



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE  
TELECOMUNICAÇÕES - SEDE  
COORDENAÇÃO DE PROCEDIMENTOS REGULATÓRIOS

SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2062

**PARECER n. 00675/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.057799/2021-74**

**INTERESSADOS: CONSELHO DIRETOR DA ANATEL - CD**

**ASSUNTO:** Minuta de Ato apresentada para atendimento da determinação constante do item "b" do Acórdão nº 692, de 21/12/2020, do Conselho Diretor da Anatel.

1. Minuta de Ato apresentada para atendimento da determinação constante do item "b" do Acórdão nº 692, de 21/12/2020, do Conselho Diretor da Anatel.
2. Proposta de sujeição de Prestadoras de Pequeno Porte à incidência de obrigações previstas no Regulamento de Segurança Cibernética Aplicada ao Setor de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 740, de 21/12/2020.
3. Aspectos formais. Considerações da Procuradoria.
4. Sugestão de encaminhamento da proposta ao procedimento de Consulta Pública na condição de documento ou matéria de interesse relevante. Possibilidade.
5. Mérito da proposta. Inexistência de óbices jurídicos para o acolhimento. Apresentação de ponderações pela Procuradoria.

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo formalizado no âmbito da Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR), cujos autos vieram a esta Procuradoria, por meio do Informe nº 113/2021/PRRE/SPR (SEI nº 7265667), para análise e manifestação quanto à proposição, a ser submetida ao Conselho Diretor da Anatel, de realização de Consulta Pública, pelo prazo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias, tendo por objeto a Minuta de Ato juntada sob o SEI nº 7265667.

2. A área técnica, mediante a Minuta de Ato apresentada, propõe ao órgão máximo da Agência, com base nas conclusões apresentadas pelo Grupo Técnico de Segurança Cibernética e Gestão de Riscos de Infraestrutura Crítica (GT-Ciber), que seja estabelecido, nos termos do art. 2º, § 1º, do Regulamento de Segurança Cibernética Aplicada ao Setor de Telecomunicações (R-Ciber), aprovado pela Resolução nº 740, de 21/12/2020, a sujeição de todas as Prestadoras de Pequeno Porte (PPP) ao cumprimento do art. 8º do referido Diploma regulamentar, que impõe às prestadoras o dever *"de alterar a configuração padrão de autenticação dos equipamentos fornecidos em regime de comodato aos seus usuários"*.

3. Sugere, ademais, que o referido Colegiado, por meio do Ato proposto, amplie a incidência das obrigações previstas nos arts. 6º a 11 do R-Ciber – com a fixação de prazo de 180 (cento e oitenta) dias para as devidas adequações – às empresas, nominalmente listadas na Minuta ora tratada, (i) detentoras de cabo submarino com destino internacional e (ii) prestadoras do Serviço Móvel Pessoal (SMP) possuidoras de rede própria, que foram classificadas pelo GT-Ciber como PPPs detentoras de Infraestrutura Crítica de Telecomunicações (ICT) de Classe I, isto é, dotadas de maior relevância ou criticidade.

4. O corpo técnico da Agência, no Informe nº 113/2021/PRRE/SPR, assevera que a proposta ora em exame trará inegáveis impactos aos agentes regulados alcançados pelo Ato proposto, *"especialmente aqueles detentores de Infraestrutura Crítica Classe I aos quais se propõe a imputação integral das obrigações constantes do regulamento (quando aplicáveis)"*. Sugere, por essa razão, a realização de Consulta Pública que tenha como objeto a Minuta de Ato ora apresentada.

5. Propôs, ao final, que, após a oitiva desta Procuradoria, "o Conselho Diretor delibere sobre a realização de Consulta Pública sobre o Ato do Conselho Diretor (Anexo I) pelo prazo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias".

6. É o relatório. Passa-se a opinar.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Breve histórico

7. Impõe-se pontuar, inicialmente, alguns passos que antecederam a apresentação da Minuta de Ato ora em análise.

8. O Conselho Diretor da Agência, ao deliberar, nos autos do Processo nº 53500.078752/2017-68, sobre a proposta de reavaliação da regulamentação relacionada a serviços públicos de emergência e à segurança de redes de telecomunicações (item nº 7 da Agenda Regulatória para o biênio 2019-2020 e item nº 5 da Agenda Regulatória para o biênio 2021-2022), aprovou, por meio do Acórdão nº 692, de 21/12/2020 (SEI nº 6357283), a expedição da Resolução nº 740, de mesma data, que aprova o Regulamento de Segurança Cibernética Aplicada ao Setor de Telecomunicações (R-Ciber).

