58	362
48	2.485.937	13,58	12,33	20,27	53,11	0,00	0,00	0,71	25,91	335
49	1.999.161	7,40	26,23	26,59	39,53	0,00	0,00	0,25	33,63	388
71	4.507.410	34,35	20,44	21,66	23,26	0,00	0,00	0,30	54,79	1404
74	1.214.398	28,74	11,67	45,86	13,46	0,00	0,00	0,27	40,41	671
77	1.907.795	20,24	14,40	48,33	16,84	0,00	0,00	0,19	34,64	583
79	2.057.571	19,47	7,33	65,85	7,10	0,00	0,00	0,25	26,80	285
87	1.937.756	17,39	20,09	20,96	41,44	0,00	0,00	0,12	37,48	699
91	4.728.922	18,87	24,91	25,11	30,94	0,00	0,00	0,18	43,78	940
92	3.137.939	14,27	24,42	51,77	9,29	0,00	0,00	0,25	38,69	697

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

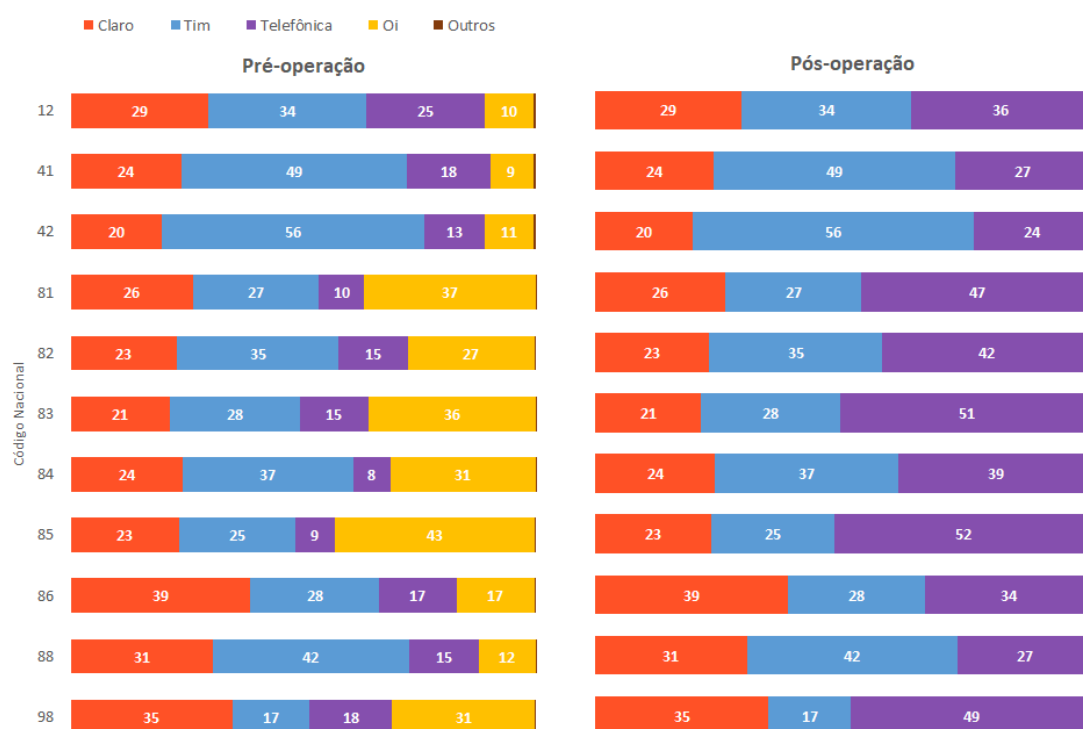
370. A partir dos dados da Tabela 4 acima, conclui-se que aquisição da base de clientes da Oi Móvel pela Claro não gera maiores preocupações concorrenciais em 6 (seis) CNs: 28; 34; 37; 38; 44 e 45. Em todas essas áreas a participação combinada é inferior ao patamar de 20%. Portanto, podem ser enquadradas na hipótese de baixa participação de mercado com sobreposição horizontal, conforme artigo 8º, inciso III, da Resolução Cade nº 2, de 29 de maio de 2012.

371. Em contrapartida, não é possível descartar, neste momento, a possibilidade de exercício de poder de mercado nos outros 21 (vinte e um) CNs, quais sejam: 13 a 15; 17 e 18; 27; 31; 33; 35; 43; 46 a 49; 71; 74; 77; 79; 87; 91 e 92. Dessa forma, a análise prosseguirá para que seja averiguada a probabilidade de exercício de poder de mercado nesses 21 mercados relevantes.

7.2.2.2. SPE Telefônica

372. A base de clientes da Oi Móvel adquirida pela Telefônica apresenta sobreposição horizontal em 11 (onze) CNs. O Gráfico 10 abaixo mostra os cenários antes e após o Ato de Concentração em que a SPE Telefônica é adquirida pela Telefônica. Ressalta-se que tal gráfico contempla apenas os mercados em que há sobreposição horizontal entre a SPE Telefônica e a Telefônica, e não a totalidade dos mercados envolvidos na operação. Nesses mercados com sobreposição, a totalidade da base de clientes da Oi Móvel vai para a Telefônica.

Gráfico 10 – Participação de mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional (Pré e Pós-operação) – agosto de 2020



Fonte: Anatel. Elaboração própria.

373. A Tabela 5, abaixo, demonstra os efeitos, as participações de mercado antes da Operação, a participação conjunta (Oi+Telefônica) após a Operação e no delta HHI, na aquisição, pela Telefônica, da SPE Telefônica (que receberá a base de clientes da Oi Móvel destinada à Telefônica, conforme o Plano de Segregação).

Tabela 5 – Estrutura do mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional (SPE Telefônica) – agosto de 2020

DDD	Total (acessos)	Oi (%)	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)	Algar (%)	Sercomtel (%)	Outros (%)	Oi+Telefônica (%)	Δ HHI
12	3.335.289	10,44	29,10	25,17	34,71	0,00	0,00	0,58	35,61	526
41	4.824.075	9,73	23,41	17,81	48,43	0,00	0,00	0,62	27,54	347
42	1.493.840	10,84	18,51	12,25	57,88	0,00	0,00	0,52	23,09	266
81	6.913.060	36,50	26,58	9,79	27,02	0,00	0,00	0,11	46,29	715
82	2.713.071	26,12	22,57	14,69	36,42	0,00	0,00	0,19	40,81	767

83	3.747.104	35,26	20,88	14,38	29,34	0,00	0,00	0,13	49,65	1014
84	3.112.394	30,66	23,62	7,80	37,81	0,00	0,00	0,12	38,45	478
85	5.165.602	43,94	23,10	8,64	24,14	0,00	0,00	0,18	52,58	759
86	2.193.052	21,42	35,83	15,44	27,13	0,00	0,00	0,18	36,86	662
88	3.042.540	10,35	28,45	14,17	46,95	0,00	0,00	0,08	24,52	293
98	3.419.871	32,37	33,83	17,29	16,31	0,00	0,00	0,21	49,66	1119

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

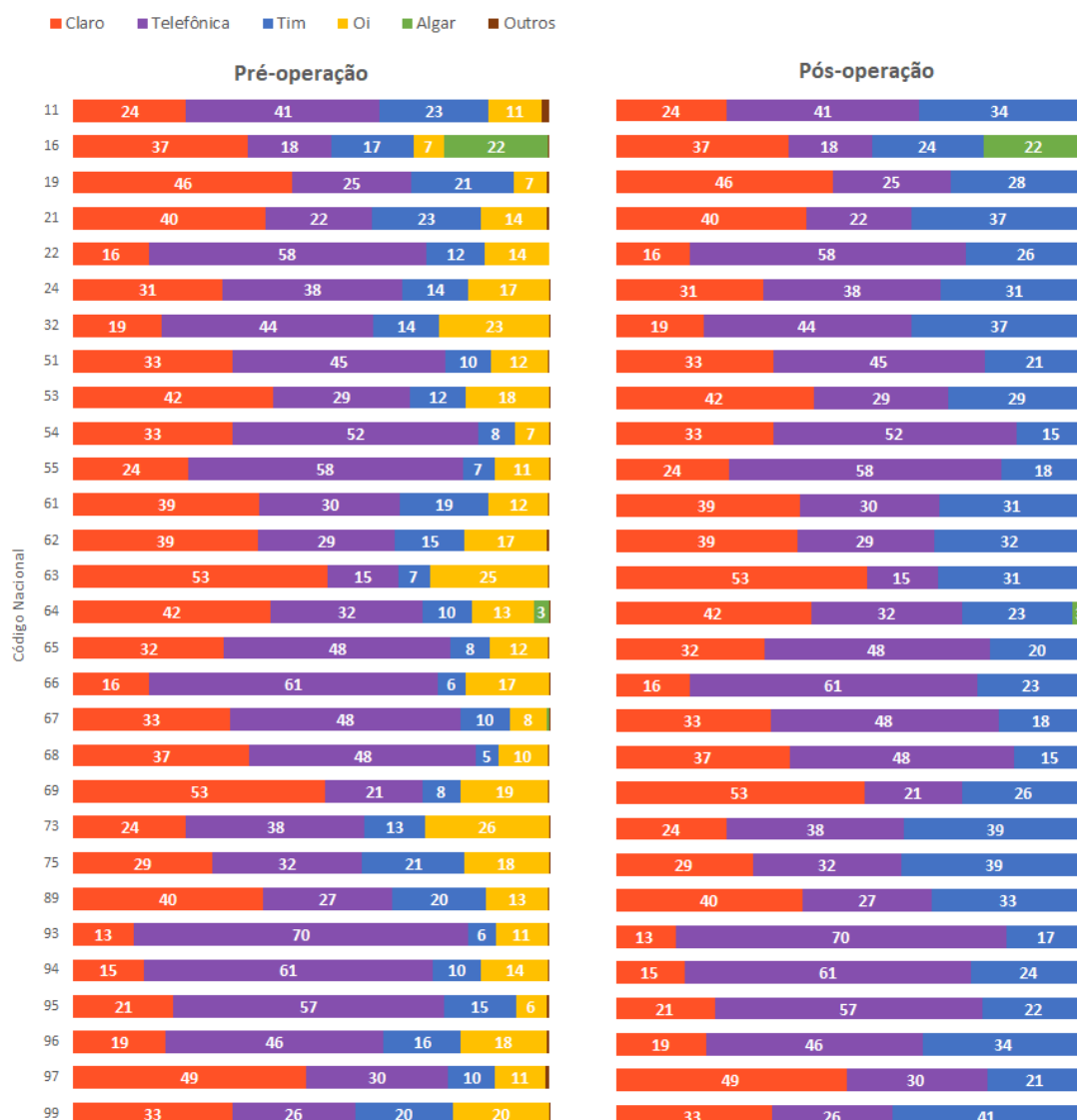
374. Verifica-se que nos 11 (onze) mercados relevantes a participação combinada é superior ao limiar de presunção de poder de mercado, 20%. Além disso, em todos a variação do HHI resultante da Operação é superior a 200 pontos. Dessa forma, neste momento, não é possível afastar as preocupações concorrências destas sobreposições horizontais pela hipótese de baixa participação de mercado ou pela ausência de nexo de causalidade. Assim, estes mercados relevantes não são enquadráveis nos incisos III ou V do artigo 8º da Resolução Cade nº 2/2012.

375. Portanto, conclui-se que há necessidade de avançar a análise para verificar a probabilidade de exercício de poder de mercado nos CNs: 12; 41 e 42; 81 a 86; 88 e 98.

7.2.2.3. SPE Tim

376. A Tim está adquirindo a base de clientes da Oi Móvel em 29 CNs. Em todos eles, a Operação apresenta sobreposição horizontal. O Gráfico 11 apresenta a participação de mercado antes e após a Operação. Ressalta-se que tal gráfico contempla apenas os mercados em que há sobreposição horizontal entre a SPE Tim e a Tim, e não a totalidade dos mercados envolvidos na operação. Nesses mercados com sobreposição, a totalidade da base de clientes da Oi Móvel vai para a Tim.

Gráfico 11 – Participação de mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional (Pré e Pós-operação) – agosto de 2020



Fonte: Anatel. Elaboração própria.

377. A partir dos dados apresentados na Tabela 6, a seguir, verifica-se em 5 mercados em que há sobreposição horizontal a empresa resultante da Operação não atinge o patamar de participação em que se admite presunção de poder de mercado (20%). Em outros 2 CNs, onde esse patamar é superado, a variação do HHI é inferior a 200 pontos.

Tabela 6 – Estrutura do mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional (SPE Tim) – agosto de 2020

DDD	Total (acessos)	Oi (%)	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)	Algar (%)	Sercomtel (%)	Outros (%)	Oi+Tim (%)	Δ HHI
11	36.740.224	9,39	24,38	41,96	22,52	0,00	0,00	1,75	31,91	423
16	5.033.777	6,73	36,86	17,54	16,67	21,65	0,00	0,55	23,40	224

19	8.581.300	7,45	45,80	25,00	21,06	0,00	0,00	0,70	28,51	314
21	14.000.225	13,52	40,82	22,55	22,49	0,00	0,00	0,62	36,01	608
22	2.376.119	12,99	15,86	58,94	12,17	0,00	0,00	0,04	25,16	316
24	1.699.921	16,95	32,19	38,57	12,16	0,00	0,00	0,13	29,11	412
32	2.022.239	25,60	18,30	43,54	12,46	0,00	0,00	0,10	38,06	638
51	6.895.479	13,24	33,42	44,77	8,07	0,00	0,00	0,50	21,31	214
53	1.394.960	20,22	40,97	27,82	10,77	0,00	0,00	0,22	30,99	435
54	2.264.127	7,97	33,55	51,97	6,39	0,00	0,00	0,12	14,36	102
55	2.145.380	11,99	24,20	58,25	5,35	0,00	0,00	0,22	17,34	128
61	4.653.270	14,13	37,88	28,94	18,69	0,00	0,00	0,35	32,83	528
62	5.115.719	17,43	38,72	28,90	14,39	0,00	0,00	0,56	31,82	502
63	1.461.695	17,43	38,72	28,90	14,39	0,00	0,00	0,56	32,89	316
64	1.606.989	14,37	41,32	31,66	9,38	3,11	0,00	0,16	23,75	269
65	1.974.238	13,65	31,54	47,41	6,98	0,00	0,00	0,42	20,64	191
66	1.671.168	20,81	15,23	58,40	5,37	0,00	0,00	0,19	26,18	223
67	2.839.257	8,99	32,74	48,24	9,39	0,43	0,00	0,22	18,37	169
68	759.727	11,63	36,83	47,44	3,59	0,00	0,00	0,51	15,22	83
69	1.622.733	19,80	52,28	20,38	7,24	0,00	0,00	0,29	27,04	287
73	1.952.631	24,80	24,07	38,27	12,66	0,00	0,00	0,20	37,46	628
75	3.065.979	16,28	29,02	31,37	23,24	0,00	0,00	0,09	39,53	757
89	910.790	13,19	38,61	26,54	21,24	0,00	0,00	0,43	34,42	560
93	987.150	10,86	12,67	70,80	5,24	0,00	0,00	0,43	16,10	114
94	1.394.404	13,78	14,78	60,92	10,22	0,00	0,00	0,30	24,00	282
95	523.659	6,47	21,03	56,70	15,24	0,00	0,00	0,55	21,71	197
96	731.465	17,72	19,30	45,92	16,35	0,00	0,00	0,71	34,07	579
97	519.144	10,09	48,62	29,59	10,90	0,00	0,00	0,80	20,98	220
99	1.866.780	18,54	34,22	26,48	20,53	0,00	0,00	0,24	39,06	761

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

378. A Operação acarreta sobreposição horizontal com participação conjunta das Requerentes inferior a 20%, indicando baixa participação, nos mercados relevantes nos CNs: 54; 55; 67; 68 e 93. Indicando baixa participação de mercado.

379. Para os CNs 65 e 95, embora a participação conjunta das Requerentes supere o patamar de presunção de posição dominante, de 20%, estabelecido pela Lei 12.529/2011, este é inferior a 50% e a variação do HHI é menor que 200 pontos, indicando que não há nexo de causalidade entre a Operação e a concentração de mercado nessas localidades.

380. Conclui-se que é necessária uma análise de probabilidade de exercício de poder de mercado para os mercados relevantes dos CNs: 11; 16; 19; 21; 22; 24; 32; 51; 53; 61 a 64; 66; 69; 73; 75; 89; 94; 96; 97 e 99.

7.2.3. Mercado nacional de acesso às redes móveis em atacado

381. No Capítulo de Mercado Relevante ficou demonstrada a importância da delimitação do mercado relevante de acesso às redes móveis em atacado. Os dados aqui apresentados dizem respeito ao quantitativo de ERBs e à largura de faixa de espectro de radiofrequência, medida em mega-hertz (MHz), detidos por cada empresa.

382. Antes da análise de possibilidade de exercício de mercado cabe prestar alguns esclarecimentos.

383. Em relação à distribuição entre as Compradoras das ERBs adquiridas da Oi Móvel, esta correlaciona-se à segregação ocorrida na base de clientes. Em outras palavras, em cada DDD o *player* com a menor participação de mercado¹¹¹ (em relação a quantidade de clientes) entre as três Compradoras está adquirindo a base de clientes e as ERBs daquela área.

384. Essa forma de distribuição da base de clientes entre as adquirentes resulta no menor HHI e, conseqüentemente, na menor variação deste indicador quando analisado o mercado de serviços móveis de voz e dados, considerando-se que não haja subdivisões da base de clientes no mesmo DDD.

385. O mesmo não ocorre quando são calculados os índices de concentração para as ERBs envolvidas na Operação. Isso porque em determinados DDDs a operadora com menor participação de mercado calculada com base na quantidade de clientes não é, também, a menor em quantidade de ERBs. Portanto, nessas localidades não é o menor *player* (em quantidade de ERBs) que recebe esses ativos.

386. Porém, destaca-se que apesar de não gerar os menores indicadores de nível de concentração, uma distribuição de outra forma não faria sentido econômico ou tecnológico. As operadoras quando recebem a base de clientes da Oi Móvel necessitam também das ERBs daquela área para que a sua rede possa atender essa quantidade adicional de consumidores e isso é importante para que os seus clientes atuais não sejam prejudicados com a perda da qualidade de sinal.

387. Conforme informado na seção Descrição da Operação, em relação à segregação das autorizações de uso do espectro de radiofrequência atualmente detidos pela Oi Móvel, a Claro não está adquirindo esses direitos. Portanto, estão sendo distribuídos apenas entre Telefônica e Tim.

7.2.3.1. Estações Rádio Base

388. Na Introdução Técnica do Capítulo de Mercado Relevante foi esclarecido o que são as ERBs e a sua importância para as operações de redes móveis. Segundo dados da Anatel de junho de 2021, o Brasil possuía 103.303 ERBs. Atualmente, 6 (seis) operadoras possuem licenças para ERBs no país, as 4 (quatro) Requerentes desta Operação – Claro, Telefônica, Tim e Oi – e as 2 (duas) MNOs regionais, Algar e Sercomtel. A Tabela 7, indica a quantidade de ERBs de cada operadora.

Tabela 7 – Quantidade de Estações Rádio Base de cada operadora – junho de 2021

Operadora	Quantidade	Percentual
Claro	30.781	29,80%
Telefônica	26.902	26,04%
Tim	25.959	25,13%

¹¹¹ Com base nos dados da Anatel de março de 2020.

Oi	18.882	18,28%
Algar	731	0,71%
Sercomtel	48	0,05%
Total	103.303	100,00

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

389. Na Tabela 7, verifica-se a participação diminuta da Algar e da Sercomtel que somadas possuem pouco mais de 750 (setecentos e cinquenta) ERBs dentro de um universo de mais 100.000 (cem mil).

390. Portanto, pelo fato de a quantidade de ERB da Algar e da Sercomtel somadas representarem menos de 1% e os dados da Pakt possuírem padronização metodologia, esta SG considerou oportuno calcular a participação de mercado das Requerentes excluindo as MNOS regionais¹¹².

391. A Tabela 8 e Tabela 9 foram elaboradas utilizando as ERBs próprias (compartilhadas ou não compartilhadas) empregadas no SMP e representam, respectivamente, os cenários antes e após a Operação.

Tabela 8 – Quantidade de Estações Rádio Base, pré operação

Total (ERBs)	Oi (%)	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)
-	[10-20]	[20-30]	[30-40]	[20-30]

Fonte: Pakt Consultoria. Elaboração própria.

Tabela 9 – Quantidade de Estações Rádio Base, pós operação

Total (ERBs)	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)	Δ HHI
-	[30-40]	[30-40]	[30-40]	[700-800]

Fonte: Pakt Consultoria. Elaboração própria.

392. Verifica-se, a partir da Tabela 9, que a nível nacional todas as 3 (três) Requerentes já possuíam participação de mercado superior a 20% e que o delta HHI da Operação é superior a 200 pontos, indicando nexos de causalidade. Portanto, deve-se prosseguir com a análise de probabilidade de exercício de poder de mercado.

7.2.3.2. *Espectro de Radiofrequência*

393. Conforme bem explorado no capítulo Mercado Relevante, o espectro de radiofrequência é um bem público e escasso. A regulação, particularmente a Resolução Anatel nº 703¹¹³, de 01 de novembro de 2018, estabelece limites máximos de

¹¹² Ainda que a quantidade de ERBs da Algar e da Sercomtel fosse acrescentada, as conclusões sobre o efeito concorrencial da operação seriam as mesmas.

¹¹³ Atualizada pela Resolução Anatel nº 736, de 03 de novembro de 2020.

quantidade de espectro que pode ser detido, em caráter primário, pelas operadoras dentro de um mesmo município:

I - para faixas de radiofrequências abaixo de 1 GHz: até 35% (trinta e cinco por cento) do somatório do espectro das subfaixas listadas na Tabela I do Anexo a esta Resolução, podendo estender-se tal limite até 40% (quarenta por cento), mediante condicionamentos da Agência de ordem concorrencial e que visem ao uso eficiente do espectro;

II - para faixas de radiofrequências entre 1 GHz e 3 GHz: até 30% (trinta por cento) do somatório do espectro das subfaixas listadas na Tabela II do Anexo a esta Resolução, podendo estender-se tal limite até 40% (quarenta por cento), mediante condicionamentos da Agência de ordem concorrencial e que visem ao uso eficiente do espectro.

394. Portanto, o *spectrum cap* estabelecido atualmente por tal Resolução é de 71,4 MHz para faixas abaixo de 1 GHz e de 199,5 MHz para as faixas entre 1 GHz e 3 GHz.

395. As Requerentes alegam que a Claro não estará adquirindo os direitos de uso de espectro detidos pela Oi em respeito aos limites de concentração espectral estabelecidos pela regulação. De certo, a Claro é a MNO com maior capacidade espectral do país. Porém, é importante esclarecer que mesmo que a Claro adquirisse todas as autorizações da Oi relativas às faixas menores que 1 GHz em nenhum dos setores seria atingido o *cap* regulatório. Já nas faixas entre 1 e 3 GHz a Claro ultrapassaria o limite em quase todos os setores; apenas os setores GO25 e MS22 estariam abaixo do teto espectral.

396. Dito isso, verifica-se na Tabela 10 e Tabela 11 o cenário nacional da capacidade de uso de espectro pelas operadoras de redes móveis do país, pré e pós-operação.

Tabela 10 – Estrutura de capacidade de uso de espectro de radiofrequência menor que 1 GHz

Total (MHz)	Oi (%)	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)	Oi+Telefônica (%)	Oi+Tim (%)	Δ HHI
4.720	5,97	34,94	32,18	26,91	33,35	31,72	323

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

397. Na Tabela 10, observa-se que Telefônica e Tim (as empresas que adquirem espectro) já possuíam participação de mercado superior a 20% antes da Operação e que o delta HHI da Operação é superior a 200 pontos, indicando nexos de causalidade.

Tabela 11 – Estrutura de capacidade de uso de espectro de radiofrequência entre 1 GHz e 3 GHz

Total (MHz)	Oi (%)	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)	Oi+Telefônica (%)	Oi+Tim (%)	Δ HHI
13.480	21,19	33,01	25,63	19,77	35,31	31,68	737

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

398. Analisando os dados da Tabela 11, verifica-se que Telefônica e Tim deteriam participação de mercado superior a 20% após da Operação e que o delta HHI da Operação é superior a 200 pontos, indicando nexos de causalidade.

399. Os dados da Tabela 9, Tabela 10 e Tabela 11 indicam o aumento de poder de mercado das Requerentes no mercado nacional de acesso às redes móveis em atacado, sendo necessário prosseguir com a análise de probabilidade de exercício de poder de mercado.

7.2.4. Mercado de acesso às redes móveis em atacado, por código nacional

7.2.4.1. SPE Claro

400. A Tabela 12 mostra que a Operação resultaria em participação maior que 20% em todos os CNs onde a Claro adquire ERBs, indicando possibilidade de exercício de poder de mercado. Portanto, torna-se necessário prosseguir com a análise de probabilidade de exercício de poder de mercado.

Tabela 12 – Quantidade de Estações Rádio Base, por código nacional (SPE Claro)

DDD	Total (ERBs)	Oi (%)	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)	Oi+Claro (%)	Δ HHI
13	-	[20-30]	[10-20]	[30-40]	[20-30]	[30-40]	[700-800]
14	-	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[10-20]	[40-50]	[900-1000]
15	-	[10-20]	[20-30]	[30-40]	[10-20]	[40-50]	[800-900]
17	-	[10-20]	[20-30]	[30-40]	[20-30]	[40-50]	[1000-1100]
18	-	[10-20]	[20-30]	[30-40]	[20-30]	[40-50]	[800-900]
27	-	[10-20]	[10-20]	[50-60]	[10-20]	[20-30]	[300-400]
28	-	[10-20]	[10-20]	[50-60]	[20-30]	[20-30]	[300-400]
31	-	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[20-30]	[40-50]	[1000-1100]
33	-	[20-30]	[10-20]	[40-50]	[10-20]	[30-40]	[500-600]
34	-	[20-30]	[10-20]	[30-40]	[20-30]	[40-50]	[800-900]
35	-	[10-20]	[10-20]	[40-50]	[20-30]	[30-40]	[700-800]
37	-	[20-30]	[10-20]	[30-40]	[20-30]	[40-50]	[800-900]
38	-	[0-10]	[10-20]	[50-60]	[20-30]	[20-30]	[200-300]
43	-	[10-20]	[20-30]	[10-20]	[40-50]	[30-40]	[800-900]
44	-	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[40-50]	[30-40]	[600-700]
45	-	[10-20]	[20-30]	[10-20]	[30-40]	[40-50]	[800-900]
46	-	[10-20]	[10-20]	[10-20]	[40-50]	[30-40]	[500-600]
47	-	[10-20]	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[40-50]	[900-1000]
48	-	[10-20]	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[40-50]	[1000-1100]
49	-	[10-20]	[20-30]	[10-20]	[40-50]	[30-40]	[700-800]
71	-	[10-20]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[40-50]	[1000-1100]
74	-	[10-20]	[20-30]	[30-40]	[10-20]	[40-50]	[800-900]
77	-	[10-20]	[20-30]	[30-40]	[20-30]	[40-50]	[1000-1100]
79	-	[10-20]	[10-20]	[40-50]	[10-20]	[30-40]	[600-700]
87	-	[10-20]	[20-30]	[30-40]	[20-30]	[30-40]	[600-700]
91	-	[10-20]	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[40-50]	[800-900]
92	-	[10-20]	[10-20]	[40-50]	[10-20]	[30-40]	[400-500]

Fonte: Pakt Consultoria. Elaboração própria.

7.2.4.2. SPE Telefônica

401. A Tabela 13 mostra que a Operação acarreta sobreposição horizontal com participação conjunta das Requerentes superior a 20% nos mercados relevantes definidos pelo CN em todos os CNs em que a Telefônica adquire ERBS.

Tabela 13 – Quantidade de Estações Rádio Base, por código nacional (SPE Telefônica)

DDD	Total (ERBs)	Oi (%)	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)	Oi+Telefônica (%)	Δ HHI
12	-	[10-20]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[40-50]	[1000-1100]
41	-	[10-20]	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[30-40]	[700-800]
42	-	[10-20]	[20-30]	[10-20]	[40-50]	[30-40]	[600-700]
81	-	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[20-30]	[50-60]	[1200-1300]
82	-	[10-20]	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[40-50]	[900-1000]
83	-	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[40-50]	[1100-1200]
84	-	[10-20]	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[40-50]	[1000-1100]
85	-	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[50-60]	[1300-1400]
86	-	[10-20]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[40-50]	[700-800]
88	-	[10-20]	[10-20]	[40-50]	[20-30]	[50-60]	[900-1000]
98	-	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[40-50]	[1100-1200]

Fonte: Pakt Consultoria. Elaboração própria.

402. A Tabela 14 e Tabela 15 indicam os setores do PGO cuja participação da Telefônica e Oi seria superior ao limiar de presunção de poder de mercado, 20%. Dessa forma, neste momento, não é possível afastar as preocupações concorrências destas sobreposições horizontais pela hipótese de baixa participação de mercado.

Tabela 14 – Estrutura de capacidade de uso de espectro de radiofrequência menor que 1 GHz (SPE Telefônica)

Setor	Total (MHz)	Oi (%)	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)	Oi+Telefônica (%)	Δ HHI
AM	139	3,60	42,45	35,97	17,99	39,57	259
AP	139	3,60	42,45	35,97	17,99	39,57	259
BA	144	3,47	27,08	34,72	34,72	38,19	241
MA	139	3,60	42,45	35,97	17,99	39,57	259
MG	144	3,47	17,36	44,44	34,72	47,92	309
MG3	114	4,39	17,54	34,21	43,86	38,60	300
PA	139	3,60	42,45	35,97	17,99	39,57	259
RR	139	3,60	42,45	35,97	17,99	39,57	259
SE	144	3,47	17,36	44,44	34,72	47,92	309
SP Interior	153	3,27	41,83	38,56	16,34	41,83	252
SP33	114	4,39	43,86	29,82	21,93	34,21	262

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

Tabela 15 – Estrutura de capacidade de uso de espectro de radiofrequência entre 1 GHz e 3 GHz (SPE Telefônica)

Setor	Total (MHz)	Oi (%)	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)	Oi+Telefônica (%)	Oi+Tim (%)	Δ HHI
AC	400	23,75	32,50	22,50	21,25	32,50	35,00	759
AL	410	19,51	36,59	29,27	14,63	36,59	26,83	607
AM	390	20,51	34,62	21,79	23,08	32,05	33,33	710
AP	390	20,51	34,62	21,79	23,08	32,05	33,33	710
BA	390	24,36	37,18	23,08	15,38	34,62	28,21	631
CE	410	19,51	36,59	29,27	14,63	36,59	26,83	607
DF	400	23,75	27,50	22,50	26,25	32,50	40,00	897
ES	410	23,17	36,59	21,95	18,29	36,59	26,83	705
GO	400	23,75	32,50	22,50	21,25	32,50	35,00	759
GO25	350	20,00	25,71	34,29	20,00	40,00	34,29	800
MA	390	20,51	34,62	21,79	23,08	32,05	33,33	710
MG	410	19,51	36,59	21,95	21,95	31,71	31,71	666
MG3	350	22,86	37,14	28,57	11,43	40,00	22,86	653
MS	400	23,75	27,50	27,50	21,25	37,50	35,00	859
MS22	365	19,18	24,66	36,99	19,18	42,47	32,88	781
MT	380	25,00	28,95	23,68	22,37	34,21	36,84	841
PA	410	19,51	32,93	20,73	26,83	30,49	36,59	738
PB	410	19,51	36,59	29,27	14,63	36,59	26,83	607
PE	430	18,60	34,88	27,91	18,60	34,88	30,23	660
PI	410	19,51	36,59	29,27	14,63	36,59	26,83	607
PR	400	22,50	32,50	22,50	22,50	32,50	35,00	763
PR43	370	21,62	35,14	24,32	18,92	32,43	32,43	687
RJ	450	21,11	32,22	24,44	22,22	34,44	33,33	760
RN	410	19,51	36,59	29,27	14,63	36,59	26,83	607
RO	380	25,00	28,95	23,68	22,37	34,21	36,84	841
RR	390	20,51	34,62	21,79	23,08	32,05	33,33	710
RS	420	22,62	30,95	26,19	20,24	40,48	28,57	848
RS30	380	23,68	28,95	31,58	15,79	47,37	23,68	997
SC	400	22,50	32,50	27,50	17,50	37,50	30,00	738
SE	390	24,36	37,18	23,08	15,38	34,62	28,21	631
SP Interior	405	22,22	32,10	23,46	22,22	33,33	34,57	768
SP11	410	19,51	31,71	26,83	21,95	36,59	31,71	761
SP33	370	18,92	35,14	24,32	21,62	29,73	35,14	701
TO	400	23,75	27,50	27,50	21,25	37,50	35,00	859

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

403. Verifica-se que, em todos os setores onde a Telefônica adquire os direitos de uso de espectro da Oi, a participação combinada é superior ao limiar de presunção de poder de mercado, 20%. Além disso, em todos a variação do HHI resultante da Operação é superior a 200 pontos. Dessa forma, neste momento, não é possível afastar as preocupações concorrenciais destas sobreposições horizontais pela hipótese de baixa participação de mercado ou pela ausência de nexo de causalidade. Assim, estes

mercados relevantes não são enquadráveis nos incisos III ou V do artigo 8º da Resolução Cade nº 2/2012.

404. Portanto, conclui-se que há necessidade de avançar a análise para verificar a probabilidade de exercício de poder de mercado.

7.2.4.3. SPE Tim

405. A Tabela 16 mostra que a Operação acarreta sobreposição horizontal com participação conjunta das Requerentes superior a 20% nos mercados relevantes definidos pelo CN em todos os CNs em que a Tim adquire ERBS.

Tabela 16 – Quantidade de Estações Rádio Base, por código nacional (SPE Tim)

DDD	Total (ERBs)	Oi (%)	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)	Oi+Tim (%)	Δ HHI
11	-	[10-20]	[20-30]	[20-30]	[20-30]	[40-50]	[800-900]
16	-	[10-20]	[30-40]	[20-30]	[10-20]	[30-40]	[600-700]
19	-	[10-20]	[30-40]	[20-30]	[20-30]	[40-50]	[800-900]
21	-	[10-20]	[30-40]	[20-30]	[20-30]	[40-50]	[900-1000]
22	-	[10-20]	[20-30]	[40-50]	[20-30]	[30-40]	[600-700]
24	-	[10-20]	[20-30]	[30-40]	[20-30]	[40-50]	[800-900]
32	-	[10-20]	[20-30]	[40-50]	[10-20]	[30-40]	[500-600]
51	-	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[10-20]	[30-40]	[700-800]
53	-	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[10-20]	[30-40]	[700-800]
54	-	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[10-20]	[40-50]	[900-1000]
55	-	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[10-20]	[40-50]	[800-900]
61	-	[10-20]	[30-40]	[20-30]	[20-30]	[40-50]	[900-1000]
62	-	[20-30]	[30-40]	[20-30]	[20-30]	[40-50]	[900-1000]
63	-	[20-30]	[40-50]	[10-20]	[10-20]	[30-40]	[500-600]
64	-	[10-20]	[30-40]	[20-30]	[10-20]	[30-40]	[600-700]
65	-	[10-20]	[30-40]	[30-40]	[10-20]	[30-40]	[600-700]
66	-	[10-20]	[30-40]	[30-40]	[10-20]	[30-40]	[700-800]
67	-	[10-20]	[30-40]	[30-40]	[10-20]	[30-40]	[600-700]
68	-	[10-20]	[20-30]	[30-40]	[10-20]	[30-40]	[600-700]
69	-	[20-30]	[40-50]	[20-30]	[10-20]	[30-40]	[500-600]
73	-	[10-20]	[30-40]	[30-40]	[10-20]	[30-40]	[600-700]
75	-	[10-20]	[30-40]	[20-30]	[20-30]	[30-40]	[700-800]
89	-	[10-20]	[30-40]	[30-40]	[10-20]	[20-30]	[300-400]
93	-	[10-20]	[10-20]	[50-60]	[10-20]	[20-30]	[400-500]
94	-	[10-20]	[20-30]	[40-50]	[20-30]	[30-40]	[500-600]
95	-	[10-20]	[10-20]	[40-50]	[20-30]	[30-40]	[500-600]
96	-	[10-20]	[10-20]	[40-50]	[20-30]	[40-50]	[700-800]
97	-	[10-20]	[30-40]	[30-40]	[10-20]	[30-40]	[400-500]
99	-	[10-20]	[30-40]	[20-30]	[20-30]	[40-50]	[800-900]

Fonte: Pakt Consultoria. Elaboração própria.