9. Além disso, a referida decisão colegiada impôs, ainda no contexto da edição do R-Ciber, as seguintes determinações:

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, **acordam os membros do Conselho Diretor da Anatel**, nos termos da Análise nº 31/2020/MM (SEI nº 5233452), com os acréscimos e ajustes propostos pelo Presidente Leonardo Euler de Moraes por meio do Voto nº 87/2020/PR (SEI nº 5963564), ambos integrantes deste acórdão:

(...)

b) **determinar que:**

b.1) o **Grupo Técnico de Segurança Cibernética e Gestão de Riscos de Infraestrutura Crítica (GT-Ciber)**, no prazo de 150 (cento e cinquenta) dias contados da sua instauração:

b.1.1) **remeta à Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR) contribuições à minuta de Resolução com proposta de incluir ou dispensar, total ou parcialmente, da incidência das obrigações em segurança cibernética outros agentes do setor de telecomunicações ainda não abrangidos pelo Regulamento;** e,

b.1.2) paralelamente, avalie a viabilidade de modelagem complementar à estrutura prevista no Regulamento com vistas à constituição de entidade, ou designação de ente já existente, para creditação de conformidade em boas práticas de segurança cibernética, e, se entender pertinente, proponha as características de sua estruturação, financiamento e relacionamento com a Anatel; e,

b.2) a **Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR)**, no prazo de 90 (noventa) dias contados do recebimento dos subsídios mencionados na alínea "b.1", **promova as instruções complementares que julgar pertinentes e submeta uma proposta ao Colegiado, após oitiva da Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel.** (grifos nossos)

10. Em atendimento às providências estipuladas pelo Conselho Diretor, o GT-Ciber apresentou, como resultado de seus trabalhos, o Informe nº 200/2021/COGE/SCO (SEI nº 7040861), em que constam, em conclusão, as seguintes propostas, *in verbis*:

7.1. Em atenção ao item b.1.1 do Acórdão n.º 692 o GT-Ciber propõe:

a) a **incidência do art. 8.º do R-Ciber a todas as prestadoras de serviços de telecomunicações, independentemente do porte;**

b) a criação de três classes [d]e ICT com previsão de incidência gradativa das obrigações estabelecidas nos arts 6.º ao 11 do R-Ciber, aos seus detentores que sejam PPP, assim descritas:

I - **Infraestruturas Críticas Classe I – Classe de infraestruturas críticas que, conforme a sua relevância ou nível de criticidade nas redes de telecomunicações, quando detidas por**

**uma determinada prestadora, torna exigível as disposições estabelecidas nos arts. 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e do art. 11 do R-Ciber.**

II - Infraestruturas Críticas Classe II – Classe de infraestruturas críticas que, conforme a sua relevância ou nível de criticidade nas redes de telecomunicações, quando detidas por uma determinada prestadora, torna exigível as disposições estabelecidas no art. 6º, 8º e do art. 11 do R-Ciber.

III - Infraestruturas Críticas Classe III – Classe de infraestruturas críticas que, conforme a sua relevância ou nível de criticidade nas redes de telecomunicações, quando detidas por uma determinada prestadora, torna exigível as disposições estabelecidas no art. 8º e 11 do R-Ciber.

**c) Que sejam consideradas, inicialmente, as seguintes ICT incluídas na Classe I: (1) Cabo submarino com destino internacional; (2) Prestadores do SMP que detenham rede própria; (3) Detentores de Rede de suporte para Transporte de tráfego interestadual em mercado de atacado.**

d) Nesse momento, não existem definições de infraestruturas críticas para Classes II e III, de formas que tais classes ficam aprovadas como possíveis à partir de eventuais futuras definições, portanto, não aplicável no momento.

7.2. Em atenção ao item b.1.2 do Acórdão n.º 692 o GT-Ciber propõe:

a) que não seja constituída ou designada uma entidade já existente, para creditação de conformidade em boas práticas de segurança cibernética. (grifos nossos)

11. Registre-se que a decisão do Superintendente de Controle de Obrigações, na qualidade de Coordenador do GT-Ciber, de encaminhar as referidas contribuições à Superintendência de Planejamento e Regulamentação (Despacho Decisório nº 229/2021/COGE/SCO, de 30/07/2021 - SEI nº 7191384) foi impugnada mediante a interposição de recursos administrativos interpostos por Claro S.A. (SEI nº 7256114), Telefônica Brasil S.A. (SEI nº 7256387), Oi S.A. (SEI nº 7268965), Telcomp - Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas (SEI nº 7281014), TIM S.A. (SEI nº 7317915) e Algar Telecom S.A. (SEI nº 7319322), os quais, após o indeferimento de pleito de efeito suspensivo pelo Presidente do Conselho Diretor (SEI nº 7388280), não tiveram, até o momento, o mérito apreciado pela Agência.

12. A Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR), a quem cabia, nos termos do Acórdão CD nº 692, de 21/12/2020, receber os subsídios ofertados pelo GT-Ciber, promover instruções complementares que julgar pertinentes e submeter uma proposta de Resolução ao Conselho Diretor, requereu do referido Grupo Técnico, inicialmente, a lista das empresas que estariam atualmente enquadradas como PPPs detentoras de Infraestrutura Críticas Classe I, *"com o intuito de sinalizar de forma clara ao Setor quais seriam os agentes impactados pela decisão"*.

13. O Superintendente de Controle de Obrigações, por meio do Memorando nº 120/2021/COGE/SCO (SEI nº 7259741), indicou, com base no mencionado critério, 7 (sete) empresas possuidoras de cabo submarino com destino internacional e 13 (treze) prestadoras do SMP com rede própria.

14. Com relação às empresas detentoras de rede de suporte para transporte de tráfego interestadual em mercado de atacado, última categoria, conforme a proposta apresentada, de PPPs com ICT de Classe I, asseverou o Coordenador do GT-Ciber que a Agência não dispõe, neste momento, de informações suficientes para identificá-las e que a pesquisa a ser empreendida para esse fim deveria durar de 2 (dois) a 6 (seis) meses. Sugeriu, por essa razão, *"que seja dado andamento no processo com a parte já identificada, que seria complementada quando da conclusão da pesquisa do requisito 3 mencionada"*.

15. De posse dessas últimas informações, a SPR, por meio do Informe nº 113/2021/PRRE/SPR, passou à análise propriamente dita das contribuições do GT-Ciber.

16. Destacou, em primeiro lugar, que o referido Grupo havia concluído pela inexistência de motivos suficientes para justificar o estabelecimento de uma entidade – mediante criação ou designação de uma já existente – para creditação de conformidade em boas práticas de segurança cibernética, *"tendo em vista os custos envolvidos em operacionalizar tal medida, face às possibilidades de atuação do próprio GT-Ciber conforme atribuições definidas no regulamento"*. A SPR, considerando desnecessária a promoção de instrução adicional quanto ao ponto, submeteu o referido entendimento *"para ratificação pelo Conselho Diretor, caso assim entenda"*.

17. Em seguida, consignou a SPR que, embora o Acórdão nº 692/2020 tenha-lhe incumbido de formular proposta com base em *"contribuições à minuta de Resolução"* remetidas pelo GT-Ciber, a ferramenta apropriada para a operacionalização da ação pretendida pelo Conselho Diretor da Anatel se encontraria prevista no art. 2º, § 1º, do R-Ciber, aprovado pela Resolução nº 740, de 21/12/2020, que estabelece a possibilidade de o referido Colegiado, de forma motivada, incluir ou dispensar da incidência das disposições do citado Regulamento, total ou parcialmente, prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo ou restrito, independentemente do porte, empresas

detentoras de direito de exploração de satélite para transporte de sinais de telecomunicações e demais empresas do ecossistema de telecomunicações envolvidos direta ou indiretamente na gestão ou no desenvolvimento das redes e serviços de telecomunicações.

18. Assevera que o mecanismo previsto na norma regulamentar acima apontada possibilita *"um recorte mais preciso da abrangência do regulamento, tendo em vista que em termos de segurança cibernética outros critérios são importantes quando se determina a relevância de um agente em todo o ecossistema, além daqueles definidos pela regulamentação de competição"*. Enfatiza, ademais, tratar-se de modelo dotado de *"maior dinamicidade para corresponder ao diagnóstico que é realizado do setor de telecomunicações, haja vista que alterações regulamentares passam por procedimentos mais complexos e demorados"*.

19. Sugere, dessa forma, que a proposta do GT-Ciber, de inclusão de novos agentes ao universo daqueles já submetidos às obrigações do R-Ciber, seja materializada por meio de Ato do Conselho Diretor da Anatel, nos termos da Minuta apresentada em anexo.