406. A Tabela 17 e Tabela 18 indicam os setores do PGO onde a participação da Telefônica e Oi seria superior ao limiar de presunção de poder de mercado, 20%. Apesar

dos setores AC, ES, RJ, RO, SP11 e TO da faixa menor que 1 GHz (Tabela 17) indicarem variação do HHI inferior a 200 pontos, o mesmo não ocorre na faixa entre 1 e 3 GHz (Tabela 18). Dessa forma, neste momento, não é possível afastar as preocupações concorrenciais destas sobreposições horizontais pela hipótese de baixa participação de mercado.

Tabela 17 – Estrutura de capacidade de uso de espectro de radiofrequência menor que 1 GHz

Setor	Total (MHz)	Oi (%)	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)	Oi+Tim (%)	Δ HHI
AC	144	3,47	44,44	34,72	17,36	20,83	121
AL	139	3,60	35,97	24,46	35,97	39,57	259
CE	139	3,60	35,97	24,46	35,97	39,57	259
DF	144	13,19	34,72	34,72	17,36	30,56	458
ES	144	3,47	34,72	34,72	27,08	30,56	188
GO	144	13,19	34,72	34,72	17,36	30,56	458
GO25	114	16,67	43,86	17,54	21,93	38,60	731
MS	144	13,19	34,72	34,72	17,36	30,56	458
MS22	114	16,67	43,86	17,54	21,93	38,60	731
MT	144	13,19	34,72	34,72	17,36	30,56	458
PB	139	3,60	35,97	24,46	35,97	39,57	259
PE	139	3,60	35,97	24,46	35,97	39,57	259
PI	139	3,60	35,97	24,46	35,97	39,57	259
PR	144	3,47	17,36	34,72	44,44	47,92	309
PR43	144	3,47	17,36	34,72	44,44	47,92	309
RJ	144	3,47	34,72	34,72	27,08	30,56	188
RN	139	3,60	35,97	24,46	35,97	39,57	259
RO	144	3,47	44,44	34,72	17,36	20,83	121
RS	144	13,19	34,72	34,72	17,36	30,56	458
RS30	139	13,67	35,97	14,39	35,97	49,64	983
SC	144	3,47	17,36	34,72	44,44	47,92	309
SP11	139	3,60	46,04	32,37	17,99	21,58	129
TO	144	3,47	44,44	34,72	17,36	20,83	121

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

Tabela 18 – Estrutura de capacidade de uso de espectro de radiofrequência entre 1 GHz e 3 GHz (SPE Tim)

Setor	Total (MHz)	Oi (%)	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)	Oi+Telefônica (%)	Oi+Tim (%)	Δ HHI
AC	400	23,75	32,50	22,50	21,25	32,50	35,00	759
AL	410	19,51	36,59	29,27	14,63	36,59	26,83	607
AM	390	20,51	34,62	21,79	23,08	32,05	33,33	710
AP	390	20,51	34,62	21,79	23,08	32,05	33,33	710
BA	390	24,36	37,18	23,08	15,38	34,62	28,21	631
CE	410	19,51	36,59	29,27	14,63	36,59	26,83	607
DF	400	23,75	27,50	22,50	26,25	32,50	40,00	897
ES	410	23,17	36,59	21,95	18,29	36,59	26,83	705
GO	400	23,75	32,50	22,50	21,25	32,50	35,00	759
GO25	350	20,00	25,71	34,29	20,00	40,00	34,29	800
MA	390	20,51	34,62	21,79	23,08	32,05	33,33	710
MG	410	19,51	36,59	21,95	21,95	31,71	31,71	666
MG3	350	22,86	37,14	28,57	11,43	40,00	22,86	653
MS	400	23,75	27,50	27,50	21,25	37,50	35,00	859
MS22	365	19,18	24,66	36,99	19,18	42,47	32,88	781
MT	380	25,00	28,95	23,68	22,37	34,21	36,84	841
PA	410	19,51	32,93	20,73	26,83	30,49	36,59	738
PB	410	19,51	36,59	29,27	14,63	36,59	26,83	607
PE	430	18,60	34,88	27,91	18,60	34,88	30,23	660
PI	410	19,51	36,59	29,27	14,63	36,59	26,83	607
PR	400	22,50	32,50	22,50	22,50	32,50	35,00	763
PR43	370	21,62	35,14	24,32	18,92	32,43	32,43	687
RJ	450	21,11	32,22	24,44	22,22	34,44	33,33	760
RN	410	19,51	36,59	29,27	14,63	36,59	26,83	607
RO	380	25,00	28,95	23,68	22,37	34,21	36,84	841
RR	390	20,51	34,62	21,79	23,08	32,05	33,33	710
RS	420	22,62	30,95	26,19	20,24	40,48	28,57	848
RS30	380	23,68	28,95	31,58	15,79	47,37	23,68	997
SC	400	22,50	32,50	27,50	17,50	37,50	30,00	738
SE	390	24,36	37,18	23,08	15,38	34,62	28,21	631
SP Interior	405	22,22	32,10	23,46	22,22	33,33	34,57	768
SP11	410	19,51	31,71	26,83	21,95	36,59	31,71	761
SP33	370	18,92	35,14	24,32	21,62	29,73	35,14	701
TO	400	23,75	27,50	27,50	21,25	37,50	35,00	859

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

407. Verifica-se que em todos os setores, onde a Tim adquire os direitos de uso de espectro da Oi, a participação combinada é superior ao limiar de presunção de poder de mercado, 20%. Além disso, em todos a variação do HHI resultante da Operação é superior a 200 pontos. Dessa forma, neste momento, não é possível afastar as preocupações concorrenciais destas sobreposições horizontais pela hipótese de baixa participação de mercado ou pela ausência de nexo de causalidade. Assim, estes mercados relevantes não são enquadráveis nos incisos III ou V do artigo 8º da Resolução Cade nº 2/2012.

408. Portanto, conclui-se que há necessidade de avançar a análise para verificar a probabilidade de exercício de poder de mercado.

7.3. Integração Vertical

409. Integrações verticais ocorrem quando as empresas Requerentes desenvolvem atividades em diferentes níveis da cadeia de valor. Ao optar por atuar conjuntamente, essas empresas passam a ter o potencial para criar eficiências, com a redução de custos de transação, maior controle do insumo, redução ou eliminação de dupla margem, etc. No entanto, existem circunstâncias em que as integrações verticais suscitam preocupações concorrenciais.

410. A racionalidade econômica reside no fato que o ente resultante de uma integração vertical, pode - por exemplo - passar a ter poder de precificar um ativo importante para os negócios de concorrentes à jusante ou à montante, podendo simplesmente se negar a negociá-lo ou aumentar seu preço ou ainda dificultar sua condição de acesso significativamente, elevando os custos de seus rivais de modo a alcançar o fechamento do mercado.

411. Em verdade, existem diversas formas de discriminação que se tornam efetivas a partir da verticalização e que, em última instância, inserem-se na estratégia de aumentar o custo dos rivais. Dessa forma, as autoridades antitruste buscam avaliar os efeitos líquidos decorrentes de integrações verticais sopesando seus riscos concorrenciais e suas potenciais eficiências.

412. Na Operação sob análise, tem-se um reforço de integrações verticais em cada uma das Requerentes. A seguir analisa-se a capacidade de fechamento de cada um dos mercados envolvidos na Operação.

7.3.1. Capacidade de fechar o acesso aos insumos

413. Uma das possibilidades de fechamento de mercado ocorre quando a empresa à montante possui poder de mercado e esse agente tem incentivos para direcionar seus produtos/serviços para a empresa verticalizada, ou ainda, praticar condutas tendentes ao fechamento de mercado, tal como a discriminação de preço. Em outros termos, a possibilidade de fechamento de acesso ao mercado de **acesso às redes móveis em atacado** ocorre na hipótese de as Requerentes possuírem poder de mercado nesse mercado *upstream* e terem incentivos a dificultar o acesso a tal insumo aos operantes no elo a seguir da cadeia.

414. Na operação em análise, isso significaria que empresas que quisessem adquirir acesso às redes móveis em atacado, tais como MVNOS, por exemplo, ou eventual operador de rede neutra, poderiam ter seu acesso a tal insumo fechado ou dificultado como decorrência da operação.

415. A quantidade de ERBs e a largura da faixa de espectro de radiofrequência são as *proxies* utilizadas nesta análise para avaliar a possibilidade de exercício de poder no mercado de acesso às redes móveis em atacado.

7.3.1.1. Nacional

416. A seção Sobreposições Horizontais deste Capítulo apresentou, na Tabela 9, Tabela 10 e Tabela 11, a quantidade de ERBs e a capacidade de espectro detido nacionalmente pelas Compradoras após a Operação. Esses dados representam o poder de mercado nacional das Requerentes no mercado nacional de **acesso às redes móveis em atacado**. A partir desses dados é possível verificar que Claro, Telefônica e Tim possuiriam participação de mercado superior a 30%¹¹⁴, tanto quando se considera a quantidade de ERBs quanto a capacidade de espectro. No caso de Claro, essa participação é pré-operação. Portanto, as Requerentes teriam capacidade de impedir ou dificultar o acesso ao mercado de **acesso às redes móveis em atacado**.

7.3.1.2. SPE Claro

417. Conforme esclarecido anteriormente, dentre os ativos envolvidas na Operação, os direitos de uso de espectro detidos pela Oi serão divididos apenas entre a Telefônica e Tim. No caso da Claro, apenas as ERBs adquiridas estão relacionadas ao mercado de acesso às redes móveis em atacado. A Tabela 19 relaciona os CNs, adquiridos pela Claro, que resultariam em *market share* superior a 30%. Portanto, a Operação conferirá à Claro capacidade de impedir ou dificultar o acesso ao mercado de acesso às redes móveis em atacado nos CNs: 13 a 15; 17; 18; 31; 33 a 35; 37; 43 a 49; 71; 74; 77; 79 87; 91 e 92. Ressalta-se que pré-Operação a Claro já detinha participação superior a 30% em capacidade de espectro tanto nacionalmente, conforme apresentados na Tabela 10 e Tabela 11. Além de todos os setores do PGO, à exceção da BA; MG; MG3; PR; PR43; SC e SE (faixas menores que 1 GHz); e DF; GO25; MS; MS22; MT; RO; RS30 e TO (faixas entre 1 e 3 GHz).

Tabela 19 – Quantidade de Estações Rádio Base, por código nacional (SPE Claro)

DDD	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)
13	[30-40]	[30-40]	[20-30]
14	[40-50]	[30-40]	[10-20]
15	[40-50]	[30-40]	[10-20]

¹¹⁴ O art. 8º, inciso IV da Resolução 2, de 29 de maio de 2012, configura como enquadráveis no procedimento sumário as operações em que há “baixa participação de mercado com integração vertical”, ou seja, aquelas “em que nenhuma das requerentes ou seu grupo econômico comprovadamente controlar parcela superior a 30% de quaisquer dos mercados relevantes verticalmente integrados”. Aqueles mercados em que a participação de mercado supera esse patamar seriam enquadrados como ordinários, presumindo-se capacidade de fechamento de mercado e ensejando aprofundamento da análise de incentivos ao fechamento de mercado.

17	[40-50]	[30-40]	[20-30]
18	[40-50]	[30-40]	[20-30]
31	[40-50]	[30-40]	[20-30]
33	[30-40]	[40-50]	[10-20]
34	[40-50]	[30-40]	[20-30]
35	[30-40]	[40-50]	[20-30]
37	[40-50]	[30-40]	[20-30]
43	[30-40]	[10-20]	[40-50]
44	[30-40]	[10-20]	[40-50]
45	[40-50]	[10-20]	[30-40]
46	[30-40]	[10-20]	[40-50]
47	[40-50]	[20-30]	[30-40]
48	[40-50]	[20-30]	[30-40]
49	[30-40]	[10-20]	[40-50]
71	[40-50]	[20-30]	[20-30]
74	[40-50]	[30-40]	[10-20]
77	[40-50]	[30-40]	[20-30]
79	[30-40]	[40-50]	[10-20]
87	[30-40]	[30-40]	[20-30]
91	[40-50]	[20-30]	[30-40]
92	[30-40]	[40-50]	[10-20]

Fonte: Pakt Consultoria. Elaboração própria.

7.3.1.3. SPE Telefônica

418. Os mercados relevantes apresentados na Tabela 20 relacionam os CNs, onde a Telefônica está adquirindo ERBs, que resultariam em participação de mercado superior a 30%. Portanto, a Operação conferirá à Telefônica capacidade de impedir ou dificultar o acesso ao mercado de acesso às redes móveis em atacado nos CNs: 12; 41; 42; 81 a 86; 88 e 98.

Tabela 20 – Quantidade de Estações Rádio Base, por código nacional (SPE Telefônica)

DDD	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)
12	[20-30]	[40-50]	[20-30]
41	[20-30]	[30-40]	[30-40]
42	[20-30]	[30-40]	[40-50]
81	[20-30]	[50-60]	[20-30]
82	[20-30]	[40-50]	[30-40]
83	[20-30]	[40-50]	[30-40]
84	[20-30]	[40-50]	[30-40]
85	[20-30]	[50-60]	[20-30]
86	[20-30]	[40-50]	[20-30]
88	[10-20]	[50-60]	[20-30]
98	[20-30]	[40-50]	[20-30]

Fonte: Pakt Consultoria. Elaboração própria.

419. A Tabela 21 e Tabela 22 relaciona os mercados relevantes, onde a Telefônica adquire os direitos de uso de espectro, que resultariam em participação de mercado superior a 30%. Portanto, a Operação conferirá à Telefônica capacidade de impedir ou dificultar o acesso ao mercado de acesso às redes móveis em atacado em todos os setores, seja pela aquisição das faixas menores que 1 GHz ou pelas faixas entre 1 e 3 GHz.

Tabela 21 – Estrutura de capacidade de uso de espectro de radiofrequência menor que 1 GHz (SPE Telefônica)

Setor	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)
AM	42,45	39,57	17,99
AP	42,45	39,57	17,99
BA	27,08	38,19	34,72
MA	42,45	39,57	17,99
MG	17,36	47,92	34,72
MG3	17,54	38,60	43,86
PA	42,45	39,57	17,99
RR	42,45	39,57	17,99
SE	17,36	47,92	34,72
SP Interior	41,83	41,83	16,34
SP33	43,86	34,21	21,93

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

Tabela 22 – Estrutura de capacidade de uso de espectro de radiofrequência entre 1 GHz e 3 GHz (SPE Telefônica)

Setor	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)
AC	32,50	32,50	35,00
AL	36,59	36,59	26,83
AM	34,62	32,05	33,33
AP	34,62	32,05	33,33
BA	37,18	34,62	28,21
CE	36,59	36,59	26,83
DF	27,50	32,50	40,00
ES	36,59	36,59	26,83
GO	32,50	32,50	35,00
GO25	25,71	40,00	34,29
MA	34,62	32,05	33,33
MG	36,59	31,71	31,71
MG3	37,14	40,00	22,86
MS	27,50	37,50	35,00
MS22	24,66	42,47	32,88
MT	28,95	34,21	36,84
PA	32,93	30,49	36,59
PB	36,59	36,59	26,83
PE	34,88	34,88	30,23
PI	36,59	36,59	26,83
PR	32,50	32,50	35,00
PR43	35,14	32,43	32,43
RJ	32,22	34,44	33,33

RN	36,59	36,59	26,83
RO	28,95	34,21	36,84
RR	34,62	32,05	33,33
RS	30,95	40,48	28,57
RS30	28,95	47,37	23,68
SC	32,50	37,50	30,00
SE	37,18	34,62	28,21
SP Interior	32,10	33,33	34,57
SP11	31,71	36,59	31,71
TO	27,50	37,50	35,00

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

7.3.1.4. SPE Tim

420. Os mercados relevantes apresentados na Tabela 23 relacionam os CNs, adquiridos pela Tim, que confeririam participação de mercado superior a 30%. Portanto, a Operação proporcionará à Tim capacidade de fechamento do mercado sob análise nos CNs: 11; 16; 19; 21; 22; 24; 32; 51; 53 a 55; 61 a 69; 73; 75; 94 a 97; e 99.

Tabela 23 – Quantidade de Estações Rádio Base, por código nacional (SPE Tim)

DDD	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)
11	[20-30]	[20-30]	[40-50]
16	[30-40]	[20-30]	[30-40]
19	[30-40]	[20-30]	[40-50]
21	[30-40]	[20-30]	[40-50]
22	[20-30]	[40-50]	[30-40]
24	[20-30]	[30-40]	[40-50]
32	[20-30]	[40-50]	[30-40]
51	[20-30]	[30-40]	[30-40]
53	[20-30]	[30-40]	[30-40]
54	[20-30]	[30-40]	[40-50]
55	[20-30]	[30-40]	[40-50]
61	[30-40]	[20-30]	[40-50]
62	[30-40]	[20-30]	[40-50]
63	[40-50]	[10-20]	[30-40]
64	[30-40]	[20-30]	[30-40]
65	[30-40]	[30-40]	[30-40]
66	[30-40]	[30-40]	[30-40]
67	[30-40]	[30-40]	[30-40]
68	[20-30]	[30-40]	[30-40]
69	[40-50]	[20-30]	[30-40]
73	[30-40]	[30-40]	[30-40]
75	[30-40]	[20-30]	[30-40]
94	[20-30]	[40-50]	[30-40]
95	[10-20]	[40-50]	[30-40]
96	[10-20]	[40-50]	[40-50]
97	[30-40]	[30-40]	[30-40]
99	[30-40]	[20-30]	[40-50]

Fonte: Pakt Consultoria. Elaboração própria.

421. A Tabela 24 e Tabela 25 relaciona os mercados relevantes, onde a Tim adquire os direitos de uso de espectro, que resultariam em participação de mercado superior a 30%. Portanto, a Operação não conferirá à Tim capacidade de impedir ou dificultar o acesso ao mercado de **acesso às redes móveis em atacado** apenas nos setores BA; MG3 e SE.

Tabela 24 – Estrutura de capacidade de uso de espectro de radiofrequência menor que 1 GHz (SPE Tim)

Setor	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)
AL	35,97	24,46	39,57
CE	35,97	24,46	39,57
DF	34,72	34,72	30,56
ES	34,72	34,72	30,56
GO	34,72	34,72	30,56
GO25	43,86	17,54	38,60
MS	34,72	34,72	30,56
MS22	43,86	17,54	38,60
MT	34,72	34,72	30,56
PB	35,97	24,46	39,57
PE	35,97	24,46	39,57
PI	35,97	24,46	39,57
PR	17,36	34,72	47,92
PR43	17,36	34,72	47,92
RJ	34,72	34,72	30,56
RN	35,97	24,46	39,57
RS	34,72	34,72	30,56
RS30	35,97	14,39	49,64
SC	17,36	34,72	47,92

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

Tabela 25 – Estrutura de capacidade de uso de espectro de radiofrequência entre 1 GHz e 3 GHz (SPE Tim)

Setor	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)
AC	32,50	32,50	35,00
AM	34,62	32,05	33,33
AP	34,62	32,05	33,33
DF	27,50	32,50	40,00
GO	32,50	32,50	35,00
GO25	25,71	40,00	34,29
MA	34,62	32,05	33,33
MG	36,59	31,71	31,71
MS	27,50	37,50	35,00
MS22	24,66	42,47	32,88
MT	28,95	34,21	36,84
PA	32,93	30,49	36,59
PE	34,88	34,88	30,23
PR	32,50	32,50	35,00
PR43	35,14	32,43	32,43

RJ	32,22	34,44	33,33
RO	28,95	34,21	36,84
RR	34,62	32,05	33,33
SC	32,50	37,50	30,00
SP Interior	32,10	33,33	34,57
SP11	31,71	36,59	31,71
SP33	35,14	29,73	35,14
TO	27,50	37,50	35,00

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

7.3.2. Capacidade de fechar o acesso a clientes

422. Outra possibilidade de fechamento do mercado ocorre quando a empresa à jusante detém poder de mercado e esse agente tem incentivos para contratar serviços apenas da empresa verticalizada, acarretando prejuízos aos demais agentes do mercado que atuam naquele elo *downstream*. Em outros termos, o fechamento do mercado de acesso às redes móveis em atacado ocorreria na hipótese de as empresas Requerentes possuírem poder no mercado de **serviços móveis de voz e dados** e terem incentivos para prioritariamente contratar serviços de acesso às redes móveis em atacado de suas próprias empresas verticalizadas, acarretando prejuízo aos demais agentes do mercado de atacado.

423. Nesta Operação, tal preocupação é de menor relevância, pois o mercado de acesso às redes móveis em atacado concentra-se hoje basicamente nas três Requerentes do Ato de Concentração. De qualquer forma, por completude e de forma conservadora, prossegue-se com esta análise.

7.3.2.1. Nacional

424. A Tabela 3 apresentada na seção *Sobreposições horizontais* deste Capítulo demonstra a estrutura do mercado nacional de **serviços móveis de voz e dados** após Operação. A partir desses dados é possível verificar que neste mercado Claro e Telefônica possuiriam 31% e 38% de participação de mercado. De outro lado, a Tim deteria 29% de *market share*. Dessa forma, no cenário nacional, apenas a Tim não teria capacidade de impedir ou dificultar o acesso por eventuais empresas operantes no mercado de acesso às redes móveis em atacado a clientes operantes no mercado de serviços móveis de voz e dados.

7.3.2.2. SPE Claro

425. Os mercados relevantes apresentados na Tabela 26 relacionam os CNs, adquiridos pela Claro, que resultariam em *market share* superior a 30%. Portanto, a Operação conferirá à Claro capacidade de impedir ou dificultar o acesso por eventuais empresas operantes no mercado de acesso às redes móveis em atacado a clientes

operantes no mercado de serviços móveis de voz e dados nos CNs: 13; 15; 17; 18; 31; 33; 49; 71; 74; 77; 87; 91 e 92

Tabela 26 – Estrutura do mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional (SPE Claro) – agosto de 2020

DDD	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)	Algar (%)	Outros (%)
13	41,68	34,39	22,99	0,00	0,95
15	34,25	48,83	16,21	0,00	0,72
17	37,68	32,90	26,56	2,26	0,60
18	32,79	49,17	17,44	0,00	0,59
31	38,93	40,10	19,86	0,00	1,11
33	43,36	47,45	9,08	0,00	0,10
49	33,63	26,59	39,53	0,00	0,25
71	54,79	21,66	23,26	0,00	0,30
74	40,41	45,86	13,46	0,00	0,27
77	34,64	48,33	16,84	0,00	0,19
87	37,48	20,96	41,44	0,00	0,12
91	43,78	25,11	30,94	0,00	0,18
92	38,69	51,77	9,29	0,00	0,25

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

7.3.2.3. SPE Telefônica

426. Os mercados relevantes apresentados na Tabela 27 relacionam os CNs, adquiridos pela Telefônica, que resultariam em participação de mercado superior a 30%. Portanto, a Operação conferirá à Telefônica capacidade de impedir ou dificultar o acesso por eventuais empresas operantes no mercado de acesso às redes móveis em atacado a clientes operantes no mercado de serviços móveis de voz e dados nos CNs: 12; 81 a 86 e 98.

Tabela 27 – Estrutura do mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional (SPE Telefônica) – agosto de 2020

DDD	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)	Outros (%)
12	29,10	35,61	34,71	0,58
81	26,58	46,29	27,02	0,11
82	22,57	40,81	36,42	0,19
83	20,88	49,65	29,34	0,13
84	23,62	38,45	37,81	0,12
85	23,10	52,58	24,14	0,18
86	35,83	36,86	27,13	0,18
98	33,83	49,66	16,31	0,21

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

7.3.2.4. SPE Tim

427. Os mercados relevantes apresentados na Tabela 28 relacionam os CNs, adquiridos pela Tim, que confeririam participação de mercado superior a 30%. Portanto, a Operação proporcionará à Tim capacidade de impedir ou dificultar o acesso por eventuais empresas operantes no mercado de acesso às redes móveis em atacado a clientes operantes no mercado de serviços móveis de voz e dados nos CNs: 11; 21; 32; 53; 61 a 63; 73; 75; 89; 96 e 99.

Tabela 28 – Estrutura do mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional (SPE Tim) – agosto de 2020

DDD	Claro (%)	Telefônica (%)	Tim (%)	Outros (%)
11	24,38	41,96	31,91	1,75
21	40,82	22,55	36,01	0,62
32	18,30	43,54	38,06	0,10
53	40,97	27,82	30,99	0,22
61	37,88	28,94	32,83	0,35
62	38,72	28,90	31,82	0,56
63	38,72	28,90	32,89	0,56
73	24,07	38,27	37,46	0,20
75	29,02	31,37	39,53	0,09
89	38,61	26,54	34,42	0,43
96	19,30	45,92	34,07	0,71
99	34,22	26,48	39,06	0,24

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

428. Esta seção examinou as integrações verticais, tomando cada uma das Requerentes separadamente. Contudo, há que se levar em consideração que, tanto no mercado *upstream* de acesso às redes móveis em atacado, quanto no mercado *downstream* de serviços móveis de voz e dados, as Requerentes deterão praticamente a totalidade do mercado pós-operação. Dessa forma, há de se considerar as sobreposições horizontais e reforço de integrações verticais decorrentes da operação sob a perspectiva de efeitos coordenados. É o que se fará a seguir.

7.4. Efeitos coordenados

429. De acordo com o Guia do Cade para Análise de Concentração Horizontal (Guia H), um ato de concentração pode reduzir a rivalidade entre as firmas de um mercado relevante e elevar a probabilidade de coordenação explícita ou tácita (CADE, 2016, p. 42). Isso ocorre quando uma Operação tem potencial para elevar os incentivos a uma interação coordenada entre as empresas daquele mercado relevante. Nessa situação, indica-se analisar a possibilidade de exercício coordenado de poder de mercado que resultará em efeitos negativos no bem-estar do consumidor.

430. O Guia H apresenta a referência de 75% de participação para o CR₄¹¹⁵. No caso de operações que ultrapassem esse patamar, sugere-se aprofundar a análise sobre a probabilidade de a Operação gerar efeitos coordenados.

431. Passa-se, então, à análise da razão de concentração para os mercados relevantes da presente Operação.

432. Feitas as considerações iniciais acerca do patamar de participação de mercado dos quatro maiores *players*, apresenta-se a Tabela 29, abaixo, onde é possível verificar que a quantidade de clientes detidos pelas 4 (quatro) maiores empresas nacionalmente é superior a 75% antes mesmo da Operação. A partir da análise do CR₂ e CR₃ do mercado antes e após a Operação fica mais patente o efeito dos Atos de Concentração: a variação é de 9,73 p.p. e 16,11 p.p., respectivamente.

Tabela 29 – CR₂, CR₃ e CR₄ no mercado de serviços móveis de voz e dados, nacional (pré e pós-operação) – agosto de 2020

	CR ₂ (%)	CR ₃ (%)	CR ₄ (%)
Pré-operação	59,45	82,24	98,35
Pós-operação	69,19	98,35	99,35
Δ CR _n (p.p.)	9,73	16,11	1,00

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

433. Quando observado o efeito da Operação na participação das maiores empresas, no recorte por DDD, verifica-se que em 50 deles as duas maiores ultrapassam o patamar de 75%. A Tabela 30, a seguir, apresenta o CR₂ pós Operação dos 17 mercados relevantes que estariam abaixo de 75%, são eles: 11; 12; 16; 17; 19; 24; 34; 47; 49; 53; 61; 62; 64; 75; 81; 86 e 99. A Tabela completa (de todos os DDDs) do CR₂ antes e depois da Operação pode ser consultada no Apêndice.

Tabela 30 – CR₂ no mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional (pré e pós-operação) – agosto de 2020

DDD	CR ₂ pré-operação (%)	CR ₂ pós-operação (%)	Δ CR ₂ (p.p.)
11	66,34	73,87	7,53
12	63,81	70,33	6,52
16	58,50	60,26	1,76
17	62,34	70,58	8,24
19	70,80	74,31	3,51
24	70,76	70,76	0,00
34	59,69	59,69	0,00

¹¹⁵ A Razão de Concentração – *Concentration Ratio* (CR(*n*)) é uma medida de concentração tradicional, amplamente utilizada por diversas agências antitruste. O cálculo do CR(*n*) consiste em somar o *market share* das *n* maiores firmas de um determinado mercado relevante, segundo a fórmula:

$$CR(n) = \sum_{i=1}^n S_i$$

Onde, o *S_i* é o *market share* da *i*-ésima empresa e o *i* inicia com a participação da maior empresa até, de forma decrescente, a *n*-ésima.

47	72,06	72,06	0,00
49	66,12	73,16	7,04
53	68,79	71,96	3,17
61	66,82	70,71	3,89
62	67,62	70,54	2,92
64	72,98	72,98	0,00
75	60,38	70,89	10,51
81	63,52	73,31	9,79
86	62,96	72,70	9,74
99	60,70	73,28	12,58

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

434. Na análise do CR₃ no mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional, observa-se que em todos os 67 DDDs tal indicador é superior a 75%. A Tabela completa (de todos os DDDs) do CR₃ antes e depois da Operação pode ser consultada no Apêndice.

435. Diante da observação do indicador do CR₃, como é de se esperar, todos os DDDs da Operação apresentam CR₄ superior a 75%. Além disso, apenas em 8 dos 67 mercados relevantes a soma da participação de mercado das 4 (quatro) maiores empresas não totaliza 100%. A Tabela 31, abaixo, lista os DDDs em que não se atinge 100%; porém, como é possível notar em todos esses DDDs a participação conjunta é superior a 99%. A Tabela completa (de todos os DDDs) do CR₄ antes e depois da Operação pode ser consultada no Apêndice.

Tabela 31 – CR₄ no mercado de serviços móveis de voz e dados, por código nacional (pré e pós-operação) – agosto de 2020

DDD	CR ₄ pré-operação (%)	CR ₄ pós-operação (%)	Δ CR ₄ (p.p.)
16	92,72	99,45	6,73
17	97,14	99,40	2,26
34	92,42	99,92	7,50
35	98,66	99,35	0,69
37	97,18	99,76	2,58
43	97,45	99,69	2,24
64	96,73	99,84	3,11
67	99,35	99,78	0,43

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

436. A Tabela 32 apresenta a participação de mercado em relação à quantidade de ERBs das duas, três e quatro maiores antes e depois da Operação. Vê-se que a razão de concentração ultrapassaria o patamar de presunção de efeitos coordenados.

Tabela 32 – CR₂, CR₃ e CR₄ quantidade de ERBs, nacional (pré e pós-operação) – junho de 2021

	CR ₂ (%)	CR ₃ (%)	CR ₄ (%)
Pré-operação	57,08	81,52	100,00

Pós-operação	67,86	100,00	100,00
Δ CR_n (p.p.)	10,78	18,48	0,00

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

437. Conforme explicitado anteriormente, as Requerentes detêm hoje mais de 97% da largura de banda das faixas de frequência. A Tabela completa (de todos os setores) do CR₂, CR₃ e CR₄ antes e depois da Operação pode ser consultada no Apêndice.

Tabela 33 – CR₂, CR₃ e CR₄ capacidade de uso de espectro menor que 1 GHz (pré e pós-operação)

	CR₂ (%)	CR₃ (%)	CR₄ (%)
Pré-operação	64,69	90,04	95,08
Pós-operação	65,72	95,09	100,00
Δ CR_n (p.p.)	1,03	5,05	4,92

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

Tabela 34 – CR₂, CR₃ e CR₄ capacidade de uso de espectro entre 1 e 3 GHz (pré e pós-operação)

	CR₂ (%)	CR₃ (%)	CR₄ (%)
Pré-operação	57,37%	78,04%	97,71%
Pós-operação	66,61%	97,72%	99,15%
Δ CR_n (p.p.)	9,24%	19,67%	1,44%

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

7.5. Conclusões quanto à análise de possibilidade de exercício de poder de mercado

438. A análise de possibilidade verifica se a Operação tem o caráter de elevar a participação de mercado da empresa adquirente a ponto de deter parcela de mercado suficiente para ser capaz de um exercício de poder de mercado.

439. Em relação às **sobreposições horizontais** decorrentes da Operação, a análise de possibilidade identificou que, pós operação, a **Claro** passará a deter participação superior a 20% com variação do HHI maior que 200 pontos, indicando possibilidade de exercício de poder de mercado, nos seguintes mercados relevantes:

- serviços móveis de voz e dados, nacional;
- acesso às redes móveis em atacado, nacional;
- 21 de 27 códigos nacionais de **serviços móveis de voz e dados**: 13 a 15; 17 e 18; 27; 31; 33; 35; 43; 46 a 49; 71; 74; 77; 79; 87; 91 e 92. (Descartada preocupação concorrencial nos códigos nacionais: 28; 34; 37; 38; 44 e 45); e,

- 27 de 27 códigos nacionais do serviço de **acesso às redes móveis em atacado**: 13 a 15; 17 e 18; 27 e 28; 31; 33 a 35; 37 e 38; 43 a 49; 71; 74; 77; 79; 87; 91 e 92.

440. Por sua vez, a **Telefônica** passará a deter participação superior a 20% com variação do HHI maior que 200 pontos, indicando possibilidade de exercício de poder de mercado, nos seguintes mercados relevantes:

- serviços móveis de voz e dados, nacional;
- acesso às redes móveis em atacado, nacional;
- 11 de 11 códigos nacionais de **serviços móveis de voz e dados**: 12; 41 e 42; 81 a 86; 88 e 98; e,
- 11 de 11 códigos nacionais do serviço de **acesso às redes móveis em atacado**: 12; 41 e 42; 81 a 86; 88 e 98.