20. Destaca, por fim, ter proposto na Minuta a fixação de um prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que as PPPs alcançadas pelo Ato a ser editado possam se adequar aos seus termos, nos mesmos moldes do prazo previsto no art. 27 do R-Ciber, bem como a realização prévia de Consulta Pública com prazo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias, a ser deliberada pelo Conselho Diretor, em razão dos impactos que seriam causados aos agentes regulados abrangidos pelo Ato, *"especialmente aqueles detentores de Infraestrutura Crítica Classe I aos quais se propõe a imputação integral das obrigações constantes do regulamento (quando aplicáveis)"*.

## **2.2 Aspectos formais da Minuta de Ato: da determinação constante do Acórdão nº 692, de 21/12/2020, do Conselho Diretor da Anatel**

21. Realizada a necessária contextualização fática da matéria, cabe a este órgão de consultoria jurídica, neste momento, examinar a observância da proposta de Ato encaminhada pela Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR) às determinações exaradas pelo Conselho Diretor no Acórdão nº 692, de 21/12/2020, replicadas no Despacho Ordinatório SCD, de mesma data (SEI nº 6357482), bem como às disposições legais e regimentais pertinentes.

22. Como visto, propõe-se a edição, por parte do Conselho Diretor da Anatel, de ato formal e concreto que estenda a todas as Prestadoras de Pequeno Porte (PPP), assim definidas no art. 4º, XV, do Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), a obrigação prevista no art. 8º do Regulamento de Segurança Cibernética Aplicada ao Setor de Telecomunicações (R-Ciber), aprovado pela Resolução nº 740, de 21/12/2020, que assim dispõe:

Art. 8º A prestadora deve alterar a configuração padrão de autenticação dos equipamentos fornecidos em regime de comodato aos seus usuários.

Parágrafo único. Cabe ao GT-Ciber estabelecer a relação dos equipamentos abrangidos e dispor sobre os aspectos de forma e procedimento relativos à medida de que trata o *caput*, observado o disposto no art. 24 deste Regulamento.

23. Propõe-se, igualmente, que o órgão máximo da Agência, por meio do referido Ato, estenda as obrigações contidas nos arts. 6º a 11 do referido Diploma, especificamente, às prestadoras de pequeno porte dotadas de cabo submarino com destino internacional e às prestadoras de pequeno porte executantes do Serviço Móvel Pessoal (SMP) que possuam rede própria, todas nominalmente identificadas na Minuta de Ato apresentada. Essas duas subcategorias de PPP foram classificadas pelo GT-Ciber como detentoras de Infraestrutura Crítica de Telecomunicações (ICT) de Classe I, ou seja, dotadas de maior relevância ou criticidade. Assim, de acordo com a Minuta de Ato ora examinada, essas prestadoras passariam a observar as seguintes obrigações constantes do R-Ciber, *in verbis*:

### **CAPÍTULO III**

#### **DA SEGURANÇA CIBERNÉTICA NO ÂMBITO DAS REDES E SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES E DA MITIGAÇÃO DE RISCOS EM INFRAESTRUTURAS CRÍTICAS**

##### **Seção I**

##### **Das Obrigações**

Art. 6º A empresa deve elaborar, implementar e manter uma Política de Segurança Cibernética, nos termos da Seção II deste Capítulo.

Art. 7º A prestadora deve utilizar, no âmbito de suas redes e serviços, produtos e equipamentos de telecomunicações provenientes de fornecedores que possuam política de segurança

cibernética compatíveis com os princípios e diretrizes dispostos neste Regulamento e realizam processos de auditoria independente periódicos.

§ 1º Os resultados do processo de auditoria mencionado no *caput* devem estar disponíveis para a Anatel a qualquer momento, sempre que requisitados.

§ 2º Cabe ao GT-Ciber dispor sobre os aspectos de forma e procedimento relativos à medida de que trata o *caput*, observado o disposto no art. 24 deste Regulamento.

Art. 8º A prestadora deve alterar a configuração padrão de autenticação dos equipamentos fornecidos em regime de comodato aos seus usuários.

Parágrafo único. Cabe ao GT-Ciber estabelecer a relação dos equipamentos abrangidos e dispor sobre os aspectos de forma e procedimento relativos à medida de que trata o *caput*, observado o disposto no art. 24 deste Regulamento.

Art. 9º A prestadora deve notificar à Agência e comunicar às demais prestadoras e aos usuários, conforme o caso e sem prejuízo de outras obrigações legais de comunicação, os incidentes relevantes que afetem de maneira substancial a segurança das redes de telecomunicações e dos dados dos usuários, nos termos da Seção III deste Capítulo.

Art. 10. A prestadora deve realizar ciclos de avaliação de vulnerabilidades relacionadas à Segurança Cibernética, nos termos da Seção IV deste Capítulo.

Art. 11. A prestadora deve enviar à Anatel informações sobre suas Infraestruturas Críticas de Telecomunicações, nos termos da Seção V deste Capítulo.

24. Observa-se que a proposta de veiculação da matéria ora tratada em Ato a ser editado pelo Conselho Diretor da Anatel apresenta-se como forma alternativa de cumprimento da decisão prolatada pelo referido Colegiado nos autos do Processo nº 53500.078752/2017-68 (Acórdão nº 692, de 21/12/2020), que determinou, de forma expressa, que as conclusões alcançadas pelo GT-Ciber fossem materializadas em **contribuições a minuta de Resolução** que contivesse proposta de incluir ou dispensar, total ou parcialmente, da incidência das obrigações em segurança cibernética outros agentes do setor de telecomunicações ainda não abrangidos pelo R-Ciber. Os referidos subsídios, prestados, a princípio, para a elaboração de uma minuta de Resolução, deveriam, em seguida, ser recebidos pela SPR para a eventual promoção de instruções complementares e a submissão da proposta ao Conselho Diretor, após a oitiva desta Procuradoria. Confira-se, mais uma vez, o teor das referidas determinações:

#### DESPACHO ORDINATÓRIO

**O CONSELHO DIRETOR DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES**, no uso de suas atribuições legais, regulamentares e regimentais, examinando os autos do processo em epígrafe, referente à Proposta de reavaliação da regulamentação relacionada a serviços públicos de emergência e à segurança de redes de telecomunicações, **decidiu**, em sua Reunião nº 894, de 17 de dezembro de 2020, tendo por fundamento o Voto nº 87/2020/PR (SEI nº 5963564), **determinar que:**

a) o **Grupo Técnico de Segurança Cibernética e Gestão de Riscos de Infraestrutura Crítica (GT-Ciber)**, no prazo de 150 (cento e cinquenta) dias contados da sua instauração:

a.1) **remeta à Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR) contribuições à minuta de Resolução com proposta de incluir ou dispensar, total ou parcialmente, da incidência das obrigações em segurança cibernética outros agentes do setor de telecomunicações ainda não abrangidos pelo Regulamento;** e,

a.2) paralelamente, avalie a viabilidade de modelagem complementar à estrutura prevista no Regulamento com vistas à constituição de entidade, ou designação de ente já existente, para creditação de conformidade em boas práticas de segurança cibernética, e, se entender pertinente, proponha as características de sua estruturação, financiamento e relacionamento com a Anatel; e,

b) a **Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR)**, no prazo de 90 (noventa) dias contados do recebimento dos subsídios mencionados na alínea “a”, **promova as instruções complementares que julgar pertinentes e submeta uma proposta ao Colegiado**, após oitiva da Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel.

25. A opção do Conselho Diretor por uma roupagem normativa mais solene (Resolução) para a realização, num futuro próximo, de uma eventual alteração no Regulamento de Segurança Cibernética que acabava de ser expedido, naquela ocasião, pelo referido Colegiado encontra-se evidenciada no Voto nº 87/2020/PR (SEI nº

5963564), em que foi enfatizada a necessidade de uma maior participação dos agentes setoriais potencialmente interessados nas discussões sobre a possível ampliação do universo de atores submetidos, em maior ou menor extensão, às obrigações previstas no mencionado Diploma. Confira-se, nesse sentido, os seguintes trechos da referida manifestação decisória, *in verbis*:

4.97. **Muito embora a minuta de Regulamento ora discutida proponha dispensar os PPP das obrigações, é certo que essas prestadoras não podem ficar completamente alheias ao sistema coordenado de monitoração e resposta a incidentes cibernéticos.** A proposta de texto normativo, aliás, não prevê sua isenção em relação aos princípios e diretrizes de atuação em segurança cibernética, que devem se aplicar universalmente aos agentes do setor de telecomunicações.

4.98. Assim, **cabará ao GT-Ciber, como instância tecnicamente capacitada, interagir e discutir com os atores do setor a eventual adoção de assimetrias regulatórias e, consoante previsão constante da própria minuta de Regulamento, propor e subsidiar a decisão de sua adoção pelo Colegiado.**

(...)

4.103. Como se observa, nos primeiros meses após sua ativação, cabará ao Grupo, no âmbito da jurisdição regulatória da Agência, discutir uma série de condições, parâmetros e procedimentos relacionados à implantação, pelos agentes abrangidos, das condutas e medidas de atuação em segurança cibernética e mitigação de riscos em infraestruturas críticas de telecomunicações.