441. Já a **Tim** passará a deter participação superior a 20% com variação do HHI maior que 200 pontos, indicando possibilidade de exercício de poder de mercado, nos seguintes mercados relevantes:

- serviços móveis de voz e dados, nacional;
- acesso às redes móveis em atacado, nacional;
- 22 de 29 códigos nacionais de **serviços móveis de voz e dados**: 11; 16; 19; 21; 22; 24; 32; 51; 53; 61 a 64; 66; 69; 73; 75; 89; 94; 96; 97 e 99. (Descartada preocupação concorrencial nos códigos nacionais: 54; 55; 65; 67; 68; 93 e 95); e,
- 29 de 29 códigos nacionais do serviço de **acesso às redes móveis em atacado**, códigos nacionais: 11; 16; 19; 21 e 22; 24; 32; 51; 53 a 55; 61 a 69; 73; 75; 89; 93 a 97 e 99.

442. Em relação aos **reforços de integração vertical**, identifica-se que a **Claro** detém ou passará a deter pós-operação participação superior a 30%, indicando possibilidade de fechamento de mercado, nos seguintes mercados relevantes:

- serviços móveis de voz e dados, nacional;
- acesso às redes móveis em atacado, nacional;
- 13 de 27 códigos nacionais de **serviços móveis de voz e dados**: 13; 15; 17; 18; 31; 33; 49; 71; 74; 77; 87; 91 e 92. (Descartada preocupação concorrencial nos códigos nacionais: e,
- 24 de 27 códigos nacionais do serviço de **acesso às redes móveis em atacado**, códigos nacionais: 13 a 15; 17; 18; 31; 33 a 35; 37; 43 a 49; 71; 74; 77; 79 87; 91 e 92.

443. Por sua vez, a **Telefônica** passará a deter participação superior a 30%, indicando possibilidade de fechamento de mercado, nos seguintes mercados relevantes:

- serviços móveis de voz e dados, nacional;
- acesso às redes móveis em atacado, nacional;

- 11 de 11 códigos nacionais de **serviços móveis de voz e dados**: 12; 41 e 42; 81 a 86; 88 e 98; e,
- 11 de 11 códigos nacionais do serviço de **acesso às redes móveis em atacado**, códigos nacionais: 12; 41 e 42; 81 a 86; 88 e 98.

444. Já a **Tim** atingirá participação superior a 30%, indicando possibilidade de fechamento de mercado, nos seguintes mercados relevantes:

- acesso às redes móveis em atacado, nacional;
- 12 de 29 códigos nacionais de **serviços móveis de voz e dados**: 11; 21; 32; 53; 61 a 63; 73; 75; 89; 96 e 99; e,
- 29 de 29 códigos nacionais do serviço de **acesso às redes móveis em atacado**, códigos nacionais: 11; 16; 19; 21 e 22; 24; 32; 51; 53 a 55; 61 a 69; 73; 75; 89; 93 a 97; e, 99.

445. Na análise de efeitos coordenados verificou-se que a participação das 4 (quatro) maiores empresas – CR₄ – é superior a 75% nos mercados relevantes:

- serviços móveis de voz e dados, nacional;
- acesso às redes móveis em atacado, nacional;
- 67 de 67 códigos nacionais **serviços móveis de voz e dados**: 11 a 19; 21; 22; 24; 27; 28; 31 a 35; 37; 38; 41 a 49; 51; 53 a 55; 61 a 69; 71; 73 a 75; 77; 79; 81 a 89; 91 a 99.
- 67 de 67 códigos nacionais do serviço de **acesso às redes móveis em atacado**, códigos nacionais: 11 a 19; 21; 22; 24; 27; 28; 31 a 35; 37; 38; 41 a 49; 51; 53 a 55; 61 a 69; 71; 73 a 75; 77; 79; 81 a 89; 91 a 99.

446. Por sua vez, as três Requerentes em conjunto passam a deter nacionalmente 98,35% do mercado nacional de serviços móveis de voz e dados. Além disso, em todos os 67 DDDs, o CR₃ é superior a 75%. Em relação ao mercado de **acesso às redes móveis em atacado**, as Requerentes passam a deter praticamente a totalidade (100%) das ERBs tanto nacionalmente quanto por DDD. Passam também a possuir ~95% da capacidade de uso de espectro menor que 1GHz e ~98% do espectro entre 1 e 3 GHz no País.

447. Nos mercados elencados em que se identificou possibilidade de exercício de poder de mercado, passa-se então à análise de probabilidade de exercício de poder de mercado.

8. PROBABILIDADE DE EXERCÍCIO DE PODER DE MERCADO

448. A análise de probabilidade de exercício de poder de mercado tem como objetivo averiguar a presença de fatores que poderiam impedir ou desincentivar as empresas de exercerem com sucesso o poder de mercado criado ou ampliado pela operação nos mercados que passaram pelo filtro da análise de possibilidade. É o que se fará nos tópicos seguintes.

8.1. Entrada e incentivos ao fechamento de mercado

449. Esta seção apresenta as principais barreiras, bem como alguns facilitadores, à entrada no mercado varejista de serviços móveis de voz e dados e no mercado de acesso às redes móveis no atacado.

450. Conforme discorrido nas seções anteriores, a prestação de serviços móveis de voz e dados aos consumidores finais requer uma complexa infraestrutura de rede envolvendo elementos passivos, ativos e direitos de uso de faixas do espectro de radiofrequência a qual, por sua vez, dá origem ao mercado de acesso às redes móveis no atacado.

451. Assim, embora se trate de dois mercados relevantes distintos, nos termos definidos neste Parecer, a íntima e inerente relação entre os dois torna conveniente analisar as barreiras à entrada nesses mercados numa única seção. Primeiro são apresentadas as barreiras à entrada no mercado *upstream* de acesso às redes móveis no atacado e depois as barreiras à entrada no mercado *downstream* de serviços móveis de voz e dados.

452. Como regra, os serviços de infraestrutura costumam envolver elevados investimentos. No caso dos serviços de telecomunicações que operam em forma de rede, as inversões necessárias para que uma empresa se torne um rival efetivo podem ser ainda mais significativas. Isso porque, diferentemente de infraestruturas que, em nível da firma, podem operar a partir de uma única unidade produtiva, a formação de uma rede móvel requer estruturas (torres, ERBs, CCCs, circuitos, *links*, etc) instaladas em diversos pontos do território que pretende abranger.¹¹⁶

453. Em um país de dimensões continentais, uma operadora que busque possuir cobertura nacional precisará incorrer em elevados investimentos em implantação, manutenção e posterior modernização da sua rede móvel. De fato, conforme informado pela Telefônica nos autos do Ato de Concentração nº 08700.002013/2019-56 (Requerentes: Claro S.A. e Nextel Telecomunicações Ltda.), o investimento necessário

¹¹⁶ A título de comparação, um aeroporto depende da existência de uma malha aérea e, portanto, de outros aeroportos para que sua operação faça sentido econômico. Contudo, uma firma pode operar um único aeroporto em uma cidade de forma lucrativa sem precisar possuir outros aeroportos. Situação similar se aplica a uma usina elétrica. Já no caso das operadoras de rede móveis, possuir instalações em um único ponto do espaço eliminaria a principal característica do serviço que é a mobilidade, de modo que a operação não seria viável.

para um entrante se estabelecer apenas nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo superaria os **[ACESSO RESTRITO AO CADE]** nos 10 primeiros anos, com o CAPEX do primeiro ano alcançando **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**, além de incorrer em margens EBITDA negativas até o **[ACESSO RESTRITO AO CADE]** ano de existência ¹¹⁷. **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

454. A necessidade de elevados investimentos para implantar e operar redes móveis também foi destacada pelos terceiros interessados no presente Ato de Concentração. Segundo a Algar¹¹⁸:

São altos os investimentos necessários para atuação no mercado de SMP. São necessários, para uma atuação inicial mínima, investimentos de capital irrecuperáveis em infraestrutura, equipamentos e insumos. Outras barreiras significativas são: a dificuldade de acesso aos canais de distribuição de rede, o acesso à infraestrutura passiva como torres e o licenciamento de novas estações devido à legislação municipal restritiva em muitas cidades. (SEI 0892387, p. 26)

455. A NEOTV destaca, além dos custos irrecuperáveis, as exigências regulatórias como fator gerador de custos para os entrantes.

O mercado brasileiro de SMP é caracterizado por altas barreiras à entrada. Em primeiro lugar, exigências regulatórias diversas implicam custos operacionais elevados para qualquer potencial entrante. Em segundo lugar, os investimentos de capital necessários para viabilizar uma operação como prestadora de SMP são muito significativos e, em larga medida, irrecuperáveis. (SEI 0899858, p. 35)

456. De fato, exigências de caráter regulatório, em especial aquelas relacionadas aos objetivos de universalização do serviço acabam por demandar das operadoras de redes móveis investimentos em áreas que, a priori, não despertam maior interesse comercial. Essa questão é apontada pelas Requerentes no Formulário de Notificação (SEI 0882726).

A presença das grandes operadoras em todo o território nacional decorre não propriamente de uma escolha privada, mas de uma imposição regulatória associada ao direito de uso do espectro. Em muitas áreas, uma estrutura de oferta mais concentrada não decorre do insucesso comercial de algumas operadoras nessas áreas, mas de escolhas por priorizar investimentos em outras áreas do país onde, por questões ligadas à forma como o SMP se desenvolveu no Brasil, a operadora teve mais êxito. Da mesma forma, em virtude de obrigações regulatórias e compromissos de abrangência, algumas operadoras devem instalar rede e prestar serviços em regiões onde não há necessariamente interesse comercial de outros concorrentes prestarem serviços.¹¹⁹ (SEI 0882726, p. 72)

457. Por óbvio, tais exigências regulatórias acabam por ampliar o investimento mínimo necessário para operar redes móveis, elevando as barreiras à entrada para

¹¹⁷

¹¹⁸ Pedido de habilitação de terceiro interessado da Algar (SEI 0892387)

¹¹⁹ Quanto a este ponto, as Requerentes explicam que: “Quando adquire faixas de espectro em leilões de radiofrequência realizados pela Anatel, uma operadora adquire simultaneamente obrigações de cobertura territorial associadas às faixas licenciadas. Assim, além de atender aos mercados economicamente mais atrativos, as operadoras precisam ao menos “marcar presença” em diversas outras localidades para manter o direito de uso do espectro e não sofrer sanções pecuniárias do regulador”. Formulário de Notificação (SEI 0882726)

possíveis entrantes ou para incumbentes que desejem expandir sua atuação para outras áreas geográficas.

458. Os **ciclos tecnológicos relativamente curtos constituem outro aspecto que demanda constantes investimentos** para implantação e modernização de redes móveis. Como ilustrado no Gráfico 4 exibido acima, a tecnologia 3G se tornou a mais acessada pelos brasileiros em meados de 2014, superando a tecnologia 2G. Contudo, ainda no ano de 2017, a tecnologia 3G foi superada pela tecnologia 4G, que passou a responder pela maioria dos acessos no país. No futuro próximo, a tecnologia 4G deve ser deslocada pela tecnologia 5G. De fato, desde 2020, as operadoras de redes móveis já realizam testes para a implantação no país da tecnologia 5G¹²⁰, estando o certame que licitará as faixas do espectro de radiofrequência para operação desta tecnologia – o denominado “Leilão do 5G” – previsto para ocorrer ainda neste ano de 2021¹²¹.

459. Esse horizonte de tempo relativamente curto para recuperar os investimentos realizados constitui um desafio para as operadoras incumbentes e uma barreira à entrada para os possíveis entrantes. De fato, como as operadoras de redes móveis ativas possuem montantes expressivos de capital afundado, não adotar as novas tecnologias e eventualmente sair do mercado não é uma decisão trivial. Excluindo a possibilidade de atuação coordenada, a modernização de suas redes móveis é imperativa para as operadoras que desejam se manter competitivas. Por outro lado, para entrantes potenciais, que ainda não afundaram capital, os custos irre recuperáveis são custos futuros e, portanto, entram na avaliação dos projetos de investimento.

460. Dessa forma, os ciclos tecnológicos relativamente curtos associados à necessidade de afundar elevados montantes de capital a cada novo ciclo constituem fontes de incertezas podendo desestimular as entradas nesse mercado.

461. Sob outra perspectiva, a disseminação de novas tecnologias costuma ter o potencial de alterar de forma relevante os cenários competitivos até então estabelecidos, dando ensejo ao surgimento de novos concorrentes possivelmente com novos modelos de negócio. Quanto a esse ponto, as Requerentes propugnam que:

[...] a implantação do 5G no Brasil tem o potencial para alterar de modo significativo a concorrência nos mercados de telecomunicações, como decorrência da maior convergência entre diferentes tipos de serviços, além de conferir maior representatividade no âmbito do mercado de atacado com a construção de infraestrutura, na medida em que o 5G demandará massiva capacitação de *backbone/backhaul*. As técnicas de *network slicing* permitirão a oferta de serviços customizados às necessidades de determinados usuários e, com isso, podem criar nichos de atuação para agentes econômicos especializados e regionalizados, o que se coaduna com a perspectiva da Anatel na licitação de lotes regionais, por exemplo, para a faixa de 3,5 GHz. Essa tendência ampliará as possibilidades de acesso ao mercado por novos entrantes e contribuirá para o aumento da complexidade do setor, com a criação de novos ecossistemas de serviços e soluções direcionadas a demandas específicas de clientes finais. (SEI 0882726, p. 120).

¹²⁰ EBC. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-07/operadoras-comecam-testes-no-brasil-da-tecnologia-5g>>.

¹²¹ BRASIL. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/2021/09/anatel-aprova-edital-do-leilao-do-5g-internet-movel-mais-rapida-economica-e-segura>>.

462. De fato, o advento da tecnologia 5G promoverá a evolução de vários parâmetros tecnológicos, como: o crescimento na capacidade das redes móveis; a transmissão de dados a taxas muito altas quando comparadas às redes 4G; a obtenção de uma baixa latência de transmissão; uma elevada confiabilidade e disponibilidade dos sistemas; a operação de redes energeticamente eficientes; a capacidade de usar frequências mais altas aliada a uma maior eficiência espectral, dentre outros avanços.¹²²

463. Considerando esse novo contexto, as Requerentes afirmam que a modificação do padrão tecnológico permitirá a novos agentes oferecerem soluções pontuais que podem rivalizar com as atividades usualmente desempenhadas pelas operadoras de redes móveis, nos moldes que já se verifica com algumas plataformas OTT (SEI 0882726).

464. Embora seja notório que determinadas aplicações OTT estejam crescentemente substituindo serviços tradicionais das MNOs – como o SMS e as chamadas de voz – **isso não elimina, conforme decorrido quando da definição dos mercados relevantes afetados pela Operação, a necessidade das redes móveis para a utilização plena das aplicações OTT.**

465. Isso porque as operadoras de redes móveis controlam um insumo essencial para conectividade móvel celular que são as faixas do espectro de radiofrequência destinadas ao Serviço Móvel Pessoal pela Anatel. Sobre esse insumo essencial, as Requerentes explicam que:

O espectro de radiofrequência, por sua vez, é um recurso limitado que consiste em “fatias” de frequências aptas à propagação de ondas eletromagnéticas utilizadas na transmissão de informações pelo sistema de telecomunicações. O espectro é um recurso finito porque não comporta ilimitados usos simultaneamente, uma vez que a utilização desordenada (ou não coordenada) em mesma área geográfica gera prejuízo na emissão, transmissão e recepção dos sinais, de modo que nem todos os interessados podem explorá-lo ao mesmo tempo. O espectro é dividido em lotes de frequências específicas denominadas bandas, oferecidas em áreas geográficas delimitadas e cujo direito de uso originário requer, por força de Lei, a realização de processos licitatórios realizados pela Anatel na modalidade de leilão. (SEI 0882726, p. 98).

466. O espectro de radiofrequência é o que a teoria econômica define como bem comum, isto é, um recurso simultaneamente rival e não excludente (exceto por alguma instituição que restrinja seu consumo)¹²³. Caso não houvesse aparato legal para conferir direitos de propriedade sobre o uso do espectro de radiofrequência, a utilização livre e

¹²² TELECO. Disponível em: <https://www.teleco.com.br/tutoriais/tutorialredes5g2/pagina_2.asp>.

NOKIA. Disponível em: <<https://www.nokia.com/blog/5g-enabled-massive-capacity-connectivity/>>.

¹²³ Em Economia, um bem é considerado rival quando o seu consumo por uma pessoa impede o consumo simultâneo desse mesmo bem por outra pessoa, caso da maioria dos bens de consumo final (refeições, equipamentos pessoais, vestuário, etc). Inversamente um bem é não rival quando o consumo por uma pessoa não impede outra de consumi-lo, caso da iluminação pública e das rodovias não congestionadas. Por sua vez, um bem é excludente quando é possível impedir pessoas que não pagaram por ele de consumi-lo, caso de todos os bens protegidos por direitos de propriedade. Inversamente, o bem é não excludente quando essa cobrança não é possível, viável ou quando inexistem direitos de propriedade sobre o recurso, como o pescado em alto mar.

desordenada geraria interferências entre os sinais dos diversos serviços prestados por meio da propagação de ondas eletromagnéticas¹²⁴.

467. O caráter de bem comum do espectro de radiofrequência é a principal razão econômica para o seu uso ser regulado pelo Estado, o que no Brasil é feito pela Anatel¹²⁵, que atribui faixas de frequências, seguindo tratados e acordos internacionais, para diferentes usos – Serviço Pessoal Móvel, Radiodifusão, Serviço Móvel Aeronáutico, dentre outros¹²⁶. Definido o espectro passível de ser utilizado por cada serviço, a Anatel então concede aos interessados, mediante procedimento administrativo, o direito de uso de uma radiofrequência, faixa ou canal de radiofrequências sob condições determinadas.

468. A escassez e a essencialidade do espectro de radiofrequência para a operação de redes móveis e prestação de serviços móveis de voz e dados foram aspectos destacados pelas duas MNOs em atuação no país não envolvidas na Operação, que ressaltaram ainda o fato de as Requerentes concentrarem a maior parte do espectro disponível no país.

469. A concorrente Sercomtel afirmou que:

O espectro de radiofrequência é um insumo fundamental para o funcionamento do SMP para comunicação de voz e dados, sendo formado por diversas faixas de frequência de rádio responsáveis pela transmissão da informação via aérea. Trata-se de um recurso escasso porque existe um número finito de faixas de radiofrequência disponíveis para a prestação de SMP e cada aquisição de faixas por uma prestadora reduz a disponibilidade de espectro para todas as demais.

[...]

O espectro disponível para o SMP no Brasil é concentrado nas quatro grandes operadoras, TIM, VIVO, CLARO e Oi. Parte destas frequências acabam não sendo utilizadas, principalmente em regiões mais distantes dos grandes centros urbanos, onde existe baixa densidade populacional, sendo que isso ocorre porque as grandes prestadoras de SMP citadas têm pouco interesse em efetivamente utilizar o espectro que cobre essas regiões.

A concentração de espectro, nas grandes operadoras citadas, limita em escala nacional a entrada e a expansão no mercado de SMP de outras operadoras. (SEI 0899133, p.p. 3 e 4)

470. A Algar apresentou argumentos similares:

O espectro de radiofrequência é essencial para atuação no mercado de SMP e pode conferir ao seu detentor posição privilegiada. A obtenção de faixas de espectro de radiofrequência depende de concessão da Anatel e, por se tratar de recurso finito, trata-se de uma barreira estrutural para atuação no setor. O acúmulo de faixas de espectro de radiofrequência por uma ou mais operadoras pode ensejar elevação de seu poder de mercado, prejudicando o

¹²⁴ A superexploração de um bem comum por agentes racionais é denominada de “Tragédia do Uso Comum”. Sobre esse fenômeno ver Garrett Hardin, “The Tragedy of the Commons”, Science, New Series, Vol. 162, No. 3859 (Dec. 13, 1968), pp. 1243-1248. Para uma discussão mais ampla sobre bens comuns, ver Jean Tirole, “Économie du bien commun”, Presses Universitaires de France, 2016.

¹²⁵ BRASIL. Artigo 157 da Lei 9.472, de 16 de julho de 1997.

¹²⁶ Sobre esse ponto ver a Resolução Anatel nº 716, de 31 de outubro de 2019, que aprovou o Plano de Atribuição, Destinação e Distribuição de Faixas de Frequências no Brasil (PDF).

acesso de outras operadoras a este insumo imprescindível à atuação no mercado de SMP. (SEI 0899043, p. 6)

471. De fato, conforme apresentado na seção de Possibilidade de Exercício de Poder de Mercado, as Requerentes concentram cerca de 95% das faixas de espectro de radiofrequência de até 1 GHz e 98% das faixas entre 1GHz e 3GHz disponíveis para a prestação do SMP. Com a Operação, as faixas hoje detidas pela Oi serão transferidas para a Tim e para a Telefônica, de modo que as Compradoras controlarão a quase totalidade do espectro de radiofrequência para o SMP atualmente disponível no país.

472. Ademais, as licitações de faixas do espectro de radiofrequência realizadas pela Anatel costumam ocorrer de forma espaçada no tempo. Assim, não basta para um potencial entrante possuir os recursos financeiros suficientes para implantar sua própria rede móvel, sendo necessário também aguardar o momento em que a Anatel realizará um certame, em geral um leilão, para então tentar adquirir os direitos de uso sobre faixas de espectro e só assim poder operar nesse mercado. A Tabela 35 abaixo traz as principais licitações de frequência para o serviço celular realizadas no país.

Tabela 35 – Licitações de faixas do espectro de radiofrequência realizadas no país

Licitação	Ano	Valor do Leilão (R\$ milhões)
Banda B	1997/1998	10.073
Banda D	2000	2.559
Banda E	2000	522
Leilão sobras	2002	638
Sobras Banda E	2004	122
Sobras	2007	-
3G	2007	5.338
Banda H e sobras	2010	2.730
Sobras	2011	235
4G e 450 MHz	2012	2.930
700 MHz	2014	5.852
Lic. de Sobras 2015	2015	852,6

Fonte: Teleco. Disponível em: <<https://www.teleco.com.br/licitacoes.asp>>.

473. Por seu turno, as Requerentes argumentam que a atual **concentração de espectro se deve também ao desinteresse de outros agentes em participar dos leilões** promovidos pela Anatel. Para ilustrar esse argumento, as Requerentes fazem alusão ao certamente ocorrido em 2014 por meio do qual:

[...] a ANATEL licitou o direito de uso da faixa de 700 MHz, organizando o leilão em duas rodadas. Referida faixa foi destinada para a prestação do SMP na tecnologia 4G. Na primeira rodada do leilão, foram disponibilizados 6 (seis) lotes de 10 + 10 MHz, sendo 4 (quatro) lotes nacionais (Lotes 1 a 4) e 2 (dois) lotes regionais (Lotes 5 e 6), com áreas de prestação correspondentes às áreas da Algar e da Sercomtel, respectivamente. A Oi não participou do certame e os lotes nacionais foram arrematados por TIM, Claro e Telefônica, restando um lote nacional deserto (“**Lote Nacional Deserto**”), para o qual simplesmente não houve interessado. A Algar se sagrou vencedora no lote regional correspondente à sua área de prestação e o segundo lote regional também restou deserto (“**Lote Regional Deserto**”), não tendo recebido

ofertas por quaisquer agentes econômicos. (SEI 0944236, p. 39, grifos no original).¹²⁷

474. No que tange à possibilidade de aquisições futuras de direitos de uso de faixas do espectro de radiofrequência, as Requerentes mencionam o **Leilão do 5G**, certame em que serão ofertadas as faixas de radiofrequência dos 700 MHz, 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz, considerado pela Anatel o maior de leilão de radiofrequências da história do país, estando previsto para ocorrer no dia 04.11.2021.¹²⁸

475. Sobre esse ponto as Requerentes sustentam que:

[...] qualquer análise sobre a concentração de frequências do espectro, em termos de entrada e rivalidade, deve considerar que o Leilão do 5G (e das demais subfaixas disponíveis no 4G) pode resultar em uma nova configuração da estrutura do mercado, pois representa uma concorrência entre as operadoras incumbentes e, em alguma medida, entrantes pela aquisição de nova oferta de capacidade em frequências ainda não ocupadas pelas operadoras. No limite, é possível dizer que o leilão proporciona oportunidades promissoras para que os concorrentes das Compradoras possam se reposicionar no mercado de SMP, especialmente no caso do 5G considerando que se trata da introdução de uma nova tecnologia que revolucionará o setor de telecomunicações, permitindo às operadoras e a uma ampla gama de agentes econômicos desenvolverem aplicações para uma nova geração de produtos e serviços [...]. (SEI 0882726, p. 104)

476. Por seu lado, as MNOs concorrentes questionam o potencial do leilão de 5G em promover entradas de competidores relevantes. Para a Algar:

[...] os futuros leilões do 5G não representam uma oportunidade de reestruturação do mercado, como afirmado pelas Requerentes. Assim como ocorre para as demais faixas de frequência, a licitação do 5G envolve a aquisição das faixas de espectro de radiofrequência, insumo escasso e extremamente nobre, bem como a obtenção de infraestrutura e rede necessárias para o desenvolvimento deste serviço. Ainda que o leilão não seja arrecadatário, os valores dos lotes serão elevados na ordem de centenas milhões/bilhões, o que poderá inviabilizar a participação de muitos dos interessados. No limite, a única certeza é que as TTC irão participar do leilão do 5G. (SEI 0899043, p. 25)

477. A Sercomtel, além de se mostrar cética quanto à ocorrência de entradas a partir do Leilão do 5G, destacou a importância das atuais infraestruturas detidas pelas Compradoras para a incorporação e prestação de serviços baseados na tecnologia 5G.

[...] é improvável um entrante em escala nacional que estabeleça exclusivamente uma operação baseada em 5G. O custo seria proibitivo. A oferta, exceto para eventuais concorrentes muito específicos e focados em certos nichos, será feita a partir da evolução das redes e serviços atuais, aproveitando a infraestrutura e escala existentes. Ao bloquear a possibilidade

¹²⁷ Resposta das Requerentes ao Despacho SG 1056/2021 (SEI 0944236). Sobre o mesmo leilão, as Requerentes acrescentaram que: “[n]a segunda rodada, (i) o Lote Nacional Deserto foi então dividido em 2 (dois) lotes de 5 + 5 MHz, com área de prestação nacional, exceto nas regiões de Algar e Sercomtel, bem como (ii) o Lote Regional Deserto foi dividido em 2 (dois) lotes regionais de 5 + 5 MHz, mantendo a área de prestação correspondente à área da Sercomtel. Os 4 (quatro) lotes disponibilizados na segunda rodada, que, de acordo com as condições de participação do edital, poderiam ter sido arrematados pelas proponentes vencedoras da primeira rodada, também restaram desertos”.

¹²⁸ BRASIL. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/2021/09/anatel-aprova-edital-do-leilao-do-5g-internet-movel-mais-rapida-economica-e-segura>>.

de que outro player tenha condições de atuar em âmbito nacional ou regional com a oferta de serviços em redes 3G e 4G, Tim, Claro e Vivo praticamente garantem que no leilão do 5G não haverá outro concorrente interessado na aquisição de blocos nacionais de frequência. (SEI 0899133, p. 4)

478. A importância das redes móveis detidas pelas Requerentes para as operadoras de rede virtual e a dificuldade para um entrante se tornar uma alternativa às Compradoras também foi apontada pela MVNO Datora:

[...] a infraestrutura detida por Claro, Oi, Telefônica ou TIM é imprescindível para uma operadora de SMP-RV se estabelecer no mercado nacional de SMP. Nesse sentido, destaca-se que a infraestrutura detida pela Algar Telecom e pela Sercomtel não tem capilaridade suficiente para tanto. Além disso, é possível que sequer o eventual Leilão do 5G altere a imprescindibilidade de Claro, Oi, Telefônica e TIM às operadoras de SMP-RV, pois estas já possuem uma grande capilaridade de rede nas tecnologias de 2G, 3G e 4G e qualquer novo entrante demorará muitos anos para atingir esta capilaridade focando exclusivamente no 5G. Ainda será observada convivência de tecnologias por longo período. (SEI 0905605, p. 7)

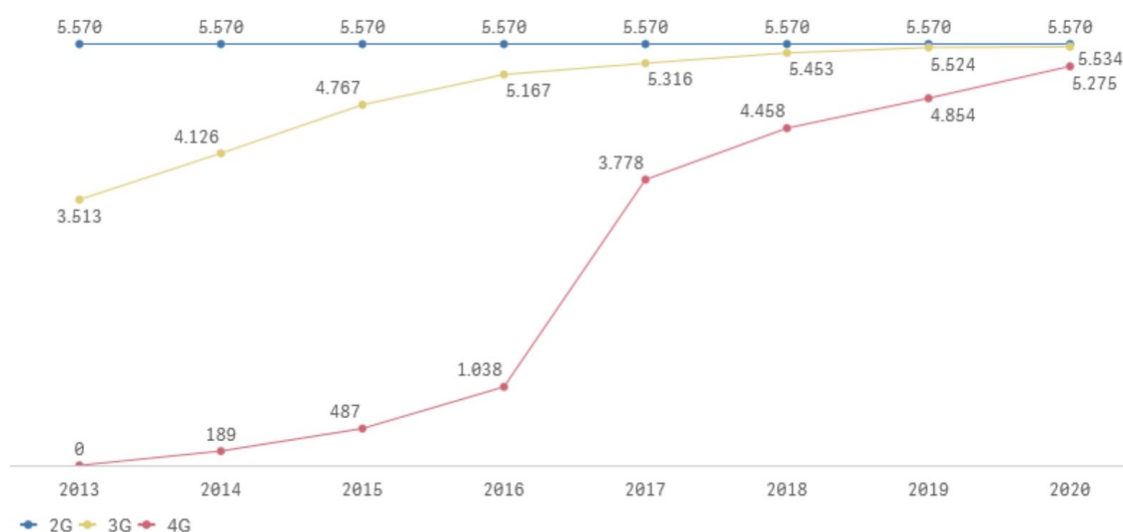
479. Os elementos colhidos ao longo da instrução, bem como a observação da evolução do setor de telecomunicações nas últimas décadas indicam que a indústria de redes móveis é marcada pela presença de uma espécie de ***path dependence*** (dependência de trajetória)¹²⁹, pela qual as operadoras estabelecidas, com redes capilarizadas pelo território, possuem maior facilidade para incorporar as novas tecnologias e expandir suas redes móveis para áreas ainda não cobertas. Isto é, para as grandes operadoras de redes móveis o custo financeiro da modernização e expansão das redes tende a ser menor do que para os eventuais entrantes.

480. Dois fatores principais explicam esse diferencial.

481. O primeiro fator é a possibilidade de adotar as novas tecnologias de forma progressiva. O Gráfico 12 retrata a evolução na quantidade de municípios atendidos por tecnologia até dezembro de 2020.

¹²⁹ Para um balanço e indicação de literatura sobre path dependence, ver Paul A. David: “Path Dependence – a Foundational Concept for Historical Social Science”. The Journal of Historical Economics and Econometric History, v.1, no.2, Summer 2007

Gráfico 12 – Evolução da tecnologia por número de municípios (2013-2020)

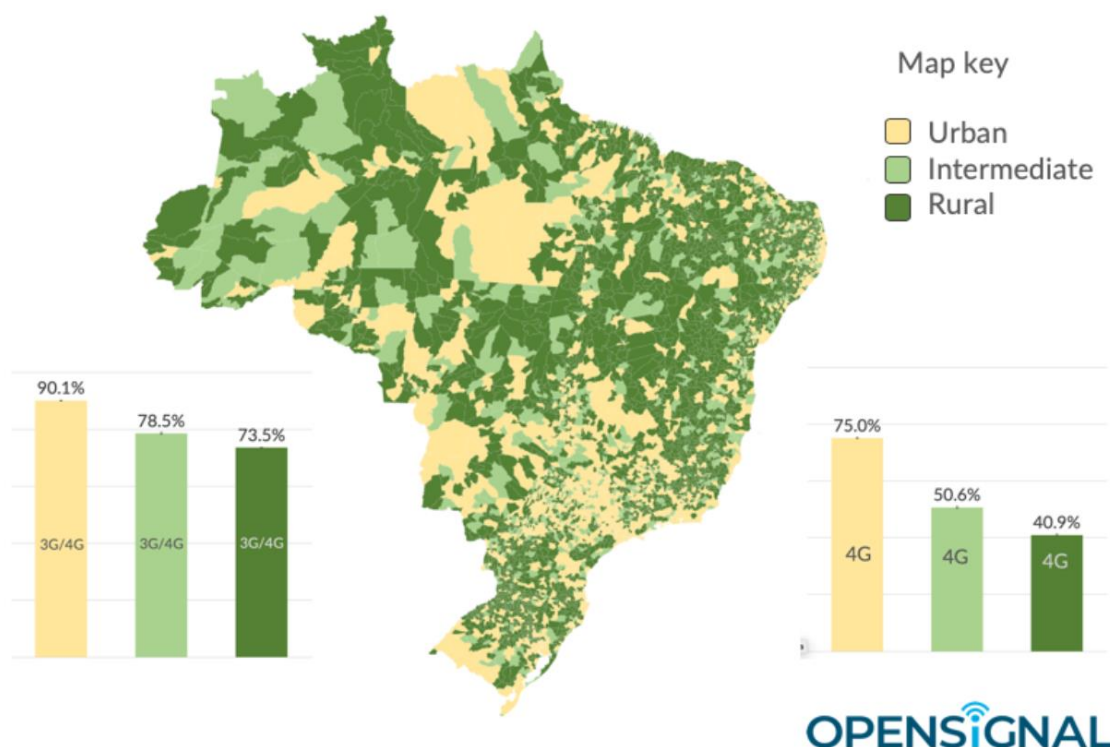


Fonte: Anatel – PERT 2021.

482. A desigualdade na oferta das novas tecnologias ocorre não apenas entre os municípios, mas também entre as áreas rurais e urbanas, com estas tendo, em regra, acesso às novas tecnologias antes daquelas.

483. Com base na classificação de urbanização do IBGE, a Opensignal analisou a disponibilidade de cobertura 3G e 4G em áreas urbanas, intermediárias e rurais no Brasil em 2019. Os resultados estão sintetizados no Gráfico 13 abaixo.

Gráfico 13 – Disponibilidade de cobertura 4G e 3G/4G no Brasil



484. A análise combinada dos gráficos acima com a Figura 25 – Cobertura, por tecnologia, das 4 maiores operadoras do país, junho de 2021 (que retrata as coberturas, por tecnologia, das MNOs Oi, Claro, Telefônica e Tim, respectivamente) permite depreender a lógica de expansão das redes móveis, com os centros urbanos, em particular aqueles economicamente mais desenvolvidos, recebendo primeiro as novas tecnologias, enquanto as áreas rurais e de menor interesse comercial seguem sendo atendidas por tecnologias de gerações anteriores até a chegada da tecnologia mais moderna.

485. Com isso, as MNOs de grande porte, caso das Requerentes, conseguem diluir os investimentos para modernização de suas redes móveis ao longo do tempo e seguir auferindo receita nas áreas que ainda não receberam a nova tecnologia, por meio de suas redes móveis baseadas em tecnologias de gerações anteriores.

486. Ocorre que essa opção não está, a priori, disponível para uma MNO entrante. Não possuindo infraestruturas instaladas, um novo concorrente teria que construir, a partir do zero, redes móveis nas áreas de prestação em que obtiver autorização para explorar o serviço pela Anatel, após adquirir as respectivas faixas do espectro de radiofrequência em procedimento licitatório.