4.104. Assim, **o presente Voto adiciona à proposta do Relator determinação de que o GT-Ciber avalie, em colaboração com as prestadoras e a sociedade em geral, a possibilidade de participação e colaboração dos diferentes agentes do ecossistema para o *framework* estabelecido pelo próprio Regulamento.**

4.105. Em outras palavras, se por um lado é conhecida a importância de se organizar e mobilizar as grandes prestadoras para que atuem em conformidade com determinadas condutas e procedimentos em segurança cibernética, para, desta forma, ampliar e robustecer os patamares de segurança e resiliência das redes e serviços; por outro é **igualmente salutar discutir, de modo aberto e transparente, como agentes outros desse mesmo ecossistema podem contribuir para a consecução desse mesmo objetivo comum.**

4.106. Nessa esteira, **propõe-se determinar ao GT-Ciber que nos seus primeiros meses de trabalho priorize alguns tópicos específicos, de modo a possibilitar que, em 150 (cento e cinquenta) dias, contados da instauração do Grupo, remeta à Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR) suas contribuições para uma minuta de Resolução contendo proposta de incluir ou dispensar, total ou parcialmente, das obrigações regulamentares, as prestadoras ainda não abrangidas pelo Regulamento, independentemente do porte, operadoras de capacidade satelital e demais empresas do ecossistema de telecomunicações envolvidos direta ou indiretamente na gestão ou no desenvolvimento das redes e serviços de telecomunicações.**

4.107. Dessa forma, **após eventualmente serem incluídos pelo Conselho Diretor no escopo das obrigações regulamentares, esses novos atores passariam a ser objeto da atuação da Anatel e do GT-Ciber nos termos previstos no Capítulo IV, especialmente de sua Seção II.**

4.108. Nesse sentido, observadas as atribuições e competências do GT-Ciber, **antes de integrarem o *framework* regulatório, tais disposições serão discutidas no âmbito do GT-Ciber, com a participação dos agentes setoriais e das Superintendências afetas, e realizada uma Consulta Pública para tomada de subsídios junto à sociedade em geral.** (grifos nossos)

26. Dessa forma, é de se reconhecer que a proposta apresentada não seguiu, em seus estritos termos, a deliberação tomada pelo órgão de cúpula da Agência, no sentido de que as contribuições do GT-Ciber relativas à inclusão ou dispensa, total ou parcial, de novos agentes atuantes no setor de telecomunicações no rol de destinatários das obrigações previstas no R-Ciber fossem, após eventuais instruções complementares, formalizadas em Minuta de Resolução (e não em Minuta de Ato). Porém, esta Procuradoria, com base nas razões expostas no próximo tópico deste parecer, não encontra óbice jurídico para que a matéria que está sendo concretamente submetida ao crivo do Conselho Diretor seja objeto de Minuta de Ato a ser expedido pelo referido Colegiado.

27. De todo modo, caso o Conselho Diretor da Agência, na análise de mérito que fará da proposta apresentada, decida manter, em seus exatos termos, a determinação exarada no Acórdão nº 692, de 21/12/2020, nada obsta que a Minuta de Ato sob exame seja convertida em Minuta de Resolução com proposta de alteração do R-Ciber, no que se refere à abrangência subjetiva das obrigações nele previstas, a qual deverá observar, regularmente, o rito do procedimento normativo previsto no art. 62 e seguintes do Regimento Interno da Anatel, bem como as disposições da Lei nº 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das Agências Reguladoras.

### 2.3 Aspectos formais da Minuta de Ato: do enquadramento da proposta efetivamente apresentada aos termos do art. 2º, § 1º, do R-Ciber

28. Conforme relatado, a SPR justificou a apresentação de Minuta de Ato – e não de Minuta de Resolução, conforme determinado pelo Acórdão nº 692/2020 – por entender que a proposta efetivamente formulada pelo GT-Ciber se enquadra na hipótese prevista no art. 2º, § 1º, do R-Ciber, que estabelece a possibilidade de o referido Colegiado, de forma motivada, incluir ou dispensar da incidência das disposições do citado Regulamento, total ou parcialmente, (i) prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo ou restrito, independentemente do porte, (ii) empresas detentoras de direito de exploração de satélite para transporte de sinais de telecomunicações e (iii) demais empresas do ecossistema de telecomunicações envolvidas direta ou indiretamente na gestão ou no desenvolvimento das redes e serviços de telecomunicações.