487. Além disso, o entrante precisaria operar sem auferir receitas pelo tempo necessário para construir suas redes móveis e iniciar suas ações comerciais. Segundo estimado pela Telefônica¹³⁰, um entrante passaria a auferir receita **[ACESSO RESTRITO AO CADE]** anos após os investimentos iniciais, somente se tornando um rival efetivo¹³¹ após 10 anos de operação. A concorrente Algar estima esse prazo em sete anos¹³².

488. Dessa forma, embora as vantagens de possuir uma vasta rede móvel instalada decorram de investimentos pretéritos realizados pelas Requerentes, fato é que o custo econômico para uma MNO entrante se tornar um rival competitivo nesse mercado é considerável.

489. Esse ponto é sintetizado pela terceira interessada NEOTV ao discorrer sobre os desafios que novas operadoras enfrentarão para ofertar serviços de voz e dados na tecnologia 5G:

[...] a instalação de redes 5G demandará recursos significativos para cobertura - a tecnologia 5G exige uma quantidade de estações e antenas instaladas muito superior, o que demandará investimentos em infraestrutura muito maiores que as tecnologias anteriores. Nesse sentido, entrantes teriam que instalar 5G em múltiplos locais ao mesmo tempo (o que exigiria um capex insustentável) e dependeriam de acordos de roaming com o TTC para operar. Uma operação de SMP sustentável continuará dependendo da oferta de

¹³⁰ Resposta da Telefônica ao ofício 3097/2019 (SEI 0619214). Ato de Concentração nº 08700.002013/2019-56 (Requerentes: Claro S.A. e Nextel Telecomunicações Ltda.).

¹³¹ Nos termos do Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal do Cade, um rival efetivo é aquele que “possui capacidade tecnológica equivalente, níveis competitivos de custos e preços, escopo e qualidade de produtos análogos, bem como outros fatores considerados decisivos para o seu potencial competitivo exigido para a contestação das empresas envolvidas na operação após o AC.”

¹³² Resposta da Algar ao Ofício nº 2733/2021 (SEI 0899043).

pacotes das tecnologias 2G/3G/4G pelos próximos anos, dado que demanda investimentos significativamente menores e viabiliza entrada mais rápida no mercado (pois já existe parte da infraestrutura pronta e disponível para ser contratada), permitindo então que os investimentos em 5G sejam feitos gradativamente. (SEI 0953153, p. 18)

490. A outra vantagem que as operadoras com redes móveis capilarizadas possuem sobre os eventuais entrantes no mercado é a **possibilidade de estabelecer acordos de compartilhamento recíprocos de rede para ampliar sua cobertura**. Os acordos de *RAN sharing*, conforme discorrido quando da definição dos mercados relevantes, permitem às MNOs prestar serviços móveis de voz e dados por meio das redes de outras operadoras.

491. Embora possam ser unilaterais, esses acordos costumam ser recíprocos. Seja para atender a determinações regulatórias¹³³, por razões de eficiência (como evitar a duplicação de custos fixos), por possuírem redes instaladas em áreas não sobrepostas ou por todos esses motivos simultaneamente, fato é que existem fortes incentivos para que as operadoras compartilhem suas redes móveis entre si.

492. Os mesmos incentivos não se verificam em relação ao compartilhamento de rede com as operadoras de menor porte, as quais não possuem uma rede móvel capilarizada, o que reduz o interesse das grandes operadoras em celebrar acordos de *RAN sharing*. Restam para as operadoras de atuação local ou regional e principalmente para eventuais entrantes os acordos unilaterais, em que as MNOs de grande porte cedem acesso às suas redes móveis mediante contraprestação financeira.

493. Ocorre que ao ingressar em acordos unilaterais, uma MNO permite que um concorrente passe a atuar em localidades onde até então não atuava, de modo que a MNO cedente passa a ter um rival a mais sem ter como contrapartida a oportunidade de passar a atuar em áreas onde não atua. Embora os acordos de compartilhamento unilateral de rede permitam à MNO cedente ocupar a capacidade ociosa de suas redes móveis e auferir uma remuneração pela cessão a outra operadora, esse incentivo não parece suficiente para estimular as MNOs de grande porte a celebrar tais tipo acordo, haja vista que os acordos celebrados costumam ser recíprocos e não unilaterais.

494. É importante destacar que, ao menos em tese, acordos de compartilhamento de rede têm um considerável potencial de reduzir as barreiras à entrada nos mercados relevantes afetados pela Operação. Ao reduzir o investimento necessário para operar e tornar mais eficiente o uso das infraestruturas instaladas, os acordos de *RAN sharing*, sejam recíprocos ou unilaterais, facilitam as entradas e contribuem para amortizar os investimentos realizados. Contudo, pelas razões expostas, na prática, os acordos de *RAN sharing* têm sido celebrados somente entre as Requerentes.

495. Nesse sentido, as infraestruturas de rede (incluindo as faixas do espectro de radiofrequência) das Requerentes, quando vistas em conjunto, formam uma espécie de “**clube**” no qual os demais agentes, caso das MNOs de pequeno porte e de eventuais entrantes, têm dificuldade para participar. Um produto (infraestrutura) é considerado um bem de clube quando o seu consumo (acesso) não impede o consumo (acesso) por

¹³³ Caso, por exemplo, do Ato de Concentração nº 08700.010738/2015-94 (Requerentes: Tim Celular S.A., Telefônica Brasil S.A. e Intelig Telecomunicações Ltda).

outrem¹³⁴, embora seja possível impedir o consumo (acesso) de outros agentes que não fazem parte do clube¹³⁵.

496. Como evidenciado pelos acordos de *RAN sharing* e pelos acordos de *roaming* no atacado, uma mesma rede móvel pode ser acessada por clientes de diferentes MNOs e MVNOs desde que a rede não alcance um ponto de congestão. Ao mesmo tempo, os acordos de *RAN sharing* são voluntários, de modo que é possível excluir interessados em acessar a rede móvel.

497. A concentração dos acordos de *RAN sharing* entre as Requerentes foi pontuada pelas concorrentes. A Sercomtel informou que não possui contrato de *RAN sharing*, mas somente contratos de compartilhamento de infraestrutura passiva. Afirmou ainda que, segundo o seu melhor conhecimento:

[...] acordos de *RAN sharing* foram celebrados apenas entre as partes da operação, com os impactos negativos sobre a concorrência já destacados no pedido de ingresso como terceiro interessado. Isso evidencia a forte assimetria existente entre as empresas que atuam nesse mercado. Enquanto pode existir interesse entre as partes da operação de celebrar entre elas acordos dessa natureza, igual interesse não existe em relação a outras empresas, pois viabilizaria o fortalecimento de novo player com capacidade de atuação regional ou nacional. (SEI 0899133, p. 3)

498. Nesse mesmo sentido, a Algar informou que:

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

499. Ademais, com o advento do 5G, espera-se uma nova onda de acordos de *RAN sharing* entre as Requerentes. Essa tendência foi destacada pelo Departamento de Estudos Econômicos do Cade na Nota Técnica nº 33/2020/DEE/Cade (SEI 0793876), que apresentou as contribuições desta Autarquia à Consulta Pública nº 51/2020 da Anatel.

[...] a necessidade de acesso a insumos básicos, como os espectros de radiofrequências, e de capital para investir na implantação de redes 5G e desenvolver negócios baseados na nova tecnologia deve propiciar a formação de arranjos de negócios em que dois ou mais players se associem para atuar em determinados mercados, para desenvolver projetos específicos ou para compartilhar infraestrutura, mediante aquisição de participações societárias minoritárias, joint ventures, acordos no modelo *RAN sharing*, etc.

Tais arranjos podem ampliar a capacidade de investimento das empresas e garantir a continuidade do processo de inovação, contudo podem propiciar uma redução do nível de rivalidade no mercado, bem como, a ocorrência de condutas anticompetitivas, como adoção de condutas coordenadas ou o compartilhamento de informações concorrencialmente sensíveis. (SEI 0793876)

500. Portanto, na ausência de mecanismos que possibilitem a terceiros ter acesso às redes móveis das Requerentes em termos equivalentes aos que elas estabelecem entre si, a Operação tende a reforçar o efeito clube e, por conseguinte, as barreiras à entrada

¹³⁴ Ao menos até que se chegue a um ponto de congestão. Nesse sentido, o bem de clube é não rival apenas enquanto não houver congestão.

¹³⁵ Sobre bens de clube ver o artigo seminal de James M. Buchanan: “An Economic Theory of Clubs”, *Economica*, New Series, Vol. 32, No. 125 (1965) e o trabalho posterior de Todd Sandler and John T. Tschirhart: “The Economic Theory of Clubs: An Evaluative Survey”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 18, No. 4 (1980).

para possíveis novas MNOs. Com efeito, **as infraestruturas de rede e as faixas do espectro de radiofrequência estarão ainda mais concentradas com as Compradoras após a Operação, ampliando os incentivos para que realizem acordos recíprocos de cessão de rede e reduzindo os incentivos para que elas cedam, de forma unilateral, acesso a suas redes móveis a eventuais entrantes ou a MNOs de menor porte que busquem expandir sua atuação.**

501. Conforme já pontuado, dado o volume de investimento necessário, é improvável que um entrante busque operar desde o início em escala nacional, sendo mais viável iniciar sua atuação em determinada região para então progressivamente expandir seus negócios para o restante do país. Todavia, para que isso seja possível, esse entrante precisaria ter acesso às redes móveis em atacado, por compartilhamento unilateral e ou acordos de *roaming* com as Requerentes tal qual estas têm acesso às redes umas das outras.

502. Vale destacar, mais uma vez, que o fato de as Requerentes deterem redes capilarizadas e auferirem vantagens disso decorre de **investimentos realizados no passado, de modo que tais vantagens competitivas são legítimas**. O que se avalia neste Parecer e em particular nesta seção é a probabilidade de que entradas tempestivas sejam suficientes para mitigar eventual de exercício poder unilateral e coordenado por parte das Compradoras após a Operação, nos termos do Guia H.

503. As informações obtidas ao longo da instrução e sintetizadas nesta seção indicam que a entrada no mercado de acesso às redes móveis no atacado, nas condições atuais, é intempestiva (superior a 2 anos) e improvável. Adicionalmente, a Operação pode elevar as barreiras à entrada ao reduzir os incentivos para compartilhamento de rede com possíveis entrantes.

504. A análise realizada até aqui enfatizou as condições de entrada no mercado de acesso às redes móveis no atacado, o que se aplica a novas MNOs, MNOs de atuação localizada que queiram expandir sua atuação para outras regiões e para um eventual operador de rede neutra que pretendesse ingressar nesse mercado. Todavia, cabe avaliar também os possíveis efeitos da Operação sobre as barreiras à entrada para as MVNOs, as quais atuam exclusivamente no mercado varejista de serviços móveis de voz e dados.

505. Considerando que as Requerentes atuam tanto no mercado *upstream* de acesso às redes móveis no atacado como no mercado *downstream* de serviços móveis de voz e dados, trata-se também de uma análise acerca dos incentivos que Requerentes possuem para promover um fechamento de mercado para as MVNOs e se esses incentivos são alterados pela Operação.

506. Em relação à entrada de MVNOs no mercado de serviços móveis de voz e dados, as Requerentes afirmam que o Regulamento sobre Exploração do Serviço Móvel Pessoal por meio de Rede Virtual¹³⁶:

[...] reduz significativamente os custos de entrada, na medida em que não exige que qualquer empresa interessada em ofertar SMP na condição de MVNO seja proprietária de uma rede de telecomunicações construída. Pelo

¹³⁶ Aprovado pela Resolução Anatel nº 550, de 22 de dezembro de 2010, que estabelece critérios e procedimentos para exploração do SMP por meio de Rede Virtual

contrário, basta que esse interessado celebre acordos específicos com as operadoras de SMP constituídas. [...] Além disso, nos termos da regulamentação, tais contratos devem ser firmados em condições isonômicas e não discriminatórias, não podendo haver recusas injustificadas por parte das operadoras de SMP para os casos de solicitação de autorização [...]. (SEI 0882726, p.p. 93 e 94)

507. De fato, os investimentos necessários para que uma MVNO inicie sua atuação são significativamente menores que aqueles necessários para criar uma MNO, uma vez que as MVNOs não precisam construir as próprias redes móveis, recorrendo às infraestruturas de rede de MNOs para prestar seus serviços móveis de voz e dados. Conforme informado pela MVNO Veek o investimento necessário para operacionalizar uma autorizada de rede virtual seria de ¹³⁷[**ACESSO RESTRITO AO CADE**], enquanto para a Datora esse investimento seria de aproximadamente ¹³⁸ [**ACESSO RESTRITO AO CADE**], valores estes que, embora não desprezíveis, são muito inferiores aos necessários para operacionalizar uma MNO.

508. Além disso, o tempo necessário para iniciar as operações é inferior a dois anos, conforme informado [**ACESSO RESTRITO AO CADE**] (embora as operadoras de rede virtual [**ACESSO RESTRITO AO CADE**] tenham informado que o tempo necessário para se tornar um rival efetivo seja de três e cinco anos, respectivamente).

509. Não obstante os investimentos e tempo necessário para iniciar suas operações não constituam barreiras intransponíveis, as MVNOs apresentaram uma série de reclamações quanto às relações comerciais que possuem com as MNOs.

510. Diversas MVNOs declararam nas versões de acesso de restrito de suas manifestações que as MNOs com quem contratam costumam impor unilateralmente as condições comerciais para o acesso às suas redes, chegando a praticar preços no atacado superiores aos preços que essas MNOs praticam no varejo. [**ACESSO RESTRITO AO CADE**].

511. Quanto a esse processo de formação dos preços no atacado, o Parecer Econômico (SEI Resposta da Datora ao ofício 2724/2021, versão de acesso restrito (SEI 0905606), elaborado pelos consultores Camila Cabral Pires Alves, Luiz Carlos Delorme Prado e Eduardo Pontual Ribeiro, trazido aos autos pela terceira interessada NEOTV, pontuou que:

[...] com relação aos acordos de compartilhamento de redes com operadoras virtuais (MVNOs), uma expansão de concorrência por MVNO que utilize a rede de uma MNO terá como contrapartida a perda de clientes por esta MNO, sem compensação, a não ser financeira. O ofertante de infraestrutura, frente a ameaça de concorrência, deve impor um preço às MVNOs que compense não só o uso da infraestrutura (talvez ociosa), mas também e não menos importante, a perda de clientes e margens dos serviços prestados aos consumidores finais (Aguzzoni e DiMartile, 2020). Assim os custos para MVNOs se colocam mais altos do que o possível para uma competição por clientes finais. (SEI 0882726, p. 52)

¹³⁷ Resposta da Veek ao ofício 2728/2021, versão de acesso restrito (SEI 0899689).

¹³⁸ Resposta da Datora ao ofício 2724/2021, versão de acesso restrito (SEI 0905606).

512. As MVNOs oficiadas relataram ainda enfrentar limitações variadas impostas pelas MNOs envolvidas na Operação, tais como: limitação da área de atuação pelas Requerentes a regiões específicas¹³⁹; exigência de exclusividade por parte das Requerentes para ceder acesso às suas redes móveis¹⁴⁰; restrições na contratação de roaming¹⁴¹, dentre outras limitações.

513. É preciso assinalar, entretanto, que as dificuldades enfrentadas pelas MVNOs para atuar no Brasil são anteriores e, em certa medida, independem da Operação.

514. Conforme demonstrado ao longo deste Parecer, as quatro Requerentes controlam a quase totalidade da infraestrutura ativa de rede e do espectro de radiofrequência destinado à prestação de serviços móveis de voz e dados. Portanto, possuem, de fato, capacidade de promover um fechamento de mercado para empresas que atuem exclusivamente no mercado *downstream* de serviços móveis de voz e dados, caso das MVNOs.

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

516. Por seu turno, as Requerentes destacam o fato de hoje nenhuma MVNO atuar por meio da rede móvel da Oi e argumentam que a aquisição dos direitos de uso das faixas do espectro de radiofrequência detidos pela Oi por Telefônica e Tim pode ter efeitos positivos sobre a concorrência:

[...] hoje não há, por exemplo, nenhuma MVNO ligada à rede da Oi, o que ocorre justamente em virtude dos baixos níveis de qualidade de sua rede móvel, ligados à deficiência de investimento no uso ótimo das faixas de frequência por ela atualmente detidas. Uma vez que essas faixas sejam incorporadas e utilizadas de maneira mais eficiente pelas Compradoras, certamente haverá, no final das contas, mais radiofrequência de qualidade efetivamente disponível para utilização por terceiros, o que mostra que também sob esse prisma a operação é, na verdade, pró-competitiva. (SEI 0944236, p. 46)¹⁴².

517. Não obstante a Oi não possua atualmente nenhuma MVNO ligada à sua rede (embora a Oi aceite celebrar contratos de *roaming* com MVNOs, conforme informado **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**), fato é que a Operação, ao reduzir de quatro para três as operadoras de rede móveis no país, elevará a concentração dos meios de rede nas mãos das Compradoras e eliminará um potencial ofertante do mercado de acesso às redes móveis no atacado. Ainda que as Compradoras ampliem sua capacidade com a aquisição dos ativos e direitos de uso do espectro de radiofrequência detidos pela Oi, não se vislumbra uma alteração dos incentivos hoje existentes, visto que as Compradoras seguirão sendo simultaneamente fornecedoras e concorrentes das MVNO, não havendo

¹³⁹ Conforme informado **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

¹⁴⁰ Conforme informado **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

¹⁴¹ Conforme informado **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

¹⁴² Manifestação das Requerentes em atenção ao Despacho SG 1056/2020, que acolheu Nota Técnica nº 14/2021/CGAA4/SGA1/SG/Cade.

mais a possibilidade de que um quarto *player* independente passe a fornecer acesso às redes móveis em atacado.

518. Dessa forma, considerando a estrutura de mercado antes e após a Operação, a entrada de novas MVNOs ou tentativas de expansão das MVNOs existentes não podem ser considerados elementos mitigadores de uma eventual tentativa de exercício de poder de mercado por parte das Compradoras após a Operação.

519. Por fim, vale destacar, a título de advocacia da concorrência e com base nos elementos colhidos ao longo da instrução processual, que embora hoje as MVNOs possuam baixa capacidade de rivalizar com as MNOs, essa realidade poderia ser diferente caso houvesse uma maior competição no mercado de acesso às redes móveis no atacado.

520. Conforme discorrido, as MNOs de atuação nacional não possuem incentivos para praticar preços competitivos no atacado. Essa realidade poderia ser diferente se existissem operadoras de redes móveis neutras, isto é, empresas que atuem exclusivamente na oferta atacadista de infraestrutura de rede, incluindo faixas do espectro de radiofrequência. Tais empresas, por não atuarem no varejo, teriam fortes incentivos para fornecer acesso ao maior número de MVNOs e, possivelmente, também às MNOs em áreas onde essas não tivessem redes móveis própria.

521. Com isso, as MVNOs poderiam se tornar rivais mais efetivos das MNOs, uma vez que seriam independentes dessas, caso contratasse com alguma operadora de rede neutra, ou ao menos passariam a possuir, quando da negociação das condições comerciais, algum poder barganha, o qual hoje está inteiramente com as MNOs. Esse processo competitivo tenderia a reduzir o preço no atacado e, por conseguinte, o preço no varejo de serviços móveis de voz e dados.

8.2. Rivalidade

522. Esta seção faz uma análise do nível de rivalidade para o mercado de serviços móveis de voz e dados e o mercado de acesso às redes móveis no atacado. De acordo com o Guia H, a rivalidade efetiva é provável em contextos em que empresas estabelecidas tenderiam a adotar estratégias agressivas para aumentar sua participação de mercado como reação ao exercício do poder de mercado da empresa resultante da operação.

523. De forma geral, as preocupações quanto ao nível de rivalidade decorrente da Operação foram suscitadas por todos os Terceiros Interessados habilitados.

524. A Neo defende que:

[...] a presente Operação, que efetivamente eliminará um dos pilares da já limitada rivalidade atualmente existente em um mercado oligopolístico. Dessa forma, é nítido que os membros do TTC concentrarão excessivamente a infraestrutura de rede existente e o espectro de radiofrequência, despertando claras preocupações concorrenciais. (SEI 0892684, p. 15)

525. A Algar (SEI 0892387, p.5) destaca que a participação diminuta das MVNOs (menos de 1%) é uma evidência de que estas não teriam capacidade de rivalizar com a

MNOs porque a impossibilidade de acesso às redes e/ou espectro não permite que novos players imponham rivalidade no mercado brasileiro.

526. No seu pedido de habilitação para intervenção como Terceiro Interessado, a Telcomp (SEI 0892087, p. 15) alega que após a presente Operação, as atividades de telefonia móvel do Grupo Oi serão efetivamente fatiadas por Claro, Telefônica e TIM, eliminando – e não apenas arrefecendo – qualquer rivalidade no mercado de SMP.

527. Na Nota Técnica nº 14/2021/CGAA4/SGA1/SG/CADE (SEI 0936624), de 23 de julho de 2021, que declarou complexo o presente Ato de Concentração, esta SG manifestou-se sobre o nível de rivalidade e a conexão com efeitos coordenados da Operação:

[...] a análise da probabilidade de exercício de poder de mercado passará por perquirir, principalmente, o grau de rivalidade que restará entre as três Compradoras após a Operação, em particular os incentivos que Compradoras deterão para competir entre si por novos consumidores.

A avaliação da rivalidade remanescente no mercado de SMP em caso de aprovação da Operação guarda ainda estreita relação com a possibilidade de exercício de poder coordenado.

528. A referida Nota Técnica, ainda, determinou às Requerentes, entre outras diligências, aprofundar a análise acerca da rivalidade remanescente no mercado de SMP e dos possíveis incentivos ao exercício de poder coordenado, inclusive de estratégias de acomodação, em caso de aprovação da Operação.

529. Em atenção às diligências presentes na Nota Técnica da SG que declarou a complexidade da Operação, as Requerentes arguem que o mercado de SMP é caracterizado por intensa rivalidade, devido a:

(i) melhoria de qualidade demonstrada pela evolução de índices de satisfação geral de consumidores, percentual de cumprimento de indicadores de qualidade da Anatel e índices de melhoria de experiência de usuários;

(ii) significativos investimentos em infraestrutura e elementos de rede, demonstrados pelo histórico de despesas de capital (CAPEX) para aprimoramento constante de capacidade e cobertura de rede e pela evolução de número de acessos por tecnologia;

(iii) investimentos em marketing, demonstrados por gastos com propaganda;

(iv) aumento de índices de portabilidade, que constituem proxy de diversion ratio entre as empresas;

(v) variação de lideranças com base em análise por códigos nacionais;

(vi) aumento da quantidade de MVNOs nos últimos anos, incentivado pela Resolução Anatel nº 550/2010 que aprovou o Regulamento de MVNO e por suas alterações; e

(vii) heterogeneidade de ofertas [...]. (SEI 0944236, p. 5)

530. Em princípio, não se pode confundir o SMP com os mercados relevantes afetados pela Operação. Conforme pormenorizadamente comprovado no capítulo Mercado Relevante deste Parecer, o SMP é formado por dois mercados relevantes verticalmente relacionados: serviços móveis de voz e dados, *downstream*; e acesso às redes móveis em atacado, no *upstream*, de vez que esta seção discorrerá sobre o nível de rivalidade em cada um deles.

531. O Guia H preceitua que a rivalidade efetiva é provável em contextos em que empresas estabelecidas tenderiam a adotar estratégias agressivas para aumentar sua participação de mercado como reação ao exercício do poder de mercado da empresa resultante da Operação.

532. A Tabela 2, apresenta a participação das operadoras no mercado de serviços móveis de voz e dados em nível nacional. Na Tabela 36, abaixo, observa-se *market share* estável nos últimos cinco anos, consequentemente sem mudança de posição entre os *players*.

Tabela 36 – Participação das operadoras no mercado de serviços móveis de voz e dados em nível nacional (2016 a 2020)

	2016	2017	2018	2019	2020
Oi	18,67%	17,35%	16,57%	16,43%	16,11%
Claro	25,26%	24,96%	25,09%	24,76%	26,13%
Telefônica	29,14%	30,79%	31,98%	32,28%	33,32%
Tim	25,20%	24,92%	23,97%	23,95%	22,79%
Nextel	0,53%	0,55%	0,55%	0,60%	1,00%
Algar	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%
Sercomtel	0,98%	1,07%	1,35%	1,53%	-
Outros	0,19%	0,32%	0,46%	0,42%	0,63%

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

533. Diferentemente, quando analisada a participação das MNOs no mesmo período, no recorte por DDD, verifica-se uma variância de *shares* na maioria das regiões (os dados podem ser conferidos de forma detalhada no Apêndice deste Parecer). A variação dos *market shares*, verificada na delimitação do mercado de serviço de voz e dados de forma mais detalhada a nível de DDD, denota que um grau de rivalidade existe nestes mercados antes da Operação.

534. De outro lado, essa mesma variância entre os *markets shares* não é observada no mercado de acesso às redes móveis em atacado (*upstream*). A Tabela 37, apresenta relativa estabilidade na quantidade de ERBs detidas por cada operadora nos últimos 3 (três) anos.

Tabela 37 – Quantidade de ERBs de cada operadora entre 2018 e 2020

	2018	2019	2020
Oi	19,6%	19,1%	18,4%
Claro	21,7%	21,1%	20,1%
Telefônica	25,8%	26,4%	25,5%
Tim	24,5%	25,2%	24,7%
Nextel	7,6%	7,4%	10,6%
Algar	0,8%	0,7%	0,6%
Sercomtel	0,1%	0,1%	0,0%

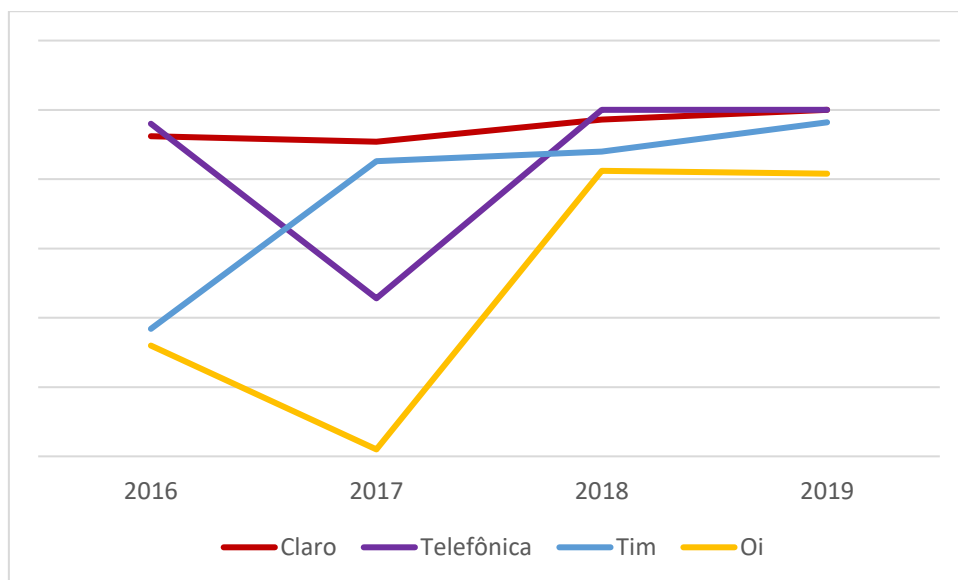
Fonte: Teleco. As ERBs da Nextel foram incorporadas pela Claro a partir de fevereiro de 2021.

535. Ademais, conforme esclarecido na seção anterior em que foram analisadas as barreiras e condições de entrada, no que diz respeito a capacidade de espectro de radiofrequência autorizado para uso, pode-se afirmar que não há variação desde 2015, ano em que ocorreu o último leilão pela Anatel. Assim, também no recorte por DDD, verifica-se ausência de variância de *shares*.

536. Dessa forma, a partir da observação da variância na participação de mercado, conclui-se que a rivalidade existente no mercado *downstream* (no cenário mais granular de DDD) não seria observada no mercado *upstream*.

537. A qualidade do serviço pode ser outra variável de análise da concorrência no mercado *downstream*. Atualmente, de acordo com a Resolução nº 575, de 28 de outubro de 2011, a Anatel mede dois indicadores de qualidade da rede de voz: Taxa de Alocação de Canal de Tráfego (SMP5) e Taxa de Queda de Ligações (SMP7). O Gráfico 14, mostra a posição das Requerentes para esses dois indicadores entre 2016 e 2019.

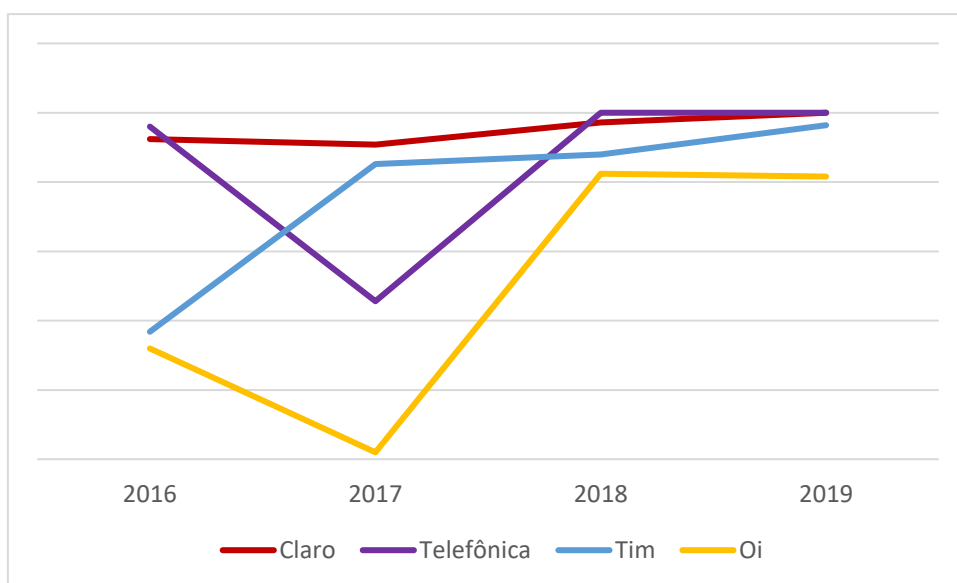
Gráfico 14 – Indicadores de rede de voz, 2016 a 2019



Fonte: Anatel. Elaboração própria.

538. A qualidade da cobertura de rede é outra característica que afeta as decisões dos consumidores finais, sendo capaz de desviar demanda daquelas empresas com menos investimento na sua rede. A Anatel mede 3 (três) indicadores para a cobertura de rede das operadoras: Taxa de Conexão de Dados (SMP8); Taxa de Queda das Conexões de Dados (SMP9); Garantia de Taxa de Transmissão Média Contratada (SMP11). No Gráfico 15, abaixo, verifica-se a variação das Requerentes no que diz respeito aos indicadores de conexão de dados de 2016 a 2019.

Gráfico 15 – Indicadores de conexão de dados, 2016 a 2019



Fonte: Anatel. Elaboração própria.

539. Por fim, a Tabela 38 abaixo registra a medida de todos os indicadores de qualidade de telefonia móvel das Requerentes observados em 2020.

Tabela 38 – Indicadores de qualidade do SMP, 2020

	Claro	Telefônica	Tim	Oi
SMP5 (Rede voz)	98,5	94,2	99,3	98,3
SMP7(Rede voz)	98,2	100,0	95,0	87,0
SMP8 (Conexão de dados)	100,0	97,1	88,5	91,7
SMP9 (Conexão de dados)	100,0	100,0	100,0	100,0
SMP11D (Conexão de dados)	98,8	100,0	100,0	86,4
SMP11U (Conexão de dados)	100,0	100,0	100,0	100,0
SMP12 (Atendimento)	21,7	0,0	0,0	0,0

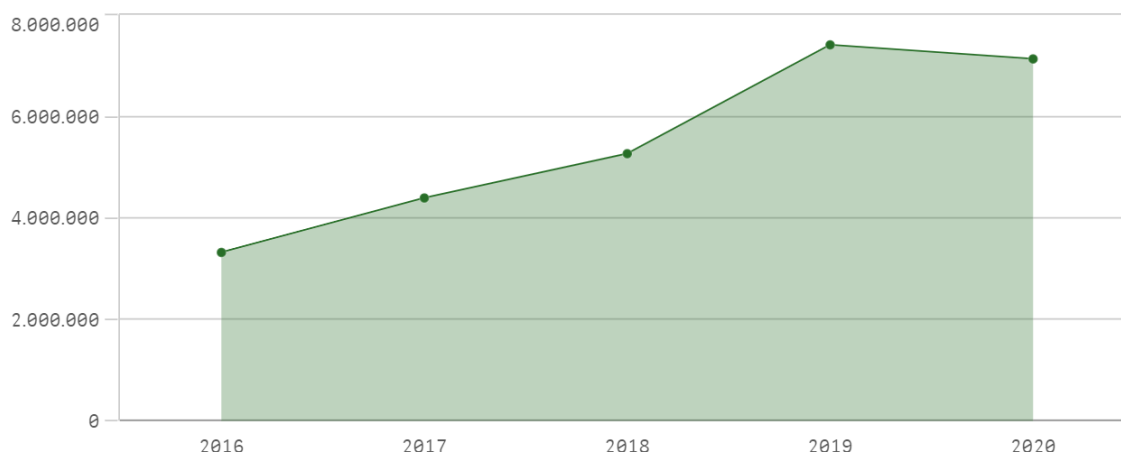
Fonte: Anatel. Elaboração própria.

540. As Requerentes também alegaram que os indicadores de portabilidade numérica evidenciariam a existência de rivalidade efetiva. A portabilidade é um serviço que as operadoras têm que ofertar. Novamente, é imprescindível ressaltar que os índices de portabilidade poderiam indicar o nível de rivalidade apenas em um dos mercados relevantes analisados na presente Operação, de serviços móveis de voz e dados.

541. A Resolução Anatel nº 460, de 19 de março de 2007, regula a portabilidade numérica. Entende-se que, em um mercado competitivo, esse serviço de portabilidade poderia favorecer a expressão das preferências dos consumidores ao reduzir os custos de troca. Dessa forma, as empresas competem pelos clientes seja por meio de preço mais baixo ou melhor qualidade do serviço.

542. Entre 2016 e 2020, segundo dados da Anatel, foram realizadas mais de 27,5 milhões de portabilidade numérica. A Gráfico 16 abaixo mostra a quantidade realizada em cada ano.

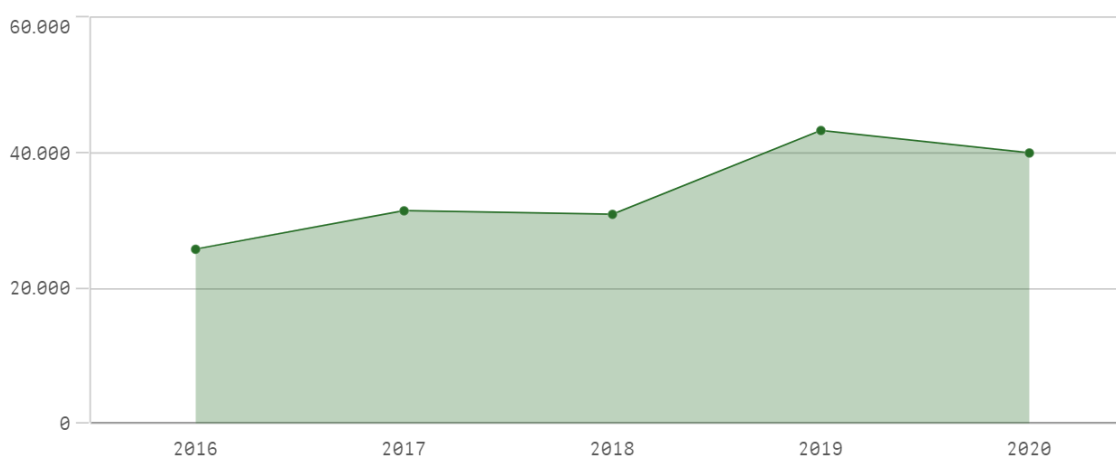
Gráfico 16 – Quantidade de portabilidade de todas as operadoras entre 2016 e 2020



Fonte: Anatel.

22. Apesar da quantidade significativa de portabilidade realizada no período (5 anos), a qual poderia indicar a presença de rivalidade efetiva, há que se ponderar questões afetas à qualidade dos serviços prestados. De 2016 a 2020, como observado no Gráfico 17, foram registradas 171.329 reclamações do serviço de portabilidade, total que representa aproximadamente 0,6% de reclamações em relação ao total de portabilidade realizada, percentual consideravelmente pequeno. Há, porém, que se notar que os indicadores de qualidade relativos a 'Atendimento' elencados na Tabela 38 são significativamente baixos, podendo estar por trás dos elevados indicadores de portabilidade.

Gráfico 17 – Quantidade de reclamações do serviço de portabilidade entre 2016 e 2020



Fonte: Anatel.

543. Vê-se, portanto, que a portabilidade pode ou não ser um indicativo sobre a existência de rivalidade no mercado *downstream* da Operação. A regulação da portabilidade numérica trazida pela Resolução nº 460, de 19 de março de 2007 e os avanços que reduziram os índices de reclamação relacionados a esse serviço são, de fato, relevantes. Porém, ainda que eles sejam indicativos de que o mercado *downstream* possa ser caracterizado por rivalidade efetiva no cenário pré-operação, a mesma afirmação não pode ser feita para o cenário pós-operação. Isso porque é necessário ponderar se a Operação tem o condão de alterar os incentivos que existem atualmente para que as firmas mantenham o nível de rivalidade observado pré-operação.

544. As Requerentes aduzem que a saída da Oi seria neutra do ponto de vista de rivalidade no mercado, pois a pressão competitiva se daria entre Claro, Telefônica e Tim:

Esse cenário de intensa rivalidade existe independentemente da operação móvel da Oi, dado que a maior pressão competitiva no mercado se dá efetivamente entre Claro, Telefônica e TIM e se intensificará no pós-Operação, uma vez que a transação terá o potencial de melhorar os ganhos de escala do terceiro player em cada localidade, fortalecendo sua capacidade de rivalizar com o primeiro e o segundo colocado em cada CN [...]. (SEI 0944236, p. 5, grifos no original)

545. É fato que a venda da Oi conferirá às Compradoras capacidade de rivalizar, seja no mercado *downstream* ou *upstream*. Porém, essa ampliação da capacidade de rivalizar, por si só, não seria um fator suficiente para observar rivalidade efetiva após a Operação. Isso porque **as firmas incumbentes que restarão no mercado após a saída da Oi Móvel são exatamente as Compradoras nesta Operação, o que pode reduzir seus incentivos a rivalizar, aumentando seus incentivos a se acomodar**, conforme será discutido de forma mais detalhada na seção sobre poder coordenado a seguir.

546. Outra variável que pode ser observada na análise de rivalidade é o crescimento da demanda do mercado, dado que um crescimento significativo da demanda no mercado poderia impedir a estabilidade dos *shares* dos agentes. Nesse sentido, os dados da Agência Reguladora¹⁴³ mostram que, em julho de 2021, o setor de telefonia móvel possuía 246,8 milhões de acesso, representando uma densidade (quantidade de acessos por 100 habitantes) de 101,4. Em outras palavras, a cada 100 habitantes, pelo menos uma pessoa tem mais de um acesso. Esses valores demonstram que esse mercado pode ser classificado como maduro e com espaço diminuto para crescimento significativo da demanda.

8.3. Efeitos coordenados

547. Em relação a efeitos coordenados, cabe lembrar a pesquisa realizada no voto do ex-Conselheiro do Cade, Alexandre Cordeiro Macedo, no âmbito do Ato de Concentração nº 08700.006444/2016-49 que apreciou a Operação envolvendo a Ipiranga Produtos de Petróleo S.A. e Alesat Combustíveis S.A. No Voto-Vogal, de 02 de

¹⁴³ Anatel. Disponível em: <<https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acessos/panorama>>.

agosto de 2017, foi apresentada uma pesquisa da jurisprudência do Cade sobre casos em que a Operação proposta poderia suscitar preocupações acerca de efeitos coordenados. Essa pesquisa relacionou 11 operações reprovadas pelo Cade¹⁴⁴ e outras 18 aprovadas com restrições¹⁴⁵. Essa revisão da jurisprudência destacou que o CR₄ acima do patamar de 75%, em operações que possuam preocupações concorrenciais quanto aos efeitos coordenados, não seria uma condição suficiente para a reprovação de um ato de concentração. Isto é, tal parâmetro deveria ser cotejado com outras evidências sobre efeitos coordenados. Dessa forma, outros fatores serão analisados para verificar o efeito coordenado advindo da Operação em análise.

548. Segundo o *Handbook of Game Theory and Industrial Organization*, Fabra e Motta (2018) definem que o conceito de efeitos coordenados:

[...] indica a maior probabilidade de que, após a fusão, as principais firmas do mercado atinjam um resultado colusivo (tácito ou explícito) ou - se o conluio já está sendo praticado - fortaleceria esse resultado, por exemplo, conseguindo alcançar preços colusivos mais altos ou tornar o acordo mais estável. (FABRA; MOTTA, 2018, pp. 91 e 92, tradução livre)

549. Para avaliar se um ato de concentração gera efeitos coordenados, Fabra e Motta (2018) recomendam que, na análise, sejam endereçadas respostas às três perguntas, sendo elas:

1. O conluio pós-fusão seria possível e sustentável?
2. As empresas poderiam chegar a um acordo colusivo e adaptá-lo às possíveis mudanças nas condições de mercado?
3. A fusão aumentaria a probabilidade de conluio?

550. O Guia H do Cade apresenta uma lista de características que elevam a probabilidade de efeitos coordenados resultantes de um ato de concentração. Essas características são exemplificativas, não sendo necessário a identificação de todas elas para que haja condições de incentivo à coordenação.

551. Nesse sentido, passa-se à análise dos critérios apresentados no Guia H que seriam aplicáveis à Operação em tela, muitos dos quais já explorados nas seções anteriores.

¹⁴⁴ Processo nº 1/94; Processo nº 6/94; Processo nº 08012.004117/1999-67; Processo nº 08012.002315/99-50; Processo nº 08012.001697/2002-89; Processo nº 08012.008853/2008-28; Processo nº 08012.002467/2008-22; Processo nº 08700.003978/2012-90; Processo nº 08700.000436/2014-27; Processo nº 08700.009988/2014-09; e, Processo nº 08700.006185/2016-56.

¹⁴⁵ Processo nº 08012.005226/2000-88; Processo nº 08012.003299/2006-21; Processo nº 08012.011047/2004-11; Processo nº 08012.001166/2008-81; Processo nº 08012.002467/2008-22; Processo nº 08012.002018/2010-07; Processo nº 08012.012185/2011-39; Processo nº 08012.011323/2010-81; Processo nº 53500.021373/2010-00; Processo nº 08012.009198/2011-21; Processo nº 08012.011603/2011-71; Processo nº 08012.013152/2007-20; Processo nº 08012.009497/2010-84; Processo nº 08012.005526/2010-39; Processo nº 08012.010192/2004-77 e 08012.010195/2004-19; Processo nº 08700.010266/2015-70; Processo nº 08700.004860/2016-11; e, Processo nº 08700.010790/2015-41

8.3.1. Reduzido número de empresas e/ou concentração de grande parcela da oferta em poucas empresas

552. De início, é importante retomar as manifestações que foram trazidos aos autos pelos terceiros interessados (SEI 0892087, 0892387, 0892684, 0898356, 0899858, 0920932, 0928228, 0934012, 0953153, 0958677), ressaltando-se que todos trouxeram preocupações de poder coordenado.

553. Em relação ao número de empresas atuantes no mercado, a Telcomp, por exemplo, manifesta a seguinte preocupação:

A redução de 4 (quatro) para 3 (três) operadoras de telefonia móvel retira do mercado – invariavelmente – uma opção aos consumidores e, consequentemente, uma via de desvio de demanda em caso de aumento de preços e/ou queda de qualidade de serviços. (SEI 0892087, p. 13 e 14)

554. A Algar, por sua vez, diz que [...] Concentrações de mercado, reduzindo o número de players de 4 para 3, com domínio de mais de 98% do mercado, levam à redução do bem-estar do consumidor e à potencialização de oportunidades de coordenação. (SEI 0958677, p. 34)

555. Já as Requerentes defendem que a Operação reforçaria a capacidade do 3º maior *player* rivalizar com os outros dois, apregoando que:

A lógica da alocação de ativos da UPI Ativos Móveis fortalece a competição na medida em que, na prática, aumenta de 2 para 3 operadoras com atuação nacional e capacidade de rivalizar de forma efetiva. De fato, na maioria dos CNs, será viabilizada a capacitação de um terceiro rival efetivo. (SEI 0944236, p. 14)

556. Em que pese as diferentes visões apresentadas, fato é que a operação não só reduz o já baixo número de *players* nos mercados sob análise, mas o faz concentrando nas próprias Requerentes quase a totalidade da oferta nos mercados analisados. Conforme visto na análise de entrada, por exemplo, “as infraestruturas de rede e as faixas do espectro de radiofrequência estarão ainda mais concentradas com as Compradoras após a Operação”, o que favoreceria a coordenação. Além disso, “as firmas incumbentes que restarão no mercado após a saída da Oi Móvel são exatamente as Compradoras nesta Operação, o que pode reduzir seus incentivos a rivalizar, aumentando seus incentivos a se acomodar”.

8.3.2. Simetria produtiva entre firmas ou homogeneidade tecnológica

557. O estudo de Vasconcelos (2005) demonstra que os incentivos de descumprir um acordo colusivo são distintos dependendo da participação de cada empresa. As empresas menores teriam menos incentivos, do que as que possuem maior participação de mercado, para desviar do acordo. Isso ocorreria pois, na fase de punição, as pequenas seriam proporcionalmente menos penalizadas do que as maiores. Além disso, o trabalho diz que os incentivos de uma fusão em um mercado caracterizado por firmas assimétricas dependem de quais estão fusionando. Se a Operação envolve a maior empresa, a redução da quantidade de concorrentes poderia ser compensada pelos

efeitos da maior assimetria. Em contrapartida, caso a fusão abarque a menor empresa do mercado, além do efeito negativo da redução de concorrentes, também, resultaria em maior simetria.

558. Portanto, a simetria produtiva e/ou tecnológica pode gerar incentivos a um acordo colusivo, visto que essa facilita as estimativas da estrutura de custos dos concorrentes.

559. Isso posto, verifica-se que a Operação envolve a menor¹⁴⁶ empresa no mercado, a Oi, situação que resultaria em maiores incentivos à coordenação. Além disso, o mercado *upstream* é caracterizado por relativa simetria de capacidade, que se tornará mais patente após a Operação. Cada uma das Requerentes passará a deter cerca de um terço da quantidade de estações rádio base nacionalmente (Claro – [30-40]%; Telefônica – [30-40]%; Tim – [30-40]%) **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**; um terço da capacidade de uso de espectro de radiofrequência menor que 1GHz (Claro – 35%; Telefônica – 33%; Tim – 32%); e um terço da capacidade de uso de espectro de radiofrequência entre 1GHz e 3GHz (Claro – 33%; Telefônica – 35%; Tim – 32%). Também no mercado nacional de serviços móveis de voz e dados, se verifica tal simetria pós-Operação: cada uma das Requerentes passa a ter cerca de um terço desse mercado (Claro – 31%; Telefônica – 28%; Tim – 29%). Essas duas situações elevam a possibilidade de implantação e manutenção de um acordo, ainda que tácito, elevando os riscos associados a efeitos coordenados.

560. Eleva-se, assim, o efeito “clube” mencionado na seção de Entrada, aumentando os incentivos para que as Requerentes realizem acordos recíprocos de cessão de rede, e reduzindo os incentivos para que elas cedam, de forma unilateral, acesso a suas redes móveis a eventuais entrantes ou a MNOs de menor porte que busquem expandir sua atuação.

8.3.3. Reduzida capacidade de rivais em expandir a oferta no curto prazo

561. O estudo de Kovacic *et al.* (2009) cita os principais fatores que apresentam dificuldades para um acordo colusivo bem-sucedido, sendo a entrada de um novo concorrente um desses fatores. A deserção de um ou mais participantes da colusão, ações competitivas de empresas não participantes do acordo, novas entradas, crescimento de empresas periféricas e reações dos clientes são circunstâncias que exercem pressão contrária a um acordo oclusivo.

562. No artigo publicado por Ivaldi *et al.* (2003), os autores afirmam que as barreiras à entrada facilitam o conluio:

Deve ficar claro que o conluio é difícil de sustentar se houver baixas barreiras à entrada. Primeiro, na ausência de barreiras, qualquer tentativa de manter preços acima do equilíbrio competitivo acionariam a entrada (por exemplo, estratégias de entrada de curto prazo) ou corroeria a lucratividade do conluio. Segundo, a perspectiva de entrada futura tende a reduzir o escopo de

¹⁴⁶ Exceto Algar e Sercomtel, que têm participação interior a 2% no serviço móvel de voz e dados nacionalmente.

retaliação, que por sua vez limita a sustentabilidade do conluio. [...] (IVALDI *et al.*, 2003, p. 16, tradução livre).

563. De fato, quanto mais fácil a entrada na indústria, mais difícil sustentar comportamentos colusivos. Conforme detidamente analisado na seção que trata de “entrada”, é reduzida a capacidade de rivais além das Requerentes em expandir a oferta no curto prazo, seja por meio de entradas *greenfield*, seja por meio de expansão.

8.3.4. Ausência de formas de conduta de precificação mais agressiva e não comprometidas com a cooperação (*mavericks*)

564. Além de diminuir o número de *players* de 4 para 3, cabe ressaltar que a empresa adquirida, Oi, apresentava características de *maverick*.

565. Durante a instrução do Ato de Concentração em tela, as Requerentes alegaram¹⁴⁷ que a Oi não poderia ser classificada como um *maverick*, vez que:

Ao contrário de um *maverick* que rivaliza de forma disruptiva ao adotar uma estratégia sustentável de diferenciação com base em inovação ou preços agressivos, a Oi já vem trabalhando com preços um pouco mais baixos do que as demais operadoras como forma de compensar a perda de acessos observada em sua base de clientes nos últimos anos. No entanto, essa estratégia, além de ser insuficiente para aumentar seu *market share*, mostra-se não sustentável, na medida em que não foi capaz de alterar, sozinha, o desempenho da Oi no longo prazo. Mais uma vez, isso ocorreu porque ela não foi capaz de financiar gastos de capital e, assim, manter a qualidade de sua rede atrativa para os consumidores. (SEI 0918626, p. 13)

566. Conforme entendimento das próprias Requerentes a Oi Móvel tem formas de conduta de precificação mais agressiva. Ainda, afirmam que essa estratégia comercial seria insustentável. É importante deixar de lado a avaliação das concorrentes se a estratégia de preços seria adequada ou não, fato é que as ações disruptivas seriam menos comprometidas com a coordenação entre agentes.

567. Em que pese a estratégia comercial adotada pela Oi, como alegado pelas Compradoras, poder ser um dos fatores que a levaram a uma situação falimentar, não há como afastar que a Oi pode ser caracterizada por adotar ações disruptivas, configurando-se com um *maverick*.

8.3.5. Interação em vários mercados

568. Atualmente, as empresas Compradoras têm atuação em outros mercados do setor de telecomunicações no Brasil. O Quadro 12, abaixo, mostra os setores em que as Requerentes atuam.

¹⁴⁷ SEI 0918626, SEI 0944236 e SEI 0947619.

Quadro 12 – Setores de atuação das Compradoras

	Telefonia fixa	Telefonia móvel	Internet banda larga	TV por assinatura
Claro	Sim	Sim	Sim	Sim
Telefônica	Sim	Sim	Sim	Sim
Tim	Sim	Sim	Sim	Não

Fonte: Anatel. Elaboração própria.

569. Há, portanto, interação das empresas em vários mercados, o que também eleva a probabilidade de que as empresas exerçam coordenadamente poder de mercado.

570. Além das já citadas, nota-se a presença de outras características que elevam a probabilidade de efeitos coordenados, tais como as descritas a seguir.

8.3.6. Homogeneidade do serviço

571. Além de apontado pelo Guia H, a teoria econômica, também, destaca a homogeneidade do produto como um fator que pode facilitar a adoção de um acordo colusivo. A homogeneidade do produto em um mercado é um dos fatores que favorecem as empresas do mercado aderirem a um acordo colusivo. Diz-se que bens homogêneos são caracterizados quando os consumidores os diferem apenas em preço, ou seja, quando não são percebidas diferenças qualitativas relevantes entre eles.

572. De acordo com Ivaldi *et al.* (2003), essa homogeneidade pode contribuir para a implementação ou monitoramento de um acordo pois:

[...]mesmo que as empresas não observem os preços ou quantidades de suas concorrentes, ainda poderão deduzir as informações relevantes a partir de seus próprios preços e quantidades. Mas, essa inferência pode ser mais fácil de ser alcançada quando todas as empresas oferecem o mesmo bem do que quando oferecem produtos altamente diferenciados[...]. (IVALDI *et al.*, 2003, p. 47, tradução livre)

573. No mercado *downstream* analisado os serviços prestados já guardaram maior homogeneidade do que aquela observada ultimamente. Certo é que os serviços ofertados pelas Requerentes apresentam uma diversificação maior do que aquela observada outrora.

574. A Figura 29 e Figura 30, abaixo, foram obtidas em pesquisa realizada no site <<https://melhorplano.net/>>. Na primeira, foram aplicados os filtros “Controle”, “São Paulo/SP” e “Claro, Telefônica, Tim” resultando em 21 ofertas distintas em preço, franquia de dados, aplicativos ilimitados, ligações ilimitadas. Os filtros para a gerar a segunda figura são os mesmos alterando apenas o tipo de plano, no lugar de “Controle” foi aplicado “Pós-pago”, apresentado 38 ofertas distintas.

Figura 29 – Exemplo de ofertas de planos controle em São Paulo/SP



CLARO CONTROLE 8GB SEM FIDELIDADE
★★★★★ 3.8 ?

8 GIGA

Apps Ilimitados
 

Ligações Ilimitadas
Para todo o Brasil

R\$ 54^{,99}
/mês

[IR PARA O SITE](#)
[Mais detalhes >](#)

PORTABILIDADE



VIVO CONTROLE 8GB NA PORTABILIDADE
★★★★★ 3.9 ?

8 GIGA
+ 5GB BÔNUS*

Apps Ilimitados
  

Ligações Ilimitadas
Para todo o Brasil

R\$ 54^{,99}
/mês

[IR PARA O SITE](#)
[Mais detalhes >](#)

PORTABILIDADE



TIM CONTROLE 25GB - BOLETO
★★★★★ 3.7 ?

25 GIGA
+ 8GB BÔNUS*

Apps Ilimitados
 

Ligações Ilimitadas
Para todo o Brasil

R\$ 59^{,99}
/mês

[IR PARA O SITE](#)
[Mais detalhes >](#)

Fonte: Melhor plano. Disponível em: <<https://melhorplano.net/>>. Elaboração própria.

Figura 30 – Exemplo de ofertas de planos pós-pago em São Paulo/SP

PORTABILIDADE


TIM BLACK 50GB - CARTÃO DE CRÉDITO
★★★★★ 3.7 ?

20 GIGA
+ 30GB BÔNUS*

Apps Ilimitados


Ligações Ilimitadas
Para todo o Brasil

R\$ **124**^{,99}/mês

[IR PARA O SITE](#)
[Mais detalhes >](#)

*20GB no plano + 20GB bônus + 5GB bônus de portabilidade + 5GB bônus do pagamento por C6 Bank


CLARO PÓS 60GB FIDELIZADO
★★★★★ 3.8 ?

60 GIGA
(20GB + 40GB BÔNUS)*

Apps Ilimitados


Ligações Ilimitadas
Para todo o Brasil

R\$ **129**^{,99}/mês

[IR PARA O SITE](#)
[Mais detalhes >](#)

*20GB no plano + 20GB bônus para Netflix, Youtube, Now, Conmebol, Globoplay, Hbo max, Twitch, Pluto tv + 20GB bônus

PORTABILIDADE


VIVO PÓS SELFIE GLOBOPLAY 50GB
★★★★★ 3.9 ?

50 GIGA
+ 13GB BÔNUS*

Apps Ilimitados


Ligações Ilimitadas
Para todo o Brasil

R\$ **139**^{,99}/mês


LIGAR

[IR PARA O SITE](#)
[Mais detalhes >](#)

*25GB no plano + 25GB bônus para Globoplay + 3GB bônus do pagamento por fatura digital + 10GB bônus de portabilidade

Fonte: Melhor plano. Disponível em: <<https://melhorplano.net/>>. Elaboração própria.

575. Diferentemente, no mercado *upstream* o que se observa é que os serviços ofertados pelas Requerentes são homogêneos. A Figura 31, Figura 32, Figura 33 e Figura 34 foram extraídas das Ofertas de Referência de Produto de Atacado (ORPA) das Requerentes para o serviço de Roaming Nacional ofertado para empresas não detentoras de Poder de Mercado Significativo (PMS)¹⁴⁸.

Figura 31 – Exemplo de ORPA de Roaming Nacional da Oi

tarifa líquida R\$		
VC (min)	SMS (evento)	Dados (MB)
R\$ 0,0432	R\$ 0,0540	R\$ 0,0324

Fonte: Oi. Disponível em: <<https://www.oi.com.br/outras-operadoras/ofertas-de-referencia-de-produtos-de-atacado/roaming>>. Elaboração própria.

¹⁴⁸ Resolução Anatel nº 600, de 8 de novembro de 2012.

Figura 32 – Exemplo de ORPA de Roaming Nacional da Tim

Serviço	TIPO	Tarifas s/ tributos
VOZ (Local)	Minutos	R\$ 0,16
Serviço	TIPO	TARIFA
SMS MO-R	Evento	R\$ 0,06
Serviço	TIPO	TARIFA
DADOS	MB	R\$ 0,02

Fonte: Tim. Disponível em: <<https://www.tim.com.br/sp/sobre-a-tim/regulatorio/ofertas-publicas>>. Elaboração própria.

Figura 33 – Exemplo de ORPA de Roaming Nacional da Claro

Serviço	Valores sem tributos	Obs.
VOZ	R\$ 0,15	Por minuto
SMS	R\$ 0,01	Por evento
DADOS	R\$ 0,10	Por MB

Fonte: Claro. Disponível em: <<https://www.claro.com.br/institucional/regulatorio/oferta-de-referencia-de-produtos-de-atacado>>. Elaboração própria.

Figura 34 – Exemplo de ORPA de Roaming Nacional da Telefônica

Serviço	Valores sem tributos
VC1 (Chamada Originada)	R\$ 0,15 (quinze centavos de real) / Minuto
SMS-MO	R\$ 0,01 / evento
Dados	R\$ 0,10 (dez centavos de real) / MB
AD	R\$0,00

Fonte: Telefonica. Disponível em: <<https://www.vivo.com.br/atacado/ofertas-publicas-atacado/ofertas-publicas-de-referencia>>. Elaboração própria.

576. As Figuras relacionadas às ORPAs fornecidas pelas Requerentes são exemplificativas para o *roaming* nacional. De toda forma, essa homogeneidade é observada quando comparadas as ORPAs dos outros serviços em atacado.

577. Do cotejo entre os serviços ofertados no mercado de varejo e de atacado, conclui-se que estes concorrem em preços sem diferenciação qualitativa.

8.3.7. Reduzido poder de compra de clientes

578. Os mercados relevantes analisados, serviço de rede móvel de voz e dados e acesso às redes móveis em atacado, são caracterizados por reduzido poder de compra de clientes.

579. No mercado *downstream*, as empresas que ofertam serviços no varejo têm como consumidores as pessoas físicas e jurídicas. Segundo dados de julho de 2021, foram registrados 246,8 milhões de acessos, sendo pouco mais de 200 milhões registradas em nome de pessoas físicas e 46 milhões para pessoas jurídicas. Esse dado demonstra o quanto o grupo de cliente de serviços móveis de voz e dados é atomizado, resultando em reduzido poder de compra dos clientes.

580. De outro lado, no mercado *upstream*, existe por volta de uma dezena de operadoras de rede móvel virtual, Quadro 10. Apesar de um número reduzido que poderia significar maior poder de compra, há que se ponderar que para poderem operar, as MVNOs e MNOs regionais dependem de acessar o espectro de radiofrequência detido pelas MNOs (Requerentes) que possuem em conjunto por volta de 97% do total da largura de banda disponível atualmente. Assim, conclui-se que as MVNOs e MNOs regionais também possuem poder de compra reduzido neste mercado.

8.3.8. Transparência nos preços, operação de capacidade, base de clientes, e de outras informações relevantes sobre os competidores e seus comportamentos

581. O trabalho de Fabra e Motta (2018) distingue dois recursos que podem ser observados e que caracterizam a efetividade do monitoramento de um acordo colusivo: (1) tempo que as empresas levam para detectar um desvio; e, (2) precisão das informações que as empresas recebem sobre a ocorrência de um desvio.

582. As interações realizadas a partir de vendas pequenas e frequentes elevam a possibilidade de êxito de um acordo colusivo, principalmente se as empresas atuarem em um mercado caracterizado pela transparência de informações concorrencialmente sensíveis. Essas características facilitam o monitoramento das empresas envolvidas no acordo e permite a adoção de medidas dissuasórias.

583. Esse é um fator que permite que as empresas possam adotar medidas dissuasórias contra as práticas concorrenciais de empresas que tentem a desviar do acordo. Dessa forma, uma empresa que desviasse do acordo colusivo poderia ser punida por aquelas que permaneceram no acordo. As empresas poderiam oferecer uma quantidade maior de voz e dados a preços inferiores aos ofertados pela empresa que desviou, de modo a reduzir a participação de mercado da empresa que tivesse traído o acordo colusivo.

584. Por fim, apresentam-se quatro figuras. Nessas figuras é possível verificar as duas características destacadas por Fabra e Motta (2018): tempo e precisão de detecção de um desvio. A Figura 35 apresenta o resultado de uma pesquisa, na plataforma Melhor Plano, de comparação de preços de planos controle.

Figura 35 – Comparação de preço de ofertas para plano controle


VIVO CONTROLE 8GB NA PORTABILIDADE
 ★★★★★ 3.7

8 GIGA + 5GB BÔNUS*	Apps Ilimitados 	Ligações Ilimitadas Para todo o Brasil	R\$ 54^{,99} /mês
-------------------------------	---	--	----------------------------------

*5GB no plano + 3GB bônus do pagamento por boleto, conta digital + 5GB bônus de portabilidade


CLARO CONTROLE 6GB SEM FIDELIDADE
 ★★★★★ 3.7

6 GIGA	Apps Ilimitados 	Ligações Ilimitadas Para todo o Brasil	R\$ 49^{,99} /mês
---------------	---	--	----------------------------------


TIM CONTROLE ATÉ 33GB - BOLETO
 ★★★★★ 3.6

5 GIGA + 28GB BÔNUS*	Apps Ilimitados 	Ligações Ilimitadas Para todo o Brasil	R\$ 49^{,99} /mês
--------------------------------	---	--	----------------------------------

*5GB no plano + 20GB bônus válidos por 12 meses + 4GB bônus do pagamento por C6 Bank + 4GB bônus de portabilidade

Fonte: Melhor Plano.

585. A Figura 36 é o resultado um pesquisa de planos controle e pré-pago em outro serviço, o Compara Plano.

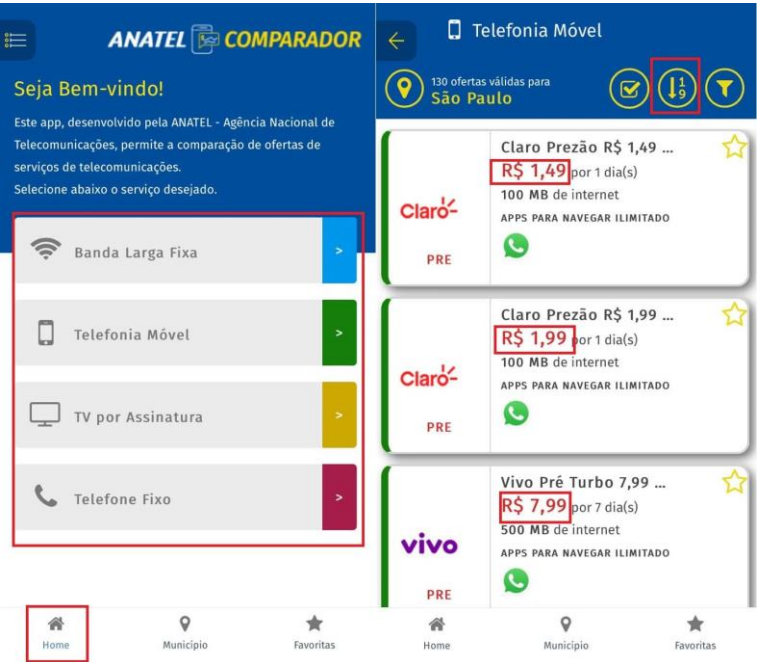
Figura 36 – Comparação de preço de ofertas para planos controle e pré-pago

Claro Controle 8 GB	Aplicativos incluídos 	Ligações Ilimitadas SMSs Ilimitadas	A partir de: R\$ 44^{,99} / mês Comprar
Tim Controle 16 GB	Aplicativos incluídos 	Ligações Ilimitadas SMSs Ilimitadas	A partir de: R\$ 49^{,99} / ano * Permanência de 12 meses Comprar
Oi Pré 10 GB	Aplicativos incluídos 	Ligações Ilimitadas	A partir de: R\$ 10^{,00} / dia Comprar
Vivo Pré Turbo 2 GB	Aplicativos incluídos 	Ligações Ilimitadas	A partir de: R\$ 11^{,99} / dia Comprar

Fonte: Compara Plano.

586. A Figura 37 é um aplicativo de comparação de preços disponibilizado pela própria Agência Reguladora.

Figura 37 – Comparador de preços da Anatel



Fonte: Anatel.

587. A Figura 38 mostra uma plataforma de comparação de preços que permitiria um monitoramento em outros mercados de atuação das Requerentes.

Figura 38 – Serviços de comparação de preços em outros mercado de Telecomunicações



Fonte: Compara Plano.

588. Por fim, cabe esclarecer que não se pretende avaliar o uso de ferramentas e plataformas sob a ótica do consumidor. Mas, avalia-se sob a ótica das firmas. É fato que

as empresas que atuam no mercado de serviços móveis de voz e dados poderiam detectar de forma precisa um desvio em eventual acordo colusivo.

8.3.9. Histórico de coordenação no MR em questão, ou em mercados de produtos ou de dimensões geográficas comparáveis

589. Não foi identificado histórico de coordenação nos mercados relevantes envolvidos na Operação.

8.3.10. Relações societárias, empresariais ou comerciais que possam restringir a rivalidade ou aumentar a transparência de informações das empresas no mercado

590. Como explorado ao longo deste Parecer, as Requerentes possuem uma série de acordos de *RAN sharing* estabelecidos entre si. O Quadro 11 relacionou todos os contratos de *RAN sharing* analisados pelo Cade entre 2013 e 2021.

591. A Operação em análise é fruto de um conjunto de documentos e contratos celebrados entre as Requerentes. As Requerentes alegaram que adotaram precauções para preservar o acesso a informações concorrencialmente sensíveis, como Protocolos Antitruste e Clean Team.

592. Além disso, as relações entre as Requerentes não se encerram com o fechamento da Operação. No escopo da Operação, as Compradoras celebraram, com a Oi, contratos de Transição, de Compartilhamento de Infraestrutura e de Fornecimento e de Capacidade de Transmissão de Sinais de Telecomunicações em Regime de Exploração Industrial.

593. Diante disso, verifica-se como característica desse mercado diversas relações societárias, empresariais ou comerciais que podem restringir a rivalidade ou aumentar a transparência de informações das empresas.

594. O Quadro 13 apresenta de forma resumida a análise das características que propiciam os efeitos coordenados decorrentes de uma Operação.

Quadro 13 – Nexa de causalidade entre a Operação e o aumento de probabilidade de coordenação

Característica	Pré-operação	Pós-operação	Efeito sobre a probabilidade de coordenação
Reduzido número de empresas	4 players nacionais	3 players nacionais	Aumenta
Simetria produtiva	Menos simétricas	Mais simétricas	Aumenta
Capacidade de rivais em expandir a oferta	Baixa	Há incentivos para redução	Aumenta
Presença de <i>Maverick</i>	Sim	Não	Aumenta
Interação em vários mercados	Sim	Sim	Neutro
Homogeneidade	Não (<i>downstream</i>) Sim (<i>upstream</i>)	Não (<i>downstream</i>) Sim (<i>upstream</i>)	Neutro Neutro

Reduzido poder de compra	Sim (<i>downstream</i>) Sim (<i>upstream</i>)	Sim (<i>downstream</i>) Ficará menor (<i>upstream</i>)	Neutro Aumenta
Transparência	Sim (<i>downstream</i>) Sim (<i>upstream</i>)	Sim (<i>downstream</i>) Sim (<i>upstream</i>)	Neutro
Histórico de coordenação	Não	Não	Neutro
Relações que possam restringir rivalidade ou aumentar transparência	Sim	Sim	Aumenta

Fonte: Elaboração própria.

595. Assim, entende-se que a operação gera riscos concorrenciais associados a efeitos coordenados.

8.4. Conclusões quanto à análise de probabilidade de exercício de poder de mercado

596. As barreiras à entrada no mercado de acesso às redes móveis no atacado são reconhecidamente elevadas, inclusive pelas Requerentes, que sustentaram ao longo de suas manifestações a necessidade de elevados investimentos para uma empresa se manter como concorrente relevante. Além de investimentos vultosos, que se repetem a cada novo ciclo tecnológico, a Operação de rede móveis depende da aquisição de direitos de uso do espectro de radiofrequência nos leilões promovidos pela Anatel, os quais costumam ser espaçados no tempo.

597. Para eventuais entrantes, que ainda não afundaram capital, os custos irrecuperáveis se tornam fator relevante de decisão. Ademais, não sendo possível acessar, via acordos de compartilhamento, as redes móveis das incumbentes, o custo econômico de não auferir receitas enquanto implanta suas próprias redes móveis, processo que demanda alguns anos, é bastante elevado para possíveis entrantes.

598. Os acordos de *RAN Sharing* poderiam, em tese, reduzir esses custos iniciais para um entrante. Todavia, conforme exposto, as Requerentes, que controlam a quase totalidade dos meios ativos de rede e as faixas do espectro de radiofrequência, somente têm compartilhado suas redes entre si. Ademais, os elementos colhidos ao longo da instrução indicam serem reduzidos incentivos para que as Requerentes compartilhem suas redes de forma unilateral com entrantes ou com MNOs de menor porte que busquem ampliar sua atuação.