29. De fato, embora o art. 2º, *caput*, do R-Ciber afaste expressamente, como regra geral, a aplicação de suas disposições às prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo classificadas pela Agência como de Pequeno Porte, o parágrafo primeiro do mesmo dispositivo autoriza a Agência a incluir ou excluir, dentre outros agentes, prestadoras de serviço de telecomunicações de interesse coletivo ou restrito, independentemente do porte por elas ostentado, na esfera de entidades submetidas às obrigações nele previstas. Esta é a redação dos mencionados dispositivos regulamentares, *in verbis*:

Seção II

#### Da Abrangência

Art. 2º **As disposições deste Regulamento aplicam-se a todas as prestadoras dos serviços de telecomunicações de interesse coletivo, ressalvadas as de Pequeno Porte**, conforme conceito definido na regulamentação, observado o disposto neste artigo.

§ 1º **O Conselho Diretor da Anatel poderá, motivadamente, incluir ou dispensar, total ou parcialmente, as prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo ou restrito, independentemente do porte**, empresas detentoras de direito de exploração de satélite para transporte de sinais de telecomunicações e demais empresas do ecossistema de telecomunicações envolvidos direta ou indiretamente na gestão ou no desenvolvimento das redes e serviços de telecomunicações, **da incidência das disposições deste Regulamento.**

§ 2º Os princípios elencados no art. 4º e as diretrizes estabelecidas no art. 5º devem ser observados por todas as prestadoras dos serviços de telecomunicações, de interesse coletivo ou restrito, independentemente do porte, ainda que dispensadas do cumprimento das demais disposições deste Regulamento, bem como pelas demais pessoas naturais ou jurídicas envolvidas direta ou indiretamente na gestão ou no desenvolvimento das redes e serviços de telecomunicações.

§ 3º A dispensa da incidência das disposições deste Regulamento não isenta, em qualquer caso, a prestadora do cumprimento de outras disposições legais e regulamentares. (grifos nossos)

30. Em complemento, o art. 24, II, do R-Ciber atribui ao GT-Ciber a tarefa de propor ao Conselho Diretor condições de inclusão ou dispensa, total ou parcial, dos agentes indicados no art. 2º, § 1º, da incidência da obrigações constantes do referido Regulamento.

31. Veja-se, portanto, que o Regulamento de Segurança Cibernética, embora tenha dispensado, de um modo geral e apriorístico, as Prestadoras de Pequeno Porte do cumprimento das obrigações nele contidas, previu, por outro lado, comando expresso dispondo que toda e qualquer prestadora de serviços de telecomunicações, seja que porte possua, pode ser chamada pela Agência a cumprir, em maior ou menor extensão, as obrigações nele estabelecidas. É dizer, o Regulamento já traz em seu bojo, de antemão, comando dotado de força normativa que estabelece a obrigatoriedade de cumprimento dos deveres nele estipulados, dentre outros, pelas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo ou restrito, independentemente do porte. Tal norma, contudo, protraí o início dessa obrigatoriedade, com relação ao universo de Prestadores de Pequeno Porte, até a prática, por

parte do próprio Conselho Diretor, de atos concretos que definam, em cada situação específica, os destinatários, dentre os que integram aquele universo, e a exata extensão dessa obrigatoriedade.

32. Para tanto, a referida norma impõe, como requisitos únicos, que o ato de inclusão ou de dispensa seja praticado pelo próprio Conselho Diretor, e não de outro órgão da Agência hierarquicamente inferior, e que a deliberação pela prática do ato seja acompanhada da devida motivação.

33. No ponto, entende-se que o art. 2º, § 1º, do R-Ciber autoriza a expedição de Ato para tanto. A bem da verdade, vincular a disposição do art. 2º, § 1º, do R-Ciber à necessidade de expedição de nova Resolução para o fim ora analisado, seria tornar a disposição inócua, uma vez que, independentemente de sua existência, o Conselho Diretor já poderia, de qualquer sorte, alterar o Regulamento, por meio de Minuta de Resolução.

34. Trata-se, desse modo, de mecanismo provido de maior dinamicidade já utilizado em outros Atos Normativos da Agência, a exemplo do já revogado Regulamento sobre Gestão de Risco das Redes de Telecomunicações e Uso de Serviços de Telecomunicações em Desastres, Situações de Emergência e Estado de Calamidade Pública<sup>[1]</sup>, aprovado pela Resolução nº 656, de 17/08/2015, e do Diploma que o sucedeu, o Regulamento sobre o Uso de Serviços de Telecomunicações em Desastres, Situações de Emergência e Estado de Calamidade Pública<sup>[2]</sup>, aprovado pela Resolução nº 739, de 21/12/2020.