599. O vindouro Leilão de 5G, ao passo que possibilita entradas no mercado, não assegura o surgimento de rivais efetivos, nos termos do Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal do Cade. Caso não seja possível ter acesso às redes das Requerentes em termos equivalentes aos que elas acessam às redes umas das outras, um entrante levaria bastante tempo, prazo certamente superior a dois anos, para implantar uma rede com capilaridade suficiente para competir com as incumbentes.

600. Quanto às MVNOs, embora os investimentos e o tempo necessário para efetivar uma entrada não sejam extraordinários, a capacidade de essas empresas

rivalizarem com as MNOs é bastante reduzida em virtude da atual estruturação do mercado, na qual as Compradoras são as únicas fornecedoras das MVNOs no mercado de acesso às redes móveis no atacado e, simultaneamente, suas concorrentes no mercado varejista de serviços móveis de voz e dados

601. Na ausência de remédios antitruste, a entrada de novos rivais efetivos não constitui fator a mitigar eventuais tentativas de exercício poder unilateral e coordenado de mercado em caso de aprovação da Operação. Além disso, a análise de rivalidade busca averiguar se existem atualmente no mercado empresas que poderiam efetivamente contestar as Requerentes e absorver um desvio de demanda causado por eventual tentativa de exercício de poder de mercado decorrente da operação.

602. Nesse sentido, reside um dos diversos ineditismos da Operação em tela, as firmas que teriam a capacidade de rivalizar são exatamente as três Compradoras. Em outras palavras, a empresa resultante do Ato de Concentração da Claro adquirindo a SPE Claro seria contestada pela fusão da Telefônica com a SPE Telefônica e da Tim com SPE Tim, e vice-versa. Vez que a possibilidade de contestação estaria alicerçada na reação das próprias Requerentes, inexistindo essa possibilidade por parte de outras empresas atuantes no mercado.

603. Dessa forma, foi necessário sobrepor se os incentivos para a acomodação não seriam superiores aos incentivos a rivalizar entre si. Ou seja, a rivalidade do mercado depende se o custo de oportunidade de uma possível contestação de um desvio na demanda seria menor do que uma acomodação das três Compradoras. Essa particularidade ensejou uma análise mais aprofundada dos efeitos coordenados decorrentes da Operação.

604. Por sua vez, tal análise indicou que as características dos mercados relevantes envolvidos na operação favorecem a obtenção de um acordo explícito ou tácito, além de permitir a detecção de desvios desse acordo e a punição de eventuais desvios. Esse acordo, anticompetitivo e deletério ao consumidor, pode resultar na adoção de aumento de preços ou redução de quantidades ofertadas, diminuindo a qualidade ou a variedade dos produtos, ou, ainda, reduzindo o ritmo das inovações com relação aos níveis que vigorariam sob condições de acirrada concorrência, por um período razoável de tempo, com o objetivo de aumentar lucros em detrimento aos consumidores (consumidores finais no varejo ou consumidores no atacado, MNOs regionais e MVNOs).

605. Em conclusão, a análise concorrencial indicou que a operação reduz os incentivos das Requerentes a rivalizar, aumentando, na verdade, os incentivos a acomodação. Além disso, verificam-se incentivos para o fechamento do mercado, particularmente via impedimento ou deterioração do acesso ao mercado de acesso às redes móveis em atacado.

606. Diante do exposto, passa-se, então, à análise das eficiências da Operação alegadas pelas Requerentes.

9. EFICIÊNCIAS

9.1. Considerações iniciais

607. As Requerentes aduzem que a Operação produz expressivos ganhos de eficiência produtiva e alocativa. Argumentam que a aquisição das SPEs derivadas da UPI Ativos Móveis permitirá que as Compradoras ampliem as suas respectivas capacidades produtivas e façam uso mais eficiente dos ativos combinados, isto é, do conjunto formado pelos ativos atualmente detidos pelas Requerentes com aqueles que serão adquiridos da Oi.

608. Consoante indicado no Guia H, para que as alegadas eficiências geradas por uma operação sejam consideradas quando da apreciação de atos de concentração, alguns critérios devem ser satisfeitos.

609. De forma sintética, os aludidos benefícios decorrentes da operação devem ser: (i) prováveis e verificáveis, não sendo acatadas alegações puramente especulativas, improváveis ou não verificáveis por terceiros; (ii) repassados aos consumidores de forma relevante; (iii) específicas da operação, isto é, aquelas que não poderiam ser alcançadas, em um período inferior a dois anos, por meios alternativos menos danosos à concorrência que o ato de concentração proposto.

610. O Guia H preconiza ainda que sejam avaliadas, se for o caso, as externalidades positivas e negativas geradas pelo ato de concentração e que não devem considerados como eficiências os ganhos pecuniários decorrentes do aumento do market share ou que representem meras transferências de recursos entre os agentes econômicos.

611. Em suas manifestações iniciais, caso do Formulário de Notificação (SEI 0882726) e da manifestação do dia 15 de junho de 2021 (SEI 0918626), as alegadas eficiências decorrentes da Operação foram tratadas de forma genérica pelas Requerentes e, portanto, não preenchem o critério de verificabilidade definido no Guia H.

612. Em 27 .07.2021, a Nota Técnica nº 14/2021/CGAA4/SGA1/SG/Cade (SEI 0936624), acolhida pelo Despacho SG 1056/2020 (SEI 0936627), expressamente facultou às Requerentes que apresentassem de forma detalhada e analítica as possíveis eficiências geradas pela Operação.

613. Por seu turno, em 10 de agosto de 2021, as Requerentes protocolaram o Parecer Econômico denominado “Avaliação Antitruste das Eficiências derivadas da aquisição pela Claro, Telefônica e TIM das "UPIs Ativos Móveis" do Grupo Oi”¹⁴⁹ (SEI 0944248), de autoria da Tendências Consultoria Integrada (doravante “Parecer da Tendências”).

614. Valendo-se de uma análise que compara o cenário no qual os ativos da UPI Ativos Móveis são adquiridos integralmente pelas Compradoras com o cenário denominado “contrafactual”, no qual a Oi Móvel segue atuando no mercado com suas infraestruturas atuais; o Parecer da Tendências apresenta as alegadas eficiências de

¹⁴⁹ Versão de acesso público SEI 0944248 e versão de acesso restrito SEI 0944251.

forma estruturada, fornecendo informações, dados e estudos de caso que abarcam algumas das variáveis passíveis de serem afetadas pela Operação.

615. Os potenciais ganhos de eficiência foram estimados por cada Compradora isoladamente para as áreas de registro (DDD) afetadas pela Operação, a partir de métodos e premissas definidas internamente pelas empresas.

616. Adicionalmente, com o objetivo de realizar inferências complementares, que considerassem as diferentes características dos municípios, foram realizados estudos de caso para alguns municípios selecionados aleatoriamente.

617. O Parecer da Tendências descreveu da seguinte forma a metodologia utilizada para selecionar os municípios para os estudos de caso:

A fim de permitir a análise por meio de estudos de caso, foi necessário obter uma amostra de municípios representativa. Primeiramente foi realizada uma classificação dos 5570 municípios do Brasil considerando a técnica de clusterização. O método de clusterização utilizado foi o k-means clustering, que agrupou os municípios de acordo com cinco variáveis: (i) Pib per capita (IBGE) de 2017, (ii) IDH-M24(IBGE) de 2010, (iii) variação do HHI calculado para o cenário pós-operação, (iv) número de ERBs na sede municipal, e (v) densidade per capita de acesso.¹⁵⁰

618. Com base nesse método, os municípios foram divididos em quatro *clusters* conforme Tabela 39 abaixo:

Tabela 39 – Formação de *clusters* para estudos de caso (método k-means)

<i>Cluster</i>	Comentário	(%) Municípios
1	<i>Cluster</i> formado por municípios com valores de indicadores de PIB per capita, IDH, variação de HHI, nº de ERBs e Densidade (Acesso/População) intermediários (em comparação aos apresentados nos outros <i>clusters</i>)	51%
2	<i>Cluster</i> formado por municípios com valores de indicadores de PIB per capita, IDH, variação de HHI, nº de ERBs e Densidade (Acesso/População) baixos	42%
3	<i>Cluster</i> formado por municípios com valores de indicadores de PIB per capita e IDH baixos, e variação de HHI alto	5%
4	<i>Cluster</i> formado por municípios com valores de indicadores de PIB per capita, IDH, variação de HHI, nº de ERBs e Densidade (Acesso/População) altos	1%

Fonte: Tendências Consultoria (SEI 0944248).

619. Cada *cluster* agrupa municípios semelhantes entre si, isto é, que possuem valores similares para as variáveis consideradas. O Parecer da Tendência afirma que a formação de *clusters* permite avaliar se os ganhos de eficiência variam entre os grupos de municípios com características distintas

¹⁵⁰ Segundo o Parecer da Tendências: “o algoritmo do k-means utiliza os indicadores escolhidos para agrupar os municípios em *clusters* que minimizam a diferença *intracluster* e maximiza a diferença *intercluster*. ” Esclarece ainda que: “o algoritmo de forma iterativa atribui os pontos de dados aos grupos com menor dispersão, ou seja, ao grupo com municípios similares. ”

620. Para a realização dos estudos de caso, foram selecionados 36 municípios, 9 por *cluster*, seleção essa que levou em consideração, além dos critérios para formar os *clusters*, (i) a ampliação da cobertura e o ganho com evolução tecnológica (substituição do 2G da Oi pelo 4G da compradora, por exemplo); (ii) o ganho decorrente da agregação do espectro hoje detido pela Oi; (iii) a absorção da base de clientes (market share) da Oi; (iv) população do município e (v) a representatividade regional.

621. A Tabela 40 abaixo lista os 36 municípios selecionados, o *cluster* e a UF a qual pertencem e a respectiva população.

Tabela 40 – Municípios selecionados para o estudo de caso

Cluster	Município	UF	População
1	Balneário Pinhal	RS	14.363
1	Ibiporã	PR	55.131
1	Itapissuma	PE	26.900
1	Jataizinho	PR	12.638
1	João Monlevade	MG	80.416
1	Lambari	MG	20.907
1	Paragominas	PA	114.503
1	Paulínia	SP	112.003
1	Santa Inês	MA	89.489
2	Abaetetuba	PA	159.080
2	Anagé	BA	21.607
2	Bom Jesus de Goiás	GO	25.648
2	Carnaubeira da Penha	PE	13.025
2	Humberto de Campos	MA	28.932
2	Ipuíuna	MG	10.118
2	Itaipé	MG	12.836
2	Reserva	PR	26.825
2	Sinimbu	RS	10.162
3	Batalha	AL	18.338
3	Goiás	GO	22.381
3	Manaquiri	AM	33.049
3	Paranaguá	PR	156.174
3	Remanso	BA	41.170
3	Ribeirão	PE	47.616
3	Sacramento	MG	26.374
3	Santo Amaro das Brotas	SE	12.151
3	Viseu	PA	61.751
4	Barueri	SP	276.982
4	Belém	PA	1.499.641
4	Campinas	SP	1.213.792
4	Londrina	PR	575.377
4	Porto Velho	RO	539.354
4	Salvador	BA	2.886.698
4	São José dos Campos	SP	729.737
4	Serra	ES	527.240
4	Uberlândia	MG	699.097

Fonte: Tendências Consultoria, a partir de dados do IBGE, Anatel e das Compradoras.

622. Segundo o Parecer da Tendências a seleção realizada visou formar estudos de casos não apenas representativos, de acordo com os *clusters* formados, mas diferentes casos, para que sejam avaliadas as oportunidades de eficiências geradas em diversas condições de infraestrutura e estrutura de mercado concorrencial.

623. Entretanto, diferentemente do método e das variáveis adotadas para formar os *clusters*, que seguiram critérios estatísticos bem definidos; a seleção dos 36 municípios para a realização dos estudos de caso envolveu a utilização critérios que não foram objetivamente definidos (não há, por exemplo, uma definição do que seja “representatividade regional”). Também não é informado de forma precisa como os

demais critérios foram utilizados, de modo que não é possível verificar se houve algum viés de seleção.

624. Não obstante, como todas as frentes de eficiências quantitativas também foram apresentadas por DDD, que é a dimensão geográfica concorrencialmente relevante para a presente análise; os exercícios conduzidos, a partir dos municípios selecionados, para estimar os efeitos da Operação por *cluster* podem ser considerados como informações adicionais, sem perda de generalidade.

625. Tendo tais elementos em vista, a análise das alegadas eficiências desenvolvida nesta seção se concentrará no Parecer da Tendências e em particular nas alegações passíveis de verificação por terceiros.

626. O Parecer da Tendências apresenta as alegadas eficiências em quatro frentes distintas: (i) ganhos de eficiência espectral, (ii) otimização da infraestrutura – redução de *sites*, (iii) ampliação de cobertura (iv) economias de escala. Essas frentes são apresentadas e analisadas abaixo.

9.2. Ganhos de eficiência espectral

627. Quanto à primeira frente de eficiências, o Parecer da Tendências afirma que:

Devido às características físicas de propagação das ondas eletromagnéticas, a eficiência de uma rede de telefonia depende da quantidade e da amplitude das faixas de frequência disponíveis para uso. Espectros contínuos maximizam a eficiência da rede, enquanto uma fragmentação elevada resulta em uso pouco eficiente do sistema, com aumento do custo por bit transmitido.¹⁵¹

628. Nesse sentido, a Operação proposta permitiria:

[...] um rearranjo na infraestrutura de rede e, sobretudo, no uso de espectro da Oi para a TIM e Vivo que otimiza o uso de insumos em relação à quantidade de usuários, em especial derivada da contiguidade do espectro. Nestes casos, as empresas adquirentes poderão organizar e alocar seus ativos de modo a suprir a demanda dela ou de uma maior quantidade de usuários existente antes da Operação, com uso otimizado da quantidade adquirida de insumos (espectros). Assim, ao passar a operar com maior quantidade de espectro e com plantas industriais mais densas, a oferta se dará de forma mais eficiente. (SEI 0944248).

629. Com efeito, o Parecer da Tendências enfatiza a importância da quantidade e principalmente da amplitude das faixas de radiofrequência disponíveis para definir a capacidade de uma rede móvel, a qual pode ser medida pela velocidade de transmissão para uma determinada quantidade de usuários ou pelo número de usuários para uma dada velocidade.

¹⁵¹ O Parecer da Tendências cita como fonte dessa afirmação o estudo da Ofcom: “Second consultation on assessment of future mobile competition and proposals for the award of 800 MHz and 2.6 GHz spectrum and related issues – Annex 6: Revised Competition Assessment”. Disponível em: <https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0021/58314/2nd_condoc_annex_6.pdf>.

630. Para ilustrar seu argumento acerca das vantagens de se ter faixas mais contínuas de espectro (menos fracionadas), o Parecer da Tendências apresenta o seguinte exemplo hipotético:

Suponha que uma operadora possua uma banda de 10 Mhz, que atenda 150 clientes com uma dada velocidade. Nesse cenário, duas operadoras com 10 Mhz poderiam atender 300 clientes. Porém, com um melhor arranjo espectral, caso uma empresa possua 20 Mhz em uma faixa contínua, ela poderia atender, com a mesma velocidade, 400 clientes. Ou seja, a capacidade obtida com um espectro contínuo de 20 Mhz é mais eficiente, sendo superior à capacidade de duas empresas com 10 Mhz, o que denota que a junção de duas faixas em uma mais ampla aumenta a eficiência espectral. SEI 0944248.

631. De fato, os elementos colhidos ao longo da instrução corroboram essa afirmação. Uma excessiva fragmentação do espectro disponível em faixas estreitas e não contíguas tendem a reduzir a eficiência espectral, com implicações sobre as velocidades de pico das taxas de transmissão de dados.

632. Não obstante a contiguidade das faixas do espectro de radiofrequência produza ganhos de eficiência, avanços tecnológicos recentes têm contribuído para relativizar sua relevância.

633. Com o advento da tecnologia denominada de Agregação de Espectro ("*Spectrum Aggregation Technology*", também denominada de "*Carrier Aggregation*"), tornou-se possível combinar pequenos fragmentos de espectro contíguos ou não contíguos para criar um canal de banda larga virtual e assim fornecer serviços com elevadas taxas de transmissão, que não seriam suportadas sem essa agregação¹⁵².

634. Além disso, conforme reconhecido no Parecer da Tendências, é possível obter um aumento de capacidade através do adensamento rede, o que se obtém por meio da instalação de *sites* adicionais.

635. O Parecer da Tendências pondera, entretanto, que a instalação de novos *sites*, além de demandar investimentos extras, pode provocar uma saturação da rede, com os sinais das antenas (agora mais) próximas interferindo entre si.

636. Com efeito, conforme demonstrado a seguir, a desativação de *sites* sobrepostos e o aproveitamento de *sites* existentes (tornando desnecessária a construção de novos) constituem a principal fonte de economias em caso de consumação da Operação.

637. Quanto aos ganhos de eficiência espectral decorrente da Operação, a Telefônica e a Tim elaboraram estudos para estimá-los.

638. Segundo o estudo elaborado pela Telefônica, **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**, de modo que o ganho de velocidade decorrente da contiguidade de espectro seria exponencial.

¹⁵² Ver, por exemplo, Martin Sauter: "From GSM to LTE-Advanced Pro and 5G – an introduction to mobile networks and mobile broadband." Fourth edition (2021); Mohammed Alotaibi, Marvin Sirbu and Jon Peha: "Impact of Spectrum Aggregation Technology and Frequency on Cellular Networks Performance", DySPAN (2015).

639. Com base em premissas e modelos definidos internamente, a Telefônica estimou um benefício esperado médio (por DDD) para os clientes da Oi e da Vivo de **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**, entendido como o aumento da banda média por usuário, que se reflete na elevação da velocidade percebida pelos usuários. Segundo o estudo da Telefônica, **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

640. De acordo com a Telefônica:

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

641. Para a Tim a aquisição de espectro é particularmente importante porque dentre as empresas Compradoras é aquela que detém menos espectro, conforme demonstrado neste parecer, o que pode se refletir numa menor capacidade para competir. **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

642. Diante dessa realidade, o Parecer da Tendências argumenta que **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

643. Também com base em premissas e modelos estabelecidos internamente, a Tim estimou o aumento da banda média por usuário que seria percebido pelos clientes da Oi e da própria Tim para todos os DDDs em que a empresa receberá espectro em caso de aprovação da Operação.

644. Segundo o estudo desenvolvido, o melhor uso do espectro proporciona ganhos médios de **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**. Esse uso mais eficiente do espectro possibilitaria elevar a taxa de transmissão de dados, aprimorando a experiência dos usuários.

645. O Parecer da Tendências conclui a análise de eficiência espectral afirmando que:

[...] os principais investimentos no mercado de SMP são empregados na construção ou aquisição de infraestrutura de telecomunicações e na obtenção de outorga para uso de radiofrequência.

Neste sentido, os resultados apresentados para a TIM e para a Vivo, derivados da eficiência espectral, se mostram ainda mais importantes diante do fato de que a continuidade das operações no mercado de SMP em uma escala nacional dependerá, necessariamente, de aumento exponencial na capacidade das redes, em ciclos tecnológicos relativamente curtos para o nível de investimentos exigido, o que requer dispêndio de recursos muito significativos para inovações e expansão da rede já existente.

646. De fato, e conforme explanado quando da análise das condições de entrada, a construção e operação de redes móveis requer investimentos vultosos, os quais serão maiores quanto mais adensadas forem as redes. Ao mesmo tempo, a agregação de faixas de espectro contíguas e mesmo (a depender das circunstâncias) de faixas não contínuas tem o condão de elevar não apenas a capacidade das redes móveis, mas também a eficiência no uso do espectro de radiofrequência.

647. Em conjunto, esses fatores possibilitam a redução do CAPEX com a construção de *sítes* e podem contribuir para elevar a taxa de transmissão de dados percebida pelos usuários finais do serviço móvel de dados.

648. Porém, é preciso pontuar que a mera aquisição de espectro sem os devidos investimentos em manutenção, modernização e expansão da rede não é suficiente para

assegurar um melhor serviço para os seus usuários finais. Esse ponto pode ser ilustrado com o auxílio do conceito microeconômico de função de produção.

649. Com efeito, a utilização de serviços móveis de voz e dados pode ser descrita por uma função de produção do tipo Cobb-Douglas como $Y=AX^\alpha Z^\beta$, em que a variável dependente Y refere-se a alguma medida de utilização do serviço (minutos de uso, por exemplo); X é a quantidade de espectro alocado para um canal; Z é a infraestrutura física implantada em termos estações rádio base; e os valores de α e β refletem a variação percentual na utilização o serviço para o acréscimo de 1% nas medidas de espectro e estações rádio base; enquanto A é um parâmetro tecnológico. Para uma dada taxa de utilização do serviço, caso o valor de X seja muito baixo, será necessário um valor muito elevado de Z e vice-versa. No limite, se X ou Z forem zero, não é possível utilizar o serviço. Ainda, um aumento em X eleva a produtividade marginal de Z e um aumento em Z eleva a produtividade marginal de X .¹⁵³

650. Portanto, ao passo que a quantidade de espectro disponível potencializa a capacidade de transmissão das estações rádio base, o incremento de estações rádio base potencializa (até certo ponto) o uso eficiente do espectro, de modo que ambos os insumos são necessários, embora dependam um do outro para elevar sua produtividade. Ao mesmo tempo, os avanços tecnológicos (representados pelo parâmetro A na equação) eleva a eficiência produtiva do espectro disponível e das infraestruturas de rede, como se tem observado com a adoção da tecnologia LTE *Advanced Pro* (popularmente conhecida como 4.5G)¹⁵⁴.

651. Dessa forma, feitas tais ressalvas, a aquisição dos direitos de uso do espectro de radiofrequência por Tim e Telefônica pode, num plano teórico, produzir as alegadas eficiências espectrais.

652. Todavia, os estudos elaborados por Tim e Telefônica se baseiam em premissas e modelos internos, os quais não foram publicizados pelas empresas. Além disso, não foi clarificado quais faixas de espectro atualmente detidas pela Oi são contíguas com as faixas exploradas pela Tim e Telefônica e nem como se daria uma eventual agregação de faixas não contíguas. Por fim, não foram fornecidas medidas de eficiência espectral que permitissem avaliar como e quanto a Operação contribui para relaxar eventuais restrições de capacidade das Compradoras.

653. Em virtude disso, os alegados ganhos de eficiência espectral não preenchem o critério de verificabilidade indicados no Guia H.

654. Assim, ainda que se reconheça os potenciais ganhos de eficiência espectral decorrentes da Operação, não é possível aferir a validade dos números fornecidos, de modo que a decisão desta SG não pode se basear em tais estimações.

¹⁵³ Funções de produção costumam ser utilizadas para estimar o valor do espectro. A esse respeito ver, por exemplo: Rohit Prasad: *The production function methodology for estimating the value of spectrum*, Telecommunications Policy (2015); e International Telecommunication Union: *Methodologies for valuation of spectrum – Technical Report* (2017).

¹⁵⁴ Sobre os ganhos de eficiência espectral promovidos pela tecnologia LTE *Advanced Pro*, ver o Parecer nº 15/2019/CGAA4/SGA1/SG (Ato de Concentração nº 08700.002013/2019-56 – Claro S.A. e Nextel).

9.3. Otimização da infraestrutura – redução de *sites*

655. A segunda frente de eficiências da Operação segundo o Parecer da Tendências é a otimização das infraestruturas de rede. Considerando que a aquisição dos ativos da Oi Móvel pelas Compradoras resultará em sobreposição de *sites*, a Operação permitirá desabilitar equipamentos não mais necessários.

656. A eliminação dessas duplicidades trará consigo a redução de despesas operacionais – aluguel de espaço para antenas em torres, manutenção, mão de obra e energia elétrica; além de mitigar externalidades negativas associadas a instalação de ERBs, gerando positivos impactos urbanísticos e ambientais.

657. O Parecer da Tendências afirma ainda que a desativação de *sites* em duplicidade não afetará a experiência dos clientes finais do serviço, visto que haverá rearranjos e adequações dos equipamentos com o objetivo de garantir que a qualidade do serviço seja pelo menos tão boa quanto no cenário pré-Operação.

658. Além disso, a redução de *sites* nas áreas onde houver sobreposição de infraestrutura possibilitaria a realocação da capacidade produtiva duplicada para localidades ainda desatendidas (ou mal atendidas), resultando em uma alocação mais eficiente dos ativos existentes.

659. Para estimar os ganhos com otimização da infraestrutura, cada Compradora comparou, para cada área geográfica analisada, a soma da atuais ERBs próprias e da Oi com o número de ERBs que serão mantidas pela Compradora na área geográfica em questão após a eliminação das duplicidades. A título de exemplo, o Parecer da Tendências explica que se: *um município possui 8 sites da empresa X e 4 da Oi. Supondo que no pós-Operação haverá um rearranjo dos ativos e 2 sites da Oi serão desativados, no pós-Operação haverá um total de 10 sites nesta localidade. Ou seja, houve uma redução de aproximadamente 17% (de 12 para 10).* (SEI 0944248)

660. Abaixo são apresentados os principais resultados para cada Compradora.

661. A Claro estimou uma redução média de *sites* por DDD de **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**. Quando se considera o recorte por *cluster*, o maior potencial de benefício foi percebido nos *clusters* 1 e 3, seguido pelo *cluster* 4 – reduções de **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**, respectivamente. O *cluster* 2 apresentou o menor potencial de redução**[ACESSO RESTRITO AO CADE]**, por incluir cidades pequenas onde não é possível reduzir a quantidade de *sites*. Por fim, dos 20 municípios selecionados para o estudo de caso da Claro, somente em **[ACESSO RESTRITO AO CADE]** não se identificou possibilidade de eliminação de *sites* por se tratar de localidade pequenas com 1 ou 2 *sites* apenas. Para os 18 outros municípios estudados, foi identificada a possibilidade de eliminação de *sites*, com a redução, na maioria dos casos, situando-se no intervalo de **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

662. A Claro informou que, **[ACESSO RESTRITO AO CADE]** Ainda assim, a Operação permite economias com gastos operacionais e CAPEX que superam os **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

663. No caso da Tim, a redução média estimada de *sites* por DDD é de **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**. Para essa Compradora, os *clusters* 3 e 4 apresentaram os maiores

potenciais de redução **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**, respectivamente), enquanto os *clusters* 1 e 2 apresentaram menor potencial de redução – **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**, respectivamente – por incluírem cidades pequenas, onde não é possível reduzir a quantidade de *sites* de forma tão expressiva. Dos 8 municípios selecionados para o estudo de caso da Tim, em **[ACESSO RESTRITO AO CADE]** não se identificou possibilidade de eliminação de *sites* por se tratar de localidade pequenas. Para os 6 outros municípios estudados, foi identificada a possibilidade de eliminação de *sites*, com reduções oscilando entre **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

664. O Parecer da Tendências afirma ainda que:

[ACESSO RESTRITO AO CADE].

665. Ademais, segundo relatado no Parecer da Tendências:

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

666. Dessa forma, considerando tais particularidades e assumindo a veracidade das informações apresentadas, a aquisição dos ativos da UPI Ativos Móveis possui importância especial para Tim, uma vez que não apenas permite a otimização de infraestruturas, como eleva sua capacidade de competir a médio e longo prazo, embora não assegure, por si só, os incentivos para a empresa rivalizar com as demais Compradoras, conforme demonstrado ao longo deste parecer.

667. Em relação à Telefônica, a redução média estimada de *sites* por DDD é de **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**. Para essa Compradora, os *clusters* 1, 2, 3 e 4 apresentaram potencial de redução **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**, respectivamente). Dos 8 municípios selecionados para estudo de caso da Telefônica, em **[ACESSO RESTRITO AO CADE]** não se identificou possibilidade de eliminação de *sites*, uma vez que a Oi não possui *sites* nessas localidades. Para os 6 outros municípios estudados, foi identificada a possibilidade de eliminação de *sites*, com reduções oscilando entre **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

668. A Telefônica identificou cerca **[ACESSO RESTRITO AO CADE]** ERBs da Oi como redundantes, tanto em termos de cobertura, quanto em termos de capacidade e, por isso, serão desligadas, evitando um OPEX mensal (com aluguel, manutenção, energia elétrica, etc.) de **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

669. Por fim, quando se agrega os resultados obtidos pelas três Compradoras, as potenciais reduções de *sites* nos *clusters* 1, 2, 3, e 4 são, respectivamente, **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

9.4. Ampliação de cobertura

670. A terceira frente de eficiências alegadas consiste no ganho de cobertura para os consumidores finais decorrente do rearranjo e da otimização do parque de antenas.

671. O Parecer da Tendências afirma que nas localidades em que as operadoras (a Oi e a respectiva Compradora dos ativos) possuírem coberturas com tecnologias distintas será possível oferecer a tecnologia mais avançada para os clientes da localidade. Assim, se uma Compradora oferta, em determinada localidade, tecnologia

4G e a Oi oferta tecnologia 3G, após a Operação os clientes da Oi também passarão a ter acesso à cobertura 4G, sendo a recíproca verdadeira. Haveria assim um ganho de eficiência produtiva e alocativa.

672. O Parecer da Tendências ressalta ainda que a ampliação da cobertura demanda elevados investimentos, que muitas regiões do país possuem baixo retorno financeiro e que mesmo as áreas economicamente mais atraentes disputam investimentos com as obrigações regulatórias, a adoção de novas tecnologias e com a necessidade de melhorias das infraestruturas nas áreas já cobertas. Nesse sentido, o ganho de cobertura decorrente da Operação beneficiará os atuais clientes da Oi, mas também os clientes das Compradoras.

673. Para estimar a potencial ampliação da cobertura e da oferta de tecnologia 4G, as Compradoras elaboraram estudos para todos os DDDs impactados pela Operação. Nesses estudos, utilizou-se como proxy para a ampliação da cobertura o aumento no número de *sites* em cada localidade¹⁵⁵. Esse procedimento considerou a quantidade total de *sites* e a quantidade de *sites* com tecnologia 4G.

674. Em relação à Claro, o Parecer da Tendência destaca inicialmente que:

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

675. Dessa forma, Operação trará uma ampliação de cobertura para os atuais clientes da Oi que serão migrados para a base da Claro, bem como para os clientes desta última. A Tabela 41 e Tabela 42 abaixo resumem os ganhos de cobertura por DDD e por *cluster* estimados pelo estudo da Claro.

Tabela 41 – Aumento de Cobertura total e com tecnologia 4G (Estudo por DDD da Claro)

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Fonte: Tendências Consultoria SEI (0944251).

Tabela 42 – Aumento de Cobertura total e com tecnologia 4G (Estudo por *cluster* da Claro)

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Fonte: Tendências Consultoria SEI (0944251).

676. De acordo com o estudo desenvolvido pela Claro, haverá uma expressiva ampliação média por DDD da cobertura 4G para os atuais clientes da Oi. Os clientes da Claro também serão beneficiados, porém de forma menos significativa. Quanto à ampliação de cobertura total, que considera todas as tecnologias, os ganhos médio e

¹⁵⁵ O Parecer da Tendências exemplifica esse processo da seguinte forma: *um local possui 8 sites 4G da empresa X e 4 da Oi. No pós-Operação, haverá um rearranjo dos ativos e 2 sites da Oi serão desativados. Logo, para os clientes no pós-Operação haverá um total de 10 sites nesta localidade. Para os clientes da empresa X isso representa um aumento de 25% (de 8 para 10 sites) e para os clientes da Oi que serão migrados haverá um aumento de 150% (de 4 para 10 sites).* SEI 0944248.

máximo por DDD são similares para os clientes da Oi e da Claro. Quanto ao valor mínimo, o Parecer da Tendências esclarece que: **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

677. Quando se analisa o recorte por *cluster*, o estudo da Claro também aponta ganhos expressivo para os atuais clientes da Oi, exceto para o *cluster* 2, o qual é formado principalmente por municípios que não possuem cobertura 4G, embora neste *cluster* os ganhos de cobertura total sejam relevantes para os clientes da Claro e da Oi.

678. O Parecer da Tendências destaca ainda os ganhos de eficiência produtiva para a Claro decorrentes do adensamento de rede. Conforme discorrido acima, a capacidade produtiva das redes móveis depende tanto da quantidade de espectro como da infraestrutura de rede disponível, de modo que a aquisição dos *sites* da Oi permitirá à Claro ampliar a capacidade técnica de suas redes por meio do adensamento das estações rádio base. O Parecer da Tendências afirma também que **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

679. A Tabela 43 abaixo traz os *sites* da Oi, por tecnologia, que serão adquiridos pela Claro em decorrência da Operação, além dos *sites* detido atualmente pela Claro.

Tabela 43 – Total de *sites* da Oi que serão adquiridos pela Claro e os *sites* atuais da Claro

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Fonte: Tendências Consultoria (SEI 0944251), com base em informações da Claro.

680. A Tim desenvolveu estudo semelhante para estimar o ganho de cobertura decorrente da Operação. Os dados por DDD são apresentados na Tabela 44 abaixo.

Tabela 44 – Aumento de Cobertura total e com tecnologia 4G (Estudo por DDD da Tim)

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Fonte: Tendências Consultoria (SEI 0944251).

681. Também para os clientes da Oi que serão migrados para a Tim, os ganhos médios de cobertura 4G são expressivos, sendo menos significativos para os atuais clientes da Tim. Em termos totais, envolvendo todas as tecnologias, os ganhos médios de cobertura são relevantes e similares para clientes de Tim e Oi, embora correspondam a cerca de metade dos ganhos dos atuais clientes da Oi em cobertura 4G.

682. Os ganhos de cobertura por *cluster* estimados pela Tim são apresentados na Tabela 45 abaixo.

Tabela 45 – Aumento de Cobertura total e com tecnologia 4G (Estudo por *cluster* da Tim)

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Fonte: Tendências Consultoria (SEI 0944251).

683. A ampliação da cobertura com tecnologia 4G para os atuais clientes da Oi que serão migrados para a Tim é expressiva em todos os *clusters*. Em termos de cobertura total, o maior ganho para os atuais clientes da Oi se verifica no *cluster* 1, com os *clusters* 2 e 3 apresentando ganhos importantes, o mesmo não ocorrendo com o *cluster* 3. Para os atuais clientes da Tim, ambos os ganhos são expressivos no *cluster* 3, importantes no *cluster* 2 e relativamente menos significativos nos 1 e 4 (principalmente em cobertura 4G).

684. Abaixo são apresentados, na Tabela 46 e Tabela 47, os ganhos, médios por DDD e por *cluster*, de cobertura 4G e total estimados pela Telefônica.

Tabela 46 – Aumento de Cobertura total e com tecnologia 4G (Estudo por DDD da Telefônica)

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Fonte: Tendências Consultoria (SEI 0944251).

Tabela 47 – Aumento de Cobertura total e com tecnologia 4G (Estudo por *cluster* da Telefônica)

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Fonte: Tendências Consultoria (SEI 0944251).

685. A Telefônica estima expressivos ganhos médios por DDD de cobertura 4G e total para os atuais clientes da Oi. Quando se considera os recortes por *cluster*, os ganhos para os atuais clientes da Oi variam, sendo mais expressivos para a tecnologia 4G nos *clusters* 1 e 3 e importantes no *cluster* 2, o que não se verifica no *cluster* 4. Em termos de cobertura total, o maior ganho para os atuais clientes da Oi se verifica no *cluster* 3, embora os demais *clusters* também registrem relevantes ganhos estimados. Para os atuais clientes da Vivo os ganhos são menores, sendo particularmente baixos nos *clusters* 1, 2 e 4 em termos de cobertura 4G.

686. Por fim, o Parecer da Tendências consolidou as estimativas das Compradoras para avaliar o ganho de cobertura para o universo dos atuais clientes da Oi, bem como para o conjunto dos clientes das Compradoras, conforme apresentado na Tabela 48.

Tabela 48 – Aumento de Cobertura total e com tecnologia 4G – Estudo por *cluster* com todas as Compradoras

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Fonte: Tendências Consultoria (SEI 0944251).

687. Na análise agregada, observa-se ganhos bastante expressivos para os atuais clientes da Oi em cobertura 4G nos *clusters* 1, 3 e 4 e de menor monta, embora ainda relevante, no *cluster* 2. Para os clientes das Compradoras há ganhos importantes nos *clusters* 2, 3 e 4 e ganhos pouco expressivos no *cluster* 1 (principalmente quando se considera a cobertura 4G). No que tange à ampliação total de cobertura, os ganhos por *cluster* são mais uniformes para os atuais clientes da Oi e das Compradoras, situando-se, em regra, no intervalo de 30% a 60%.

9.5. Economias de escala

688. A última frente de eficiências alegadas são as economias de escala. O Parecer da Tendências aduz que:

No setor de telecomunicações, para viabilizar as operações são necessários elevados investimentos. Uma maior base de clientes proporciona aumento de escala e diminuição de custos fixos, o que torna economicamente viável o aporte em desenvolvimento de novos produtos e serviços, além de proporcionar incentivos para a expansão de cobertura, algo que não seria possível em um cenário com um número mais reduzido de clientes. (SEI 0944248)

689. O Parecer da Tendências não traz um estudo pormenorizado das eventuais economias de escala decorrentes da Operação. Há menções a possíveis eficiências relacionadas à integração e otimização das estruturas comerciais necessárias para captar novos clientes. A Telefônica especificamente menciona também os: **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

690. O Parecer da Tendências menciona ainda a opção da Oi em concentrar seus investimentos na região **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**. Com a Operação, as Compradoras teriam incentivos a investir nas regiões em que a rede móvel da Oi se encontra defasada. Ocorre que essas melhorias não são específicas da Operação, uma vez que qualquer adquirente da Oi (e não apenas as Compradoras) poderia e mesmo precisaria realizar tais investimentos para ser um agente competitivo. Ademais, não há impedimentos para que as Compradoras disputem clientes nessas regiões investindo em suas próprias redes móveis

691. Diante da ausência maiores detalhes e de nexo de causalidade entre a Operação e a modernização da rede móvel da Oi, não é possível aprofundar a análise acerca das alegadas economias de escala.

9.6. Conclusão quanto às alegadas eficiências

692. A análise das alegadas eficiências empreendida nesta seção autoriza as seguintes conclusões.

693. As alegadas economias de escala decorrentes da Operação foram apresentadas de forma genérica e superficial, não permitindo uma avaliação minuciosa e, por conseguinte, sua consideração para fins de decisão.

694. Ademais, os possíveis investimentos para a modernização da rede móvel da Oi a serem realizados pelas Compradoras não são específicos da Operação, sendo mandatórios para qualquer outro eventual adquirente.

695. Em relação aos ganhos de eficiência espectral, os elementos colhidos ao longo da instrução, incluindo a literatura técnica sobre a operação de redes móveis, corrobora, ao menos no plano teórico, as alegações das Requerentes quanto aos possíveis incrementos de capacidade e ganhos de eficiência promovidos pela agregação de faixas do espectro de radiofrequência.

696. Contudo, as estimativas elaboradas pela Tim e pela Telefônica se basearam em premissas internas, as quais não foram informadas à SG. Além disso, as Requerentes não indicaram quais faixas do espectro de radiofrequência serão agregadas para se obter uma maior eficiência espectral no pós-Operação. Também não foram fornecidas medidas de eficiência espectral que permitissem uma avaliação do potencial da Operação para relaxar eventuais restrições de capacidade das Compradoras.

697. Dessa forma, embora se reconheça que a Operação tem o potencial de promover ganhos de eficiências espectral, os ganhos alegados não preenchem o critério de verificabilidade estabelecido no Guia H.

698. No que tange à otimização das infraestruturas decorrente da redução de *sites* e da ampliação da cobertura, em especial da cobertura 4G, os alegados ganhos de eficiência estão mais próximos de atender aos critérios definidos no Guia H.

699. Embora as estimativas das Requerentes tenham sido mantidas em acesso restrito, pois poderiam indicar as estratégias comerciais de cada empresa, a *proxy* utilizada para realizar as estimações – o número de *sites*/ERBs – é uma informação pública.¹⁵⁶

700. Ademais, os critérios utilizados pela Tendências Consultoria para formação dos *clusters* foram informados na versão pública desse parecer econômico e ainda que a seleção dos municípios para os estudos de caso dentro de cada *cluster* esteja sujeita a algum viés (o que não se aplica ao recorte por DDD), exercício similar pode ser realizado por terceiros que pretendam avaliar as sobreposições de *sites*, a potencial de redução de duplicidades e a ampliação de cobertura, inclusive com tecnologia 4G.

701. Adicionalmente, a eliminação de duplicidades e a ampliação da cobertura 4G a partir de um site já existente podem ser consideradas eficiências alocativas da

¹⁵⁶ O sistema Mosaico da Anatel traz a relação das estações rádio base no país, com a respectiva localização, informando ainda a tecnologia empregada, a latitude, a longitude, dentre outras informações.

Operação. Com efeito, na ausência da Operação, *sites* de ambas as operadoras precisariam ser mantidos para atender ao mesmo conjunto de clientes (formado pelos atuais clientes da Oi e da Compradora na localidade em questão). Da mesma forma, caso uma empresa que não possui *sites* nas mesmas localidades que a Oi fosse a adquirente, tais *sites* precisariam ser mantidos.

702. Por último, resta avaliar se as eficiências obtidas com otimização de infraestrutura e ampliação de cobertura tendem a ser repassadas aos consumidores de forma relevante, o que por sua vez dependerá dos incentivos que as Compradoras terão para competir nessas localidades.

703. Por um lado, há claro incentivos para que as Compradoras eliminem duplicidades, de modo a reduzir despesas operacionais, e evitem alguns investimentos em novas estações rádio base, em virtude da aquisição dos ativos da UPI Ativos Móveis.

704. Por outro lado, a melhoria no atendimento dos atuais clientes da Oi, em particular com as tecnologias mais modernas, irá depender de investimentos adicionais. Com efeito, o mero atendimento dos atuais clientes da Oi a partir das redes móveis atualmente detidas pelas Compradoras pode, a depender das circunstâncias, comprometer a qualidade dos serviços para ambas as bases de clientes.

705. Portanto, a medida do repasse das eficiências, mensurada pela melhoria na qualidade da cobertura e do atendimento aos consumidores de forma geral, depende dos incentivos das Compradoras para disputar clientes, inclusive para reter a base de clientes que está sendo adquirida da Oi. Na ausência de disputa por esses clientes, o repasse tende a ser mais lento ou mesmo requerer preços mais elevados do que aqueles praticados pela Oi atualmente.

706. Por tais razões, a adoção de remédios antitruste que desestimulem eventuais estratégias de acomodação por parte das Compradoras se mostra essencial para que as alegadas eficiências sejam repassadas aos consumidores.

707. A análise dos possíveis remédios antitruste para o presente Ato de Concentração é apresentada na próxima seção.

10. REMÉDIOS

708. O DEE fez uma revisão da literatura acerca de estudos que realizaram avaliações *ex-post* de operações de outras jurisdições envolvendo telefonia celular. Em sua Nota Técnica o DEE conclui que:

A revisão de estudos empíricos parece indicar a relevância das especificidades de cada mercado e não permite concluir sobre os possíveis efeitos anticompetitivos da Operação no Brasil. As evidências disponíveis na literatura apontam para diferentes conclusões no que tange aos efeitos das operações com saída de players do mercado, sobre os preços, qualidade e investimento. Não foi encontrado um caso passado que se assemelhe a operação brasileira ora em análise. Uma operação de 4 para 3 pode ser considerada pró-competitiva ou neutra concorrencialmente a depender dos remédios antitruste acordados e da estrutura de mercado resultante, devendo cada situação ser avaliada com base nas especificidades do caso concreto. (SEI 0976760)

709. Nos termos do Guia H:

Nos casos em que os benefícios do AC não forem superiores aos prejuízos da eliminação da concorrência, o Cade poderá aprovar o AC com restrições, aplicadas de forma unilateral ou por meio de um Acordo com as partes, sempre que ficar comprovado que a imposição das restrições restabelecerá o bem-estar dos consumidores e a eficiência econômica.

Quando o dano causado pela eliminação da concorrência não puder ser saneado por nenhum tipo de restrição/remédio, o Cade reprovará a operação. (CADE, 2016, p. 56)

710. Considerando, então: (i) os riscos concorrenciais identificados; (ii) a impossibilidade de enquadramento das alegadas eficiências econômicas da operação nos termos do art. 88, § 6º, da Lei nº 12.529/2011; (iii) o fato de que os Terceiros Interessados apresentaram sugestões de remédios para a Operação; e, (iv) a apresentação pelas Requerentes de proposta de Acordo em Controle de Concentrações (ACC) ao longo da instrução dos autos, negociada com esta SG; mostra-se oportuno tecer considerações sobre a imposição de restrições à Operação para mitigar os riscos concorrenciais dela advindos, em cenário de aprovação do presente AC com as restrições negociadas, entre Requerentes e SG, constantes na minuta de ACC.

711. Ao longo da instrução do Ato de Concentração em análise, os Terceiros Interessados, **[ACESSO RESTRITO AO CADE]** apresentaram sugestões de remédios estruturais e comportamentais para mitigar possíveis riscos identificados caso a Operação seja aprovada.

712. No escopo de remédios estruturais, os Terceiros Interessados elencaram medidas de desinvestimentos de ativos alienados pela Oi.

713. **[ACESSO RESTRITO AO CADE]** sugeriu duas possíveis medidas estruturais que teriam o condão de endereçar o possível aumento de concentração a ser provocado pela Operação: **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

714. Nesse sentido, cabe esclarecer que em relação ao item **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

715. Ademais, **[ACESSO RESTRITO AO CADE]** A minuta de ACC negociada pela SG com as Requerentes busca abarcar esse tipo de compromisso.

716. Em 15 de setembro de 2021, **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

717. O Guia de Remédios Antitruste do Cade tem como uma das diretrizes a preferência por remédios:

Remédios estruturais devem ser considerados prioritariamente, visto que a origem do problema concorrencial reside em mudança na configuração da estrutura de um mercado relevante, em ACs horizontais e ACs verticais. Nesse sentido, um remédio estrutural, tal como um desinvestimento, tende a ser mais efetivo, visto que direciona a causa do dano concorrencial de forma mais direta. Além disso, remédios estruturais trazem menor custo de monitoramento e menor risco de distorções do mercado pelos remédios impostos na operação. (CADE, 2019, p. 16)

718. Apesar da preferência do Cade por remédios estruturais, no entendimento desta SG, esta seria uma solução que guardaria maior imprevisibilidade quanto à sua conclusão efetiva, visto que a venda do negócio poderia ser desproporcional frente ao risco concorrencial da Operação, na medida que restringiria demasiadamente eventuais eficiências decorrentes do Ato de Concentração.

719. Além disso, haveria riscos associados à viabilidade de se encontrar tempestivamente um comprador com expertise e experiência para uma atuação em telefonia móvel celular a nível nacional. De outro lado, se o remédio estrutural fosse implementado segmentado por código nacional, como sugerido por alguns dos Terceiros Interessados, poderia reduzir eventuais eficiências advindas da economia de escala.

720. **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

721. Na minuta de ACC é possível verificar que estão previstos os itens (i), (ii) e (iv). No que diz respeito ao item (iii), faz-se um esclarecimento que obrigações de preço teto devem ser utilizadas com muita parcimônia, vez que imposições desse tipo podem trazer resultados contrários ao esperado. Por exemplo, ao estabelecer um preço teto abaixo dos custos poder-se-ia gerar peso morto, pois em reação a um preço estabelecido menor que o preço de equilíbrio, as empresas teriam incentivos a ofertar um volume menor já que incorreriam em prejuízos advindos desses contratos.

722. O controle de preços distorce os preços reais, no lugar de estabelecimento de preço teto, podem ser mais efetivas outras medidas que reduzam a carga de tributos e tarifas que envolvem a prestação do serviço, ou outras medidas que possam ampliar o volume ofertado. E, é neste último ponto que esta SG negociou os remédios que possam ter potencial para mitigar os riscos concorrenciais da Operação.

723. A proposta de remédio sugerida **[ACESSO RESTRITO AO CADE]** Ora, essa proposta parece pouco provável. Em 14 de dezembro de 2020 foi realizado o leilão da UPI Ativos Móveis, apesar de terem sido registradas algumas manifestações públicas sobre o interesse de algumas empresas participarem do leilão, de fato o que se observou

foi apenas a proposta de aquisição pelas Requerentes, nem um outro agente apresentou habilitação para participar do leilão¹⁵⁷.

724. A **[ACESSO RESTRITO AO CADE]** o Quadro 14 abaixo com propostas de remédios comportamentais ao entender serem necessárias para preservar a livre concorrência no mercado nacional de SMP.

Quadro 14 – Sugestão de remédios a serem impostos à Operação

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Fonte: **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

725. Prestados os esclarecimentos quanto às propostas de remédios apresentadas por Terceiros Interessados, passa-se a explicar a proposta de ACC negociada com esta SG e o entendimento de que ela seria suficiente para mitigar o potencial lesivo do presente Ato de Concentração.

726. A concentração de espectro reforça a posição dominante das empresas no mercado *upstream* se mostrando provável o fechamento de acesso ao espectro de radiofrequência detido pelas Requerentes. Como visto no capítulo de probabilidade de poder de mercado as barreiras são elevadas e a probabilidade de uma entrada efetiva, suficiente e tempestiva foi descartada. Além disso, foi constatada ausência de rivalidade no mercado de acesso às redes móveis em atacado. As características deste mercado mostram-se favoráveis ao estabelecimento e manutenção de acordos colusivos, sejam explícitos ou tácitos, com redução dos incentivos a rivalizar e aumento dos incentivos à acomodação. Outrossim, denota-se que um remédio estrutural poderia ser desproporcional visto que o racional da Operação está vinculado à necessidade que Telefônica e Tim possuem de aquisição de espectro adicional, de modo a aprimorar suas atividades e a qualidade de prestação de serviços para suas respectivas bases de clientes e para a expansão de suas atividades no Brasil. Além disso, haveria incertezas em relação à viabilidade de se encontrar um comprador tempestivamente, trazendo riscos importantes para a efetividade do remédio em tal configuração.

727. Nesse sentido, a SG negociou remédios que pudessem mitigar os riscos concorrenciais da Operação como proposta. Como explicitado anteriormente, esta SG entende que um remédio estrutural poderia desvirtuar a Operação e suas alegadas eficiências. Um remédio que determinasse a venda por completo da Oi Móvel poderia ser desproporcional ao problema concorrencial identificado além de apresentar riscos relevantes de não efetividade. Outro possível remédio estrutural seria vender partes da Oi, porém este poderia restringir eventuais eficiências advindas da Operação.

728. Assim, foi negociada uma proposta de ACC com remédios comportamentais que permitissem mitigar os danos concorrenciais identificados, em especial a probabilidade de efeitos coordenados e fechamento de mercado decorrentes da

¹⁵⁷ No procedimento administrativo para apuração de ato de concentração (APAC) nº 08700.005805/2020-16, a Algar alega que a participação conjunta da Claro, Telefônica e Tim como *stalking horse* no leilão de recuperação judicial da Oi Móvel representaria um abuso de posição dominante, ao fechar o mercado para participação de outros concorrentes no leilão.

Operação. Como amplamente discutido, o acesso às redes móveis em atacado é elemento essencial para a oferta de serviços móveis de voz e dados. Tal acesso pode se dar por meio de acordos de *Ran sharing*, bem como outros tipos de contratos, por exemplo, de aluguel de espectro de radiofrequência, de *roaming* nacional, de pacotes de voz e dados para operadores virtuais. A operação reduz o incentivo para que as Requerentes forneçam tal acesso a outros *players*, aumentando o incentivo para que compartilhem esses elementos apenas entre si. Com limitado acesso às redes móveis em atacado, reduz-se a possibilidade de outros *players* rivalizarem com as Requerentes, elevando os incentivos delas a se acomodar. O remédio negociado tem como objetivo mitigar tais riscos, ao prever compromissos de oferta de acordos de *Ran sharing*, de aluguel de espectro e acesso às redes móveis em atacado aos demais *players*, de forma a gerar as condições para eventual entrada, gerando contestabilidade do poder de mercado das Requerentes.

729. Para isso, desenhou-se uma solução que pudesse mitigar os problemas relacionados à possibilidade de acesso às redes móveis em atacado. Desta feita, a contestabilidade advinda da possibilidade de entrada de outros agentes poderia propiciar três efeitos: incentivos para que as Compradoras rivalizem no mercado *upstream*, a entrada de um operador de rede neutra, e a probabilidade de entradas no mercado *downstream*.

730. O remédio para esta Operação foi pensado de forma a proporcionar a oferta de produtos em atacado para *players* que explorem diferentes modelos de negócio. As ofertas podem ser contratadas por MNOs regionais, MVNOs e por eventuais operadores de rede neutra.

731. Além disso, previu-se um *trustee* para monitorar as obrigações assumidas e, principalmente, mediar eventuais conflitos dentro de prazo definido.

732. Em síntese, o ACC prevê quatro compromissos de obrigação de fazer e um compromisso de monitoramento:

- Oferta *Ran sharing*;
- Oferta Radiofrequências;
- ORPA *Roaming* Nacional;
- Oferta de Referência MVNO; e,
- *Trustee* de monitoramento/mediação.

733. Em relação aos compromissos de **Oferta *Ran sharing*** e a **Oferta Radiofrequências**, cabe ressaltar que parte do espectro adquirido por Telefônica e Tim não está relacionada à base de clientes que estão alienando da Oi. Entende-se que a utilização desse espectro poderia melhorar a qualidade da rede dos clientes atuais das duas operadoras. Porém, de outro lado, esse espectro (não relacionado ao incremento da base de clientes) poderia ficar ocioso.

734. Nesse sentido, os compromissos de Oferta *Ran sharing* e Oferta Radiofrequências apoiam-se na possibilidade de disponibilizar para outros agentes (MNOs regionais, MVNOs e operadores de rede neutra) o espectro que poderia ser subutilizado pelas Compradoras.

735. Relembra-se que *RAN sharing* é uma modalidade de compartilhamento de infraestrutura ativa de redes de telecomunicações, que pode incluir o compartilhamento do espectro de radiofrequência, por meio da celebração de acordos horizontais entre prestadoras de serviços móveis. A depender do caso, os contratos de *RAN sharing* podem gerar algumas eficiências, por exemplo: (i) redução do CAPEX das operadoras para a implementação de infraestrutura de redes; (ii) maior velocidade para expansão de redes móveis; (iii) maior velocidade para a disponibilização de novas tecnologias; (iv) minimização de impactos nos espaços urbanos; e, (v) caso haja compartilhamento de radiofrequências, melhor aproveitamento do uso desse recurso.

736. Para as empresas operarem serviços móveis de voz e dados precisam de infraestrutura de telecomunicações própria e/ou de terceiros. O acesso a faixas do espectro de radiofrequência é o meio pelo qual é feita a transmissão de dados e voz que caracteriza a prestação desse serviço. O espectro consiste em recurso finito, que não comporta ilimitados usos simultaneamente, uma vez que a sua utilização desordenada em uma mesma área geográfica compromete a emissão, transmissão e recepção dos sinais, de modo que nem todos os interessados podem explorá-lo ao mesmo tempo. Assim, a cláusula de aluguel de espectro contribui para a redução de barreiras à entrada no mercado e pode favorecer o surgimento de novos *players*, bem como a possibilidade de expansão dos serviços de PPP já em atividade no mercado.

737. Esses dois compromissos permitirão a celebração de Contrato de *RAN sharing* utilizando o espectro adquirido da Oi com Prestadoras de Pequeno Porte e o aluguel de determinadas faixas de radiofrequência adquiridas da Oi para uso secundário de espectro. A partir da ponderação do quantitativo de espectro (em MHz) a ser adquirido da Oi em determinada faixa de radiofrequência pela população dos respectivos municípios, é possível estimar que a quantidade de radiofrequência objeto da Operação é de 92 MHz nacionalmente. O remédio que envolve oferta de contrato de *Ran sharing* e aluguel de espectro está relacionado às radiofrequências nas faixas de 900 MHz, 1.800 MHz e 2.100 MHz, envolvendo cerca de 80% dos termos de autorização de uso do espectro adquiridos pela Telefônica e Tim, nas localidades que não constarem nos respectivos Planos de Utilização de uso de Espectro.

738. As Oferta ***Ran sharing*** e **Oferta Radiofrequências** terão como base os municípios com população inferior a 100.000 (cem mil) habitantes. Além de serem os municípios tidos como foco para a adoção de medidas assimétricas voltadas ao mercado de atacado, tais municípios correspondem ao nicho de mercado de interesse para PPPs. Há de se notar que os remédios propostos compreendem apenas as faixas de radiofrequências para as quais não haja plano de efetiva utilização por parte da Tim e da Telefônica. **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**

739. O compromisso **ORPA Roaming Nacional** diz respeito à apresentação de uma nova Oferta de Referência de Produtos de Atacado para o provimento de Roaming Nacional a Prestadoras de Pequeno Porte. O *roaming* nacional é um tipo de acordo firmado entre prestadoras de serviços móveis, que possibilita a conectividade para atendimento de usuários visitantes transitórios e não permanentes de outras redes de telecomunicações móvel, em áreas onde suas prestadoras de origem não possuem outorga para a prestação dos serviços de telefonia móvel.

740. Nesse sentido, trata-se de solução que tem como finalidade viabilizar a entrada de novos concorrentes em mercados móveis, ao permitir que operadoras regionais possam viabilizar a cobertura de serviços móveis nacionalmente a seus usuários, mediante pagamento de contraprestação financeira, independentemente da disponibilidade de infraestrutura de rede própria com abrangência equivalente. Por consequência, ao ampliar a viabilidade de um novo concorrente, tem-se o incremento da competição e da rivalidade no mercado de serviços móveis de voz e dados nas áreas abrangidas pela autorização da prestadora interessada, cujos usuários poderão ser atendidos quando estiverem em deslocamento em áreas não abrangidas pela autorização da operadora regional.

741. A obrigação **Oferta de Referência MVNO** é de apresentar nova versão de Oferta de Referência destinada a Operadoras de Redes Móveis Virtuais. As MVNOs não possuem redes ou frequências próprias e operam por meio de contratos com as MNOs, seja como representantes prestação de serviços móveis de voz e dados, seja para o compartilhamento da rede móvel e a consequente aquisição de lotes de dados, minutos e SMS para revenda ao varejo. A Oferta de Referência MVNO pode facilitar o acesso a um maior número de MVNOs ao mercado e, expande as formas de atuação das MVNOs na medida em que a proposta garante acesso a serviços em todas as tecnologias disponíveis, bem como viabiliza a aplicação a Internet das Coisas (IoT).

742. Enquanto os compromissos ORPA Roaming Nacional e Oferta Referência MVNO são obrigações para a Claro, Telefônica e Tim, as outras duas ofertas (Oferta *RAN sharing* e Oferta Radiofrequências) são compromissos apenas da Telefônica e Tim, visto que as duas últimas estão relacionadas estritamente aos direitos de uso do espectro de radiofrequência adquiridos da Oi.

743. Finalmente, foi negociado entre a SG e as Requerentes a contratação de um *Trustee* de monitoramento/mediação. Ele atuará sob a supervisão do Cade por meio de mandato e informará periodicamente, por meio de relatórios, o status da implementação das medidas planejadas e o cumprimento das obrigações. Além disso, o *Trustee* conduzirá processo de mediação de conflitos que por ventura possam ocorrer entre as Compromissárias, ofertantes de serviços, e agentes interessados em contratar esses serviços dentro de prazo constante no ACC. No cumprimento das suas atribuições o *Trustee* poderá utilizar como subsídios laudos e perícias técnicas, além da possibilidade de câmara arbitral.

744. Em suma, o *Trustee* de monitoramento terá como atribuições:

- i. Apresentar de Plano de Trabalho detalhado;
- ii. Monitorar o cumprimento das obrigações;
- iii. Apresentar, ao CADE, relatórios semestrais;
- iv. Apresentar, ao CADE, atestado de cumprimento das etapas dos compromissos;
- v. Comunicar, ao CADE, qualquer obstáculo que o impeça ou retarde injustificadamente o integral cumprimento do Plano de Trabalho;
- vi. Reportar, ao Cade, se concluir que qualquer das Compradoras não está materialmente cumprindo com as disposições do ACC;

vii. Conduzir processo de mediação de conflitos que por ventura possam ocorrer entre as Compromissárias, ofertantes de serviços, e agentes interessados em contratar esses serviços;

viii. Manter confidencialidade em relação às informações confidenciais.

745. Cabe ressaltar que um dos elementos cruciais para que o ACC seja efetivo é que as penalidades para descumprimento das obrigações sejam dissuasórias. Nesse sentido, sugere-se avaliação detida deste Tribunal também em relação a este ponto.

746. Ainda, destaca-se que a negociação do remédio teve como princípios a busca de que ele fosse proporcional, tempestivo, factível e verificável. O fato de não reduzir seu escopo a um único tipo de agente ou modelo de negócio aumenta a probabilidade de que o remédio possa ser efetivo. Diante da análise empreendida, apontou-se que teriam menores preocupações concorrenciais as áreas geográficas em que atuam MNOs regionais. Contudo, os compromissos do ACC permitem com que Algar e Sercomtel possam expandir sua área de atuação.

747. Além disso, atualmente as MVNOs representam aproximadamente 1% do serviço de voz e dados. Foram inseridas obrigações que favorecessem a atuação desses agentes, de forma que as MVNOs tenham capacidade de ampliar sua participação de mercado.

748. Ademais, os compromissos do ACC visam criar condições que favoreçam a atividade de operadores de rede neutra. Apesar de, atualmente, no Brasil não serem identificados operadores de rede neutra, na visão desta SG, esta seria uma forma muito interessante do ponto de vista de promover um ambiente concorrencialmente saudável. Isso porque o operador neutro concorre com as incumbentes no mercado de acesso às redes móveis em atacado ao oferecer serviços em atacado para MNOs e MVNOs explorarem suas atividades no varejo. O agente que atua em rede neutra tem, então, incentivos a maximizar a eficiência do uso da sua rede, pois é sua forma de auferir receita.

749. Assim, entende-se que os compromissos do ACC buscam uma solução de mercado ao permitir condições para que existam ofertas para os diversos modelos de negócio no setor de telefonia celular.

750. Inúmeros outros detalhes residem por trás das cláusulas negociadas na minuta de ACC. Uma discussão mais aprofundada desses pontos pode ser encontrada no arrazoado apresentado pelas Requerentes (SEI 0977164), em que elas apresentam as justificativas pelas quais entendem que a proposta de ACC negociada com a SG endereçam as preocupações concorrenciais por esta identificadas.

751. Diante do exposto, esta SG entende que a minuta de ACC (SEI 0977149) contém os compromissos necessários para mitigar as preocupações concorrenciais identificadas neste Parecer.

11. CLÁUSULA DE NÃO CONCORRÊNCIA

752. A Operação prevê algumas cláusulas restritivas à concorrência, transcritas abaixo, mas que estão de acordo com a jurisprudência do Cade.

753. O Contrato de Compra e Venda de Ações e outras avenças celebrado **[ACESSO RESTRITO ÀS REQUERENTES]**

754. As Requerentes argumentam que a Cláusula de não-concorrência está de acordo com a jurisprudência do Cade, dos pontos de vista de escopo do objeto (restritas à prestação de serviços de telefonia móvel), geográfico (limitada ao território nacional) e temporal (vigência limitada ao prazo de cinco anos).

12. CONCLUSÃO

755. A Operação contempla três Atos de Concentração, que consistem na aquisição, pela Claro S.A. (Claro), Telefônica Brasil S.A. (Telefônica) e TIM S.A. (Tim e, em conjunto com Claro e Telefônica, as Compradoras), de todos os ativos, obrigações e direitos relacionados às atividades de telefonia móvel do Grupo Oi (UPI Ativos Móveis). Os ativos, as obrigações e os direitos adquiridos da UPI Ativos Móveis, pelas três Compradoras, serão segregados em três Sociedades de Propósito Específico (SPEs Ativos Móveis) distintas, e cada uma das Compradoras adquirirá 100% das ações representativas do capital social de cada SPE Ativos Móveis.

756. A Operação é resultante da participação conjunta das Compradoras no leilão da Oi Móvel realizado no âmbito da Recuperação Judicial do Grupo Oi e tem por objeto:

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

757. A Alienação de ativos, obrigações e direitos da UPI Ativos Móveis envolve:

- Bases de Clientes;
- Estações Rádio Base;
- Direitos de Uso de Radiofrequência;
- Direitos e Obrigações Contratuais;
- Recursos Humanos;
- Outros Sistemas e Elementos de Rede.

758. Os Contratos de Prestação de Serviços de Transição têm por objeto a prestação, por empresas do Grupo Oi às SPEs criadas para receber os ativos e direitos designados para cada uma das Compradoras, em caráter transitório, de determinados serviços necessários para a continuidade da operação do negócio.

759. Os Contratos de Fornecimento de Capacidade de Transmissão de Sinais de Telecomunicações em Regime de Exploração Industrial estabelecem as condições de prestação dos serviços de fornecimento de circuitos e links de capacidade de transmissão de sinais de telecomunicações pela Oi às SPEs, de forma a propiciar a cada Compradora a utilização da Capacidade de Transmissão para si própria e para ofertar serviços suportados pela rede de transmissão da Oi para os seus clientes (atacado ou varejo).

760. No âmbito da Operação foi celebrado um Plano de Segregação que separou os ativos, obrigações e direitos (Bases de Clientes; Estações Rádio Base; Direitos e Obrigações Contratuais; Recursos Humanos; e, Outros Sistemas e Elementos de Rede) distribuídos da seguinte forma:

- Claro, 27 CNs: 13 a 15; 17 e 18; 27 e 28; 31; 33 a 35; 37 e 38; 43 a 49; 71; 74; 77; 79; 87; 91 e 92.

- Telefônica, 11 CNs: 12; 41 e 42; 81 a 86; 88; e, 98.
- Tim, 29 CNs: 11; 16; 19; 21 e 22; 24; 32; 51; 53 a 55; 61 a 69; 73; 75; 89; 93 a 97; e, 99.

761. Além disso, os Direitos de Uso de Radiofrequência foram distribuídos apenas entre Telefônica e Tim.

762. Em síntese, a Operação sob análise compreende os três Atos de Concentração distintos, a saber:

- A aquisição de uma parcela dos ativos da Oi Móvel, pela Claro;
- A aquisição de uma parcela dos ativos da Oi Móvel, pela Telefônica; e,
- A aquisição de uma parcela dos ativos da Oi Móvel, pela Tim.

763. Tradicionalmente, os serviços de telefonia celular têm sido analisados pelo Cade como um mercado integrado. As análises empreendidas até então, em geral, consideraram um único mercado relevante englobando tanto a prestação do serviço no varejo aos consumidores finais como as infraestruturas necessárias à operação das redes de telefonia móvel.

764. Tal opção histórica por analisar um único mercado relevante se explica pela forma como o setor de telefonia móvel foi estruturado, com empresas verticalmente integradas que detêm autorização para o uso de faixas do espectro de radiofrequência em caráter primário e operam as próprias infraestruturas para atender aos seus consumidores finais.

765. Todavia, mudanças relativamente recentes na forma de estruturação do setor de telecomunicações e na prestação dos serviços móveis de voz e dados aos consumidores finais têm impulsionado o desenvolvimento de mercados próprios, nos quais participam tanto as tradicionais operadoras de redes móveis verticalizadas (ou MNOs, do inglês *Mobile Network Operator*), como agentes com atuação focada em elos específicos da cadeia, caso das empresas que atuam na construção e operação de torres de telecomunicações – as denominadas *towercos* – e das denominadas operadoras de rede móvel virtual ou MVNOs (do inglês *Mobile Virtual Network Operator*), que prestam serviços móveis de voz e dados no varejo sem, no entanto, deterem as próprias infraestruturas e nem acesso ao espectro de radiofrequência em caráter primário.

766. A observação desse movimento, o acúmulo de experiência com a análise de atos de concentração anteriores envolvendo o setor de telecomunicações e os elementos colhidos ao longo da presente instrução motivaram esta SG a aprofundar a investigação acerca dos possíveis efeitos do presente Ato de Concentração sobre mercados de atacado situados à montante do mercado varejista de telefonia móvel.

767. Dessa forma, foram definidos dois mercados relevantes, um mercado varejista de serviço móvel de voz e dados e um mercado atacadista de acesso à rede móvel.

768. O mercado de serviço móvel de voz e dados contempla os serviços de conectividade móvel, notadamente as chamadas de voz, os serviços de mensagens SMS e MMS e os serviços de dados móveis, que permitem aos usuários acessar à internet a partir de estações móveis (como *smartphones*, *tablets* e notebooks). Não compõem o mercado relevante os serviços de conectividade fixa, como o STFC (telefonia fixa) e o

SCM (a internet banda larga fixa), uma vez que tais serviços não permitem o uso em locais distantes do ponto de acesso ou em trânsito.

769. Embora alguns dos serviços de conectividade móvel incluídos no mercado relevante sejam substitutos imperfeitos entre si – caso das chamadas de voz e do SMS –, os serviços de dados móveis substituem todos os demais, possivelmente com uma qualidade superior. Considerando que todos esses serviços de conectividade móvel são ofertados em conjunto pelas mesmas empresas e que o serviço de dados móveis tem progressivamente deslocado os demais, optou-se por definir um só mercado relevante para os serviços de chamadas de voz, SMS, MMS e dados móveis.

770. Pelo lado da demanda, o mercado relevante de serviço móvel de voz e dados foi definido sem segmentação entre clientes pré-pagos e pós-pagos e entre clientes pessoa física e jurídica. Pelo lado da oferta, foram consideradas com integrantes do mercado relevante as MNOs e as MVNOs autorizadas. Não foram incluídas as MVNOs credenciadas, em razão de sua baixa autonomia em relação às prestadoras de origem (MNOs que cedem acesso à sua rede móvel para as MVNOs).

771. No que tange à dimensão geográfica do mercado relevante de serviço móvel de voz e dados, reconheceu-se que, com a redução das tarifas de roaming e de interconexão, a dinâmica competitiva tem assumido contornos nacionais. Com a utilização cada vez mais frequente de aplicativos OTT (*over the top*), a área de numeração (DDD) da estação móvel tem perdido relevância. Com efeito, tem sido crescente o uso de aparelhos em localidades distintas daquelas em que as linhas telefônicas estão registradas.

772. Por outro lado, a existência e a qualidade da cobertura (o que inclui a tecnologia empregada) variam de forma substancial no território nacional, com algumas áreas tendo acesso a tecnologias mais avançadas (como a 4G), enquanto outras áreas somente têm acesso à tecnologia 2G ou mesmo não têm cobertura. Considerando que para os consumidores, o mercado relevante é aquele formado pelas operadoras que efetivamente possuem cobertura nas localidades em que vivem e trabalham, optou-se por também considerar as dinâmicas competitivas locais.

773. Dessa forma, para captar essas diferentes dinâmicas e realidades, foram elaborados dois cenários para a dimensão geográfica do mercado relevante de serviço móvel de voz e dados: um nacional, considerando todo o território do país, e outro local, tendo como proxy as áreas de registro (DDD).

774. A identificação de importantes relações comerciais entre agentes que controlam os meios de rede necessários à prestação dos serviços móveis de voz e dados, bem como a necessidade de avaliar se a Operação eleva o risco de fechamento de mercado, motivou a definição de um mercado relevante de acesso à rede móvel no atacado.

775. Tais relações se dão tanto entre as Requerentes, mas também entre as Requerentes e outros agentes especializados, que atuam em determinados elos da cadeia produtiva do setor de telecomunicações.

776. Dentre as relações atacadistas, destacam-se os acordos de *RAN sharing*, que podem ser unilaterais – quando uma operadora cede seus meios de rede sem com isso ter acesso à rede da outra operadora – ou recíprocos – quando as operadoras envolvidas

acordam em compartilhar entre si as suas redes em localidades distintas. Essas cessões costumam ser onerosas e podem envolver pagamentos fixos e variáveis, que variam conforme o número de localidades envolvidas, o volume de tráfego, dentre outros fatores.

777. Outra relação atacadista identificada pela instrução é a verificada entre as MNOs e as MVNOs. Diferentemente dos acordos de *RAN sharing*, em que as MNOs figuram ora como ofertantes ora como demandantes, na relação entre operadoras móveis e operadoras móveis virtuais, o lado da oferta, em última instância, é composto exclusivamente pelas MNOs, enquanto o lado da demanda é composto pelas MVNOs, em suas variadas espécies.

778. Outra forma de compartilhamento de redes móveis é o roaming. Para que seus clientes consigam utilizar o serviço fora de suas áreas de cobertura, as operadoras de rede móvel, inclusive as virtuais, celebram acordos de roaming, os quais estabelecem a área de abrangência e os aspectos técnicos, operacionais e comerciais da prestação do serviço. Trata-se, portanto, de uma relação comercial no atacado com o objetivo de atender aos clientes varejistas quando esses se deslocam para fora da área de cobertura de suas operadoras.

779. A instrução identificou ainda outras relações atacadistas como a terminação de chamadas e o uso do espectro de radiofrequência em caráter secundário. Enquanto a primeira tem seus preços regulados pela Anatel, a segunda tem tido pouca relevância prática, razões pelas quais essas relações atacadistas não foram aprofundadas neste parecer.

780. Embora fosse possível definir mercados relevantes específicos para esses serviços de atacado, as infraestruturas necessárias para prestá-los são basicamente as mesmas, incluindo as ERBs e as faixas do espectro de radiofrequência, de modo que se uma operadora detiver poder de mercado em um segmento atacadista, possivelmente deterá nos demais.

781. Assim, seguindo o princípio da instrumentalidade das formas, definiu-se um único mercado relevante de acesso à rede móvel no atacado, englobando os serviços de atacado prestados através de ERBs e de faixas do espectro de radiofrequência.

782. Importante destacar que a opção por definir neste parecer um mercado relevante de atacado de acesso à rede móvel alinha o Cade à melhor prática antitruste verificada em outras jurisdições, especialmente no continente europeu.

783. Quanto à dimensão geográfica do mercado relevante de acesso à rede móvel no atacado, também foram considerados dois cenários, um nacional e outro local (por DDD).

784. A análise de possibilidade de exercício de poder de mercado buscou avaliar os mercados relevantes onde ocorrem sobreposições horizontais e integrações verticais. Além disso, foi analisada a capacidade de efeitos coordenados derivados da Operação.

785. Em relação às sobreposições horizontais decorrentes da Operação, a análise de possibilidade identificou que, pós operação, a Claro passará a deter participação superior a 20% com variação do HHI maior que 200 pontos, indicando possibilidade de exercício de poder de mercado, nos seguintes mercados relevantes:

- serviços móveis de voz e dados, nacional;
- acesso às redes móveis em atacado, nacional;
- 21 de 27 códigos nacionais de **serviços móveis de voz e dados**: 13 a 15; 17 e 18; 27; 31; 33; 35; 43; 46 a 49; 71; 74; 77; 79; 87; 91 e 92. (Descartada preocupação concorrencial nos códigos nacionais: 28; 34; 37; 38; 44 e 45); e,
- 27 de 27 códigos nacionais do serviço de **acesso às redes móveis em atacado**: 13 a 15; 17 e 18; 27 e 28; 31; 33 a 35; 37 e 38; 43 a 49; 71; 74; 77; 79; 87; 91 e 92.

786. Por sua vez, a **Telefônica** passará a deter participação superior a 20% com variação do HHI maior que 200 pontos, indicando possibilidade de exercício de poder de mercado, nos seguintes mercados relevantes:

- serviços móveis de voz e dados, nacional;
- acesso às redes móveis em atacado, nacional;
- 11 de 11 códigos nacionais de **serviços móveis de voz e dados**: 12; 41 e 42; 81 a 86; 88 e 98; e,
- 11 de 11 códigos nacionais do serviço de **acesso às redes móveis em atacado**: 12; 41 e 42; 81 a 86; 88 e 98.

787. Já a **Tim** passará a deter participação superior a 20% com variação do HHI maior que 200 pontos, indicando possibilidade de exercício de poder de mercado, nos seguintes mercados relevantes:

- serviços móveis de voz e dados, nacional;
- acesso às redes móveis em atacado, nacional;
- 22 de 29 códigos nacionais de **serviços móveis de voz e dados**: 11; 16; 19; 21; 22; 24; 32; 51; 53; 61 a 64; 66; 69; 73; 75; 89; 94; 96; 97 e 99. (Descartada preocupação concorrencial nos códigos nacionais: 54; 55; 65; 67; 68; 93 e 95); e,
- 29 de 29 códigos nacionais do serviço de **acesso às redes móveis em atacado**, códigos nacionais: 11; 16; 19; 21 e 22; 24; 32; 51; 53 a 55; 61 a 69; 73; 75; 89; 93 a 97 e 99.

788. Em relação aos reforços de integração vertical, identifica-se que a **Claro** detém ou passará a deter pós-operação participação superior a 30%, indicando possibilidade de fechamento de mercado, nos seguintes mercados relevantes:

- serviços móveis de voz e dados, nacional;
- acesso às redes móveis em atacado, nacional;
- 13 de 27 códigos nacionais de **serviços móveis de voz e dados**: 13; 15; 17; 18; 31; 33; 49; 71; 74; 77; 87; 91 e 92. (Descartada preocupação concorrencial nos códigos nacionais: e,

- 24 de 27 códigos nacionais do serviço de **acesso às redes móveis em atacado**, códigos nacionais: 13 a 15; 17; 18; 31; 33 a 35; 37; 43 a 49; 71; 74; 77; 79 87; 91 e 92.

789. Por sua vez, a **Telefônica** passará a deter participação superior a 30%, indicando possibilidade de fechamento de mercado, nos seguintes mercados relevantes:

- serviços móveis de voz e dados, nacional;
- acesso às redes móveis em atacado, nacional;
- 11 de 11 códigos nacionais dos **serviços móveis de voz e dados**: 12; 41 e 42; 81 a 86; 88 e 98; e,
- 11 de 11 códigos nacionais do serviço de **acesso às redes móveis em atacado**, códigos nacionais: 12; 41 e 42; 81 a 86; 88 e 98.

790. Já a **Tim** atingirá participação superior a 30%, indicando possibilidade de fechamento de mercado, nos seguintes mercados relevantes:

- acesso às redes móveis em atacado, nacional;
- 12 de 29 códigos nacionais de **serviços móveis de voz e dados**: 11; 21; 32; 53; 61 a 63; 73; 75; 89; 96 e 99; e,
- 29 de 29 códigos nacionais do serviço de **acesso às redes móveis em atacado**, códigos nacionais: 11; 16; 19; 21 e 22; 24; 32; 51; 53 a 55; 61 a 69; 73; 75; 89; 93 a 97; e, 99.

791. Na análise de efeitos coordenados verificou-se que a participação das 4 (quatro) maiores empresas – CR4 – é superior a 75% nos mercados relevantes:

- serviços móveis de voz e dados, nacional;
- acesso às redes móveis em atacado, nacional;
- 67 de 67 códigos nacionais de **serviços móveis de voz e dados**: 11 a 19; 21; 22; 24; 27; 28; 31 a 35; 37; 38; 41 a 49; 51; 53 a 55; 61 a 69; 71; 73 a 75; 77; 79; 81 a 89; 91 a 99.
- 67 de 67 códigos nacionais do serviço de **acesso às redes móveis em atacado**, códigos nacionais: 11 a 19; 21; 22; 24; 27; 28; 31 a 35; 37; 38; 41 a 49; 51; 53 a 55; 61 a 69; 71; 73 a 75; 77; 79; 81 a 89; 91 a 99.

792. Por sua vez, as três Requerentes em conjunto passam a deter nacionalmente 98,35% do mercado nacional dos serviços móveis de voz e dados. Além disso, em todos os 67 DDDs, o CR3 é superior a 75%. Em relação ao mercado de acesso às redes móveis em atacado, as Requerentes passam a deter praticamente a totalidade (100%) das ERBs tanto nacionalmente quanto por DDD. Passam também a possuir ~95% da capacidade de uso de espectro menor que 1GHz e ~98% do espectro entre 1 e 3 GHz no País.

793. A análise de probabilidade de exercício de poder de mercado averiguou a presença de fatores que poderiam impedir ou desincentivar as empresas de exercerem com sucesso o poder de mercado criado ou ampliado pela operação nos mercados que passaram pelo filtro da análise de possibilidade.

794. A análise das condições de entrada identificou níveis distintos de barreiras à entrada nos mercados relevantes de serviço móvel de voz e dados e de acesso à rede móvel no atacado.

795. Enquanto as barreiras à entrada no mercado de serviço móvel de voz e dados, que têm como proxy os esforços necessários para implantar uma MVNO, são mais transponíveis; a entrada no mercado de acesso à rede móvel no atacado se revela muito mais custosa e possivelmente demorada.

796. Como regra, os serviços de infraestrutura costumam envolver elevados investimentos. No caso dos serviços de telecomunicações que operam em forma de rede, as inversões necessárias são particularmente significativas. Com efeito, a formação de uma rede móvel requer estruturas (torres, ERBs, CCCs, circuitos, *links*, etc) instaladas em diversos pontos do território que pretende abranger, de modo que a necessidade de recursos cresce com a área de cobertura.

797. Adicionalmente, os ciclos tecnológicos relativamente curtos, além de demandar constantes investimentos para a implantação e a modernização de redes móveis, reduzem o horizonte de tempo para a recuperação dos investimentos realizados. Excluindo possibilidade de atuação coordenada, para as operadoras incumbentes que possuem elevados montantes de capital afundado, a modernização de suas redes móveis é imperativa, sob pena de perderem competitividade.

798. Por outro lado, para entrantes potenciais, que ainda não afundaram capital, os custos irrecuperáveis são custos futuros e, portanto, entram na avaliação dos projetos de investimento.

799. Dessa forma, os ciclos tecnológicos relativamente curtos, associados à necessidade de afundar elevados montantes de capital a cada novo ciclo, constituem fontes de incertezas, podendo desestimular as entradas nesse mercado.

800. Sob outra perspectiva, a disseminação de novas tecnologias costuma ter o potencial de alterar de forma relevante os cenários competitivos até então estabelecidos, dando ensejo ao surgimento de novos concorrentes.

801. Nesse sentido, o advento da tecnologia 5G promoverá a evolução de vários parâmetros tecnológicos, o que pode facilitar o surgimento de novos players, possivelmente com modelos de negócio inovadores.

802. Contudo, qualquer que seja o modelo de operação das redes móveis e de prestação do serviço móvel de voz e dados aos consumidores, um insumo é indispensável: os direitos de uso do espectro de radiofrequência. Além de ser majoritariamente controlado pelas Requerentes no país, o espectro de radiofrequência é insumo escasso, custoso e cuja oferta é espaçada no tempo.

803. De fato, as licitações das faixas do espectro de radiofrequência promovidas pela Anatel costumam ocorrer com intervalo de anos. Além disso, em virtude das metas de universalização do serviço, ao adquirir faixas de espectro, uma operadora adquire simultaneamente obrigações de cobertura territorial associadas às faixas licenciadas tendo, com isso, que atender a mercados economicamente menos atrativos.

804. Evidentemente, tais aspectos contribuem para elevar as barreiras e dificultar a entrada de novos players.

805. A instrução identificou ainda a presença de uma espécie de *path dependence* (dependência de trajetória), pela qual as operadoras estabelecidas, com redes capilarizadas pelo território, possuem maior facilidade para incorporar as novas tecnologias e expandir suas redes móveis para áreas ainda não cobertas (quando comparadas a eventuais entrantes).

806. Um primeiro fator que explica esse diferencial é a possibilidade de as operadoras incumbentes adotarem as novas tecnologias de forma progressiva, com os centros urbanos, em particular aqueles economicamente mais desenvolvidos, recebendo primeiro as novas tecnologias, enquanto as áreas rurais e de menor interesse comercial seguem sendo atendidas por tecnologias de gerações anteriores até a chegada da tecnologia mais moderna.

807. Com isso, as MNOs de grande porte, caso das Requerentes, conseguem diluir os investimentos para modernização de suas redes móveis ao longo do tempo e seguir auferindo receita nas áreas que ainda não receberam a nova tecnologia, por meio de suas redes móveis baseadas em tecnologias de gerações anteriores, opção essa que não está, a priori, disponível para uma entrante.

808. A outra vantagem que as operadoras com redes móveis capilarizadas possuem sobre os eventuais entrantes no mercado é a possibilidade de estabelecer acordos de compartilhamento recíproco de rede para ampliar sua cobertura.

809. Embora possam ser unilaterais, esses acordos costumam ser recíprocos. Seja para atender a determinações regulatórias, por razões de eficiência, por possuírem redes instaladas em áreas não sobrepostas ou por todos esses motivos simultaneamente, fato é que existem fortes incentivos para que as grandes operadoras compartilhem suas redes móveis entre si.

810. Os mesmos incentivos não se verificam em relação ao compartilhamento de rede com as operadoras de menor porte, as quais não possuem uma rede móvel capilarizada, o que reduz o interesse das grandes operadoras em celebrar acordos de *RAN Sharing*.

811. É importante destacar que, ao menos em tese, acordos de compartilhamento de rede têm um considerável potencial de reduzir as barreiras à entrada nos mercados relevantes afetados pela Operação. Ao reduzir o investimento necessário para operar e tornar mais eficiente o uso das infraestruturas instaladas, os acordos de *RAN Sharing*, sejam recíprocos ou unilaterais, facilitam as entradas e contribuem para amortizar os investimentos realizados. Contudo, na prática, os acordos de *RAN Sharing* têm sido celebrados somente entre as Requerentes.

812. Nesse sentido, as infraestruturas de rede (incluindo as faixas do espectro de radiofrequência) das Requerentes, quando vistas em conjunto, formam uma espécie de “clube” no qual os demais agentes, caso das MNOs de pequeno porte e de eventuais entrantes, têm dificuldade para participar.

813. A análise da SG reconhece que o fato de as Requerentes deterem redes capilarizadas e auferirem vantagens disso decorre de investimentos realizados no passado, de modo que tais vantagens competitivas são legítimas. A mesma análise pontua, entretanto, que na ausência de mecanismos que possibilitem a terceiros ter acesso às redes móveis das Requerentes em termos equivalentes aos que elas

estabelecem entre si, a Operação tende a reforçar o efeito clube e, por conseguinte, as barreiras à entrada para possíveis novas MNOs.

814. Foram avaliados também os possíveis efeitos da Operação sobre as MVNOs. A análise da SG demonstrou como a condição simultânea de clientes e concorrentes da MNOs reduz a capacidade das MVNOs de competir no mercado varejista de serviço móvel de voz e dados. Por outro lado, é forçoso reconhecer que tais dificuldades enfrentadas por essas empresas no país são, em regra, anteriores à Operação.

815. Por fim, a título de advocacia da concorrência e com base nos elementos colhidos ao longo da instrução processual, o parecer da SG concluiu que uma ampliação da concorrência no mercado *upstream* de acesso à rede móvel no atacado poderia fomentar a concorrência no mercado *downstream* de serviço móvel de voz e dados.

816. Essa ampliação de concorrência poderia se dar com o surgimento de operadoras de rede neutra – empresas que atuassem exclusivamente na oferta atacadista de infraestrutura de rede, incluindo faixas do espectro de radiofrequência. Tais empresas, por não atuarem no varejo, teriam fortes incentivos para fornecer acesso à rede ao maior número de MVNOs e, possivelmente, também às MNOs em áreas onde essas não tivessem redes móveis própria.

817. A análise de rivalidade identificou estabilidade, nos últimos 5 anos, no *market share* das operadoras no mercado relevante de serviços móveis de voz e dados em nível nacional, consequentemente sem mudança de posição entre os players.

818. Diferentemente, quando analisada a participação das operadoras no mesmo período, no recorte por DDD, verificou-se uma variância de participação de mercado na maioria das regiões. A variação dos *market shares*, verificada na delimitação do mercado de serviço de voz e dados de forma mais detalhada a nível de DDD, denota que um grau de rivalidade existe nestes mercados antes da Operação.

819. Acerca da quantidade de ERBs detidas por cada operadora em nível nacional, observou-se, também, relativa estabilidade nos últimos 3 anos.

820. No que diz respeito a capacidade de espectro de radiofrequência autorizado para uso, pode-se afirmar que não há variação desde 2015, ano em que ocorreu o último leilão pela Anatel. Assim, também no recorte por DDD, verifica-se ausência de variância de *shares*.

821. Além da análise de rivalidade relacionada à variância de *shares* nos mercados relevantes envolvidos na Operação, foram analisados dados relacionados à portabilidade numérica. A portabilidade numérica pode favorecer um ambiente concorrencial ao reduzir os custos de trocas. Porém, foi ponderado que os índices de portabilidade observados podem estar relacionados com outros indicadores de qualidade significativamente baixos. Portanto, a portabilidade pode ou não ser um indicativo sobre a existência ou não de rivalidade no mercado *downstream* da Operação.

822. As Requerentes aduziram que a saída da Oi seria neutra do ponto de vista de rivalidade no mercado, pois a pressão competitiva se daria entre Claro, Telefônica e Tim. Foi verificado que a venda da Oi poderá conferir às Compradoras capacidade de rivalizar, seja no mercado *downstream* ou *upstream*. Porém, essa ampliação da capacidade de rivalizar, por si só, não poderia ser considerada um fator suficiente para observar rivalidade efetiva após a Operação. Isso porque **as firmas incumbentes que restarão no**

mercado após a saída da Oi Móvel são exatamente as Compradoras nesta Operação, o que pode reduzir seus incentivos a rivalizar, aumentando seus incentivos a se acomodar.

823. A análise de efeitos coordenados decorrentes da operação verificou que a operação não só reduz o já baixo número de players nos mercados sob análise, mas o faz concentrando nas próprias Requerentes quase a totalidade da oferta nos mercados analisados.

824. Em relação à simetria produtiva das empresas nos mercados relevantes analisados, observou-se que a Operação resulta em firmas mais simetrias sobre todas as métricas: base de clientes, quantidade de ERBs, capacidade de uso de espectro. Cada uma das Requerentes passará a deter cerca de um terço da quantidade de clientes; quase um terço da quantidade de estações rádio base nacionalmente; e um terço da capacidade de uso de espectro de radiofrequência.

825. Além disso, foi verificado que as firmas rivais têm reduzida capacidade de expandir oferta no curto prazo, seja por meio de entradas *greenfield*, seja por meio de expansão.

826. A Oi, empresa que está sendo vendida na Operação, é caracterizada por adotar estratégias comerciais disruptivas. Essas ações caracterizam-na como um *maverick*. Acordos colusivos, explícitos ou tácitos, são menos estáveis em mercados onde se observa empresas com ações disruptivas, pois seriam menos comprometidas com a coordenação entre agentes. A saída de uma empresa com essas características eleva a probabilidade de efeitos coordenados decorrentes da Operação.

827. Outro fator observado que aumenta a probabilidade coordenação é a interação das empresas em vários mercados. Situação que ocorre com as empresas envolvidas na Operação. A Claro, Telefônica e Tim possuem atuação nos setores de telefonia fixa, telefonia celular e internet banda larga. Além disso a Claro e a Telefônica prestam serviços de TV por assinatura.

828. Uma característica de mercado que favorece a coordenação é a homogeneidade do produto, quando os consumidores os diferem apenas em preço, ou seja, não são percebidas diferenças qualitativas relevantes entre eles. Nos mercados relevantes analisados foi verificado que no mercado de serviços de voz e dados as ofertas parecem ter uma certa diversificação. De outro lado, no mercado *upstream*, as ofertas de produtos em atacado são reguladas pela Anatel. Por isso, estas são bastante homogêneas, diferenciando-se basicamente em preços.

829. Os clientes no mercado *downstream* são bastante atomizados, indicando um menor poder de compra. Enquanto no mercado *upstream*, as MVNOs e MNOs regionais (clientes) dependem de acessar o espectro de radiofrequência detido pelas MNOs (Requerentes) que possuem em conjunto por volta de 97% do total da largura de banda disponível atualmente. Assim, conclui-se que as MVNOs e MNOs regionais também possuem poder de compra reduzido neste mercado e que ficará ainda menor após a operação.

830. Ademais, esta SG verificou que os dados de preços, de volume de capacidade e outras informações sobre os competidores e os seus comportamentos possuem

bastante transparência. Essa característica facilita o monitoramento das empresas envolvidas em um acordo e permite a adoção de medidas dissuasórias.

831. As Requerentes possuem uma série de acordos de *RAN sharing* estabelecidos entre si. Além disso, a Operação é fruto de um conjunto de documentos e contratos celebrados entre as Requerentes. E, as relações entre as Requerentes não se encerram com o fechamento da Operação. No escopo da Operação, as Compradoras celebraram, com a Oi, contratos de Transição, de Compartilhamento de Infraestrutura e de Fornecimento e de Capacidade de Transmissão de Sinais de Telecomunicações em Regime de Exploração Industrial. Diante disso, verifica-se como característica desse mercado diversas relações societárias, empresariais ou comerciais que podem restringir a rivalidade ou aumentar a transparência de informações das empresas.

832. Na ausência de remédios antitruste, a entrada de novos rivais efetivos não constitui fator a mitigar eventuais tentativas de exercício poder unilateral e coordenado de mercado em caso de aprovação da Operação. Além disso, a análise de rivalidade busca averiguar se existem atualmente no mercado empresas que poderiam efetivamente contestar as Requerentes e absorver um desvio de demanda causado por eventual tentativa de exercício de poder de mercado decorrente da operação.

833. Nesse sentido, reside um dos diversos ineditismos da Operação em tela, as firmas que teriam a capacidade de rivalizar são exatamente as três Compradoras. Em outras palavras, a empresa resultante do Ato de Concentração da Claro adquirindo a SPE Claro seria contestada pela fusão da Telefônica com a SPE Telefônica e da Tim com SPE Tim, e vice-versa. Vez que a possibilidade de contestação estaria alicerçada na reação das próprias Requerentes, inexistindo essa possibilidade por parte de outras empresas atuantes no mercado.

834. Dessa forma, foi necessário sobrepesar se os incentivos para a acomodação não seriam superiores aos incentivos a rivalizar entre si. Ou seja, a rivalidade do mercado depende se o custo de oportunidade de uma possível contestação de um desvio na demanda seria menor do que uma acomodação das três Compradoras. Essa particularidade ensejou uma análise mais aprofundada dos efeitos coordenados decorrentes da Operação.

835. Por sua vez, tal análise indicou que as características dos mercados relevantes envolvidos na operação favorecem a obtenção de um acordo explícito ou tácito, além de permitir a detecção de desvios desse acordo e a punição de eventuais desvios. Esse acordo, anticompetitivo e deletério ao consumidor, pode resultar na adoção de aumento de preços ou redução de quantidades ofertadas, diminuindo a qualidade ou a variedade dos produtos, ou, ainda, reduzindo o ritmo das inovações com relação aos níveis que vigorariam sob condições de acirrada concorrência, por um período razoável de tempo, com o objetivo de aumentar lucros em detrimento aos consumidores (consumidores finais no varejo ou consumidores no atacado, MNOs regionais e MVNOs).

836. Em conclusão, a análise concorrencial indicou que a operação reduz os incentivos das Requerentes a rivalizar, aumentando, na verdade, os incentivos a acomodação. Além disso, verificam-se incentivos para o fechamento do mercado, particularmente via impedimento ou deterioração do acesso ao mercado de acesso às redes móveis em atacado.

837. As alegadas eficiências decorrentes da Operação, sistematizadas em parecer econômico elaborado pela Tendências Consultoria Integrada, foram apresentadas em quatro grupos distintos, quais sejam: (i) ganhos de eficiência espectral, (ii) otimização da infraestrutura – redução de sites, (iii) ampliação de cobertura (iv) economias de escala.

838. A análise da SG sobre alegadas eficiências permitiu as seguintes conclusões.

839. As alegadas economias de escala decorrentes da Operação foram apresentadas de forma genérica e superficial, não permitindo uma avaliação minuciosa e, por conseguinte, sua consideração para fins de decisão. Ademais, os possíveis investimentos para a modernização da rede móvel da Oi a serem realizados pelas Compradoras não são específicos da Operação, sendo mandatórios para qualquer outro eventual adquirente.

840. Em relação aos ganhos de eficiência espectral, os elementos colhidos ao longo da instrução, incluindo a literatura técnica sobre a operação de redes móveis, corrobora, ao menos no plano teórico, as alegações das Requerentes quanto aos possíveis incrementos de capacidade e ganhos de eficiência promovidos pela agregação de faixas do espectro de radiofrequência.

841. Contudo, as estimativas elaboradas pela Tim e pela Telefônica se basearam em premissas internas, as quais não foram informadas à SG. Além disso, as Requerentes não indicaram quais faixas do espectro de radiofrequência serão agregadas para se obter uma maior eficiência espectral no pós-Operação. Também não foram fornecidas medidas de eficiência espectral que permitissem uma avaliação do potencial da Operação para relaxar eventuais restrições de capacidade das Compradoras.

842. Dessa forma, embora se reconheça que a Operação tem o potencial de promover ganhos de eficiências espectral, os ganhos alegados não preenchem o critério de verificabilidade estabelecido no Guia H.

843. No que tange à otimização das infraestruturas decorrente da redução de sites e da ampliação de cobertura, em especial da cobertura 4G, os alegados ganhos de eficiência estão mais próximos de atender aos critérios definidos no Guia H.

844. Embora as estimativas das Requerentes tenham sido mantidas em acesso restrito, a proxy utilizada para realizar as estimações – o número de sites/ERBs – é uma informação pública.

845. Ademais, os critérios e métodos utilizados pela Tendências Consultoria para realizar os estudos foram informados na versão pública desse parecer econômico, de modo que exercício similar pode ser realizado por terceiros que pretendam avaliar as sobreposições de sites, a potencial de redução de duplicidades e a ampliação de cobertura, inclusive com tecnologia 4G.

846. Reconheceu-se também que a eliminação de duplicidades e a ampliação da cobertura 4G a partir de um site já existente podem ser consideradas eficiências alocativas da Operação. Com efeito, na ausência da Operação, sites de ambas as operadoras precisariam ser mantidos para atender ao mesmo conjunto de clientes (formado pelos atuais clientes da Oi e da Compradora na localidade em questão).

847. Dessa forma, a análise da SG identificou fortes incentivos para que as Compradoras eliminem duplicidades, de modo a reduzir despesas operacionais, e evitem alguns investimentos em novas estações rádio base, em virtude da aquisição dos ativos da UPI Ativos Móveis.

848. Por outro lado, a melhoria no atendimento dos atuais clientes da Oi, em particular com as tecnologias mais modernas, irá depender de investimentos adicionais. De fato, o mero atendimento dos atuais clientes da Oi a partir das redes móveis atualmente detidas pelas Compradoras pode, a depender das circunstâncias, comprometer a qualidade dos serviços para ambas as bases de clientes.

849. Portanto, a medida do repasse das eficiências, mensurada pela melhoria na qualidade da cobertura e do atendimento aos consumidores de forma geral, depende dos incentivos das Compradoras para disputar clientes, inclusive para reter a base de clientes que está sendo adquirida da Oi. Na ausência de disputa por esses clientes, o repasse tende a ser mais lento ou mesmo requerer preços mais elevados do que aqueles praticados pela Oi atualmente.

850. Por tais razões, o parecer da SG entendeu que a adoção de remédios antitruste que desestimulem eventuais estratégias de acomodação por parte das Compradoras se mostra essencial para que as alegadas eficiências sejam repassadas aos consumidores.

851. Considerando: (i) os riscos concorrenciais identificados; (ii) a impossibilidade de enquadramento das alegadas eficiências econômicas da operação nos termos do art. 88, § 6º, da Lei nº 12.529/2011; (iii) o fato de que os Terceiros Interessados apresentaram sugestões de remédios para a Operação; e, (iii) a apresentação pelas Requerentes de proposta de Acordo em Controle de Concentrações (ACC) ao longo da instrução dos autos, negociada com esta SG; mostra-se oportuno tecer considerações sobre a imposição de restrições à Operação para mitigar os riscos concorrenciais dela advindos, em cenário de aprovação do presente AC com as restrições negociadas, entre Requerentes e SG, constantes na minuta de ACC.

852. Apesar da preferência do Cade por remédios estruturais, no entendimento desta SG, esta seria uma solução que guardaria maior imprevisibilidade quanto à sua conclusão efetiva, visto que a venda do negócio poderia ser desproporcional frente ao risco concorrencial da Operação, na medida que restringiria demasiadamente eventuais eficiências decorrentes do Ato de Concentração.

853. Além disso, haveria riscos associados à viabilidade de se encontrar tempestivamente um comprador com expertise e experiência para uma atuação em telefonia móvel celular a nível nacional.

854. A concentração de espectro reforça a posição dominante das empresas no mercado *upstream* se mostrando provável o fechamento de acesso ao espectro de radiofrequência detido pelas Requerentes. As barreiras neste mercado são elevadas e a probabilidade de uma entrada efetiva, suficiente e tempestiva foi descartada.

855. Além disso, foi constatada ausência de rivalidade no mercado de acesso às redes móveis em atacado. As características deste mercado mostraram-se favoráveis ao estabelecimento e manutenção de acordos colusivos, sejam explícitos ou tácitos, com redução dos incentivos a rivalizar e aumento dos incentivos à acomodação.

856. Outrossim, denota-se que um remédio estrutural poderia ser desproporcional visto que o racional da Operação está vinculado à necessidade que Telefônica e Tim possuem de aquisição de espectro adicional, de modo a aprimorar suas atividades e a qualidade de prestação de serviços para suas respectivas bases de clientes e para a expansão de suas atividades no Brasil.

857. Além disso, há incertezas em relação à viabilidade de se encontrar um comprador tempestivamente, trazendo riscos importantes para a efetividade do remédio em tal configuração.

858. Nesse sentido, a SG negociou remédios que pudessem mitigar os riscos concorrenciais da Operação como proposta. Esta SG entende que um remédio estrutural poderia desvirtuar a Operação e suas alegadas eficiências. Um remédio que determinasse a venda por completo da Oi Móvel poderia ser desproporcional ao problema concorrencial identificado além de apresentar riscos relevantes de não efetividade. Outro possível remédio estrutural seria vender partes da Oi, porém este poderia restringir eventuais eficiências advindas da Operação.

859. Assim, foi negociada uma proposta de ACC com remédios comportamentais que permitissem mitigar os danos concorrenciais identificados, em especial a probabilidade de efeitos coordenados e fechamento de mercado decorrentes da Operação. Como amplamente discutido, o acesso às redes móveis em atacado é elemento essencial para a oferta de serviços móveis de voz e dados. Tal acesso pode se dar por meio de acordos de *Ran sharing*, bem como outros tipos de contratos, por exemplo, de aluguel de espectro de radiofrequência, de roaming nacional, de pacotes de voz e dados para operadores virtuais.

860. A operação reduz o incentivo para que as Requerentes forneçam tal acesso a outros players, aumentando o incentivo para que compartilhem esses elementos apenas entre si. Com limitado acesso às redes móveis em atacado, reduz-se a possibilidade de outros players rivalizarem com as Requerentes, elevando os incentivos delas a se acomodar. O remédio negociado tem como objetivo mitigar tais riscos, ao prever compromissos de oferta de acordos de *Ran sharing*, de aluguel de espectro e acesso às redes móveis em atacado aos demais *players*, de forma a gerar as condições para eventual entrada, gerando contestabilidade do poder de mercado das Requerentes.

861. Para isso, desenhou-se uma solução que pudesse mitigar os problemas relacionados à possibilidade de acesso às redes móveis em atacado. Desta feita, a contestabilidade advinda da possibilidade de entrada de outros agentes poderia propiciar três efeitos: incentivos para que as Compradoras rivalizem no mercado *upstream*, a entrada de um operador de rede neutra, e a probabilidade de entradas no mercado *downstream*.

862. O remédio para esta Operação foi pensado de forma a proporcionar a oferta de produtos em atacado para players que explorem diferentes modelos de negócio. As ofertas podem ser contratadas por MNOs regionais, MVNOs e por eventuais operadores de rede neutra.

863. Além disso, previu-se um *trustee* para monitorar as obrigações assumidas e, principalmente, mediar eventuais conflitos dentro de prazo definido.

864. Em síntese, o ACC prevê quatro compromissos de obrigação de fazer e um compromisso de monitoramento:

- Oferta Ran sharing;
- Oferta Radiofrequências;
- ORPA Roaming Nacional;
- Oferta de Referência MVNO; e,
- *Trustee* de monitoramento/mediação.

865. Destaca-se que a negociação do remédio teve como princípios a busca de que ele fosse proporcional, tempestivo, factível e verificável. O fato de não reduzir seu escopo a um único tipo de agente ou modelo de negócio aumenta a probabilidade de que o remédio possa ser efetivo. Assim, entende-se que os compromissos do ACC buscam uma solução de mercado ao permitir condições para que existam ofertas para os diversos modelos de negócio no setor de telefonia celular.

866. Deste modo, esta SG entende que a minuta de ACC (SEI 0977149) contém os compromissos necessários para mitigar as preocupações concorrenciais identificadas neste Parecer.

867. Por todo o exposto, nos termos dos artigos 13, inciso XII, e 57, inciso II, da Lei Federal nº 12.529/2011, combinados com o artigo 121, inciso. II, do Regimento Interno do Cade, **conclui-se pela impugnação do presente Ato de Concentração com recomendação de aprovação mediante a celebração de Acordo em Controle de Concentrações.**