35. Assim, como a proposta ora apresentada busca, exatamente, pelos fundamentos técnicos expostos pelo GT-Ciber no Informe nº 200/2021/COGE/SCO, estender (i) a obrigação prevista no art. 8º do R-Ciber a todas as PPPs e (ii) as obrigações previstas nos arts. 6º a 11 do referido Normativo às PPPs que possuam cabo submarino com destino internacional ou que executem o SMP por meio de rede própria, caso o Conselho Diretor entenda conveniente e oportuna, pelas circunstâncias expostas, a superação da determinação, constante do Acórdão nº 692, de 21/12/2020, de oferecimento, pela área técnica, de Minuta de Resolução tratando dessa específica matéria, **esta Procuradoria Especializada não vislumbra, nesta hipótese, a existência de óbice jurídico para que as referidas inclusões sejam propostas, à luz do art. 2º, § 1º, do R-Ciber, por meio de Minuta de Ato a ser analisada e deliberada pelo órgão máximo da Agência.**

## 2.4 Da proposta de submissão da Minuta de Ato à Consulta Pública

36. Sendo mantida a forma de Ato do Conselho Diretor, é importante destacar que o corpo técnico sugeriu a submissão da proposta em questão ao procedimento de Consulta Pública, por entender que a referida proposição *"traz impactos aos agentes regulados abrangidos pelo Ato, especialmente aqueles detentores de Infraestrutura Crítica Classe I aos quais se propõe a imputação integral das obrigações constantes do regulamento (quando aplicáveis)"* (item 5.6 do Informe nº 113/2021/PRRE/SPR).

37. Quanto à eventual submissão da proposta ao procedimento de Consulta Pública, mostra-se oportuno transcrever os pertinentes dispositivos do Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29/04/2013, *in verbis*:

### **Regimento Interno da Anatel**

Art. 59. A Consulta Pública tem por finalidade submeter minuta de ato normativo, **documento ou matéria de interesse relevante**, a críticas e sugestões do público em geral.

§ 1º A Consulta Pública pode ser realizada pelo Conselho Diretor ou pelos Superintendentes, nas matérias de suas competências.

§ 2º A Consulta Pública será formalizada por publicação no Diário Oficial da União, com prazo não inferior a 10 (dez) dias, devendo as críticas e as sugestões serem apresentadas conforme dispuser o respectivo instrumento deliberativo.

§ 3º A divulgação da Consulta Pública será feita também na página da Agência na Internet, na mesma data de sua publicação no Diário Oficial da União, acompanhada, dentre outros elementos pertinentes, dos seguintes documentos relativos à matéria nela tratada:

I - informes e demais manifestações das áreas técnicas da Agência;

II - manifestações da Procuradoria, quando houver;

III - análises e votos dos Conselheiros;

IV - gravação ou transcrição dos debates ocorridos nas Sessões ou Reuniões em que a matéria foi apreciada;

V - texto resumido que explique de forma clara e suficiente o objeto da consulta.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas e devidamente justificadas deverão ser consolidadas em documento próprio a ser enviado à autoridade competente, anexado aos autos



do processo administrativo da Consulta Pública, contendo as razões para sua adoção ou rejeição, e permanecerá à disposição do público na Biblioteca e na página da Agência na Internet.

§ 5º Os pedidos de prorrogação de prazo de Consulta Pública serão decididos pelo Superintendente nas matérias de sua competência e, aqueles relativos a matérias sob a competência do Conselho Diretor, distribuídos ao Conselheiro Relator do processo submetido à Consulta Pública, exceto quando a ausência deste prejudicar a análise tempestiva do pedido, caso em que deverá ser realizado sorteio da matéria, nos termos do art. 9º deste Regimento.

§ 6º Na fixação dos prazos para a apresentação de críticas e sugestões às Consultas Públicas, a Agência deverá considerar, entre outros, a complexidade, a relevância e o interesse público da matéria em análise. (grifo nosso)

38. Consoante se depreende da norma regente supramencionada, é viável essa submissão do Ato proposto à Consulta Pública, na qualidade de documento ou matéria de interesse relevante, de modo a conferir não só transparência ao seu processo de elaboração, mas também para que a sociedade possa, de fato, participar desse processo.

39. Veja-se que essa sugestão de realização de Consulta Pública converge com a orientação manifestada pelo Presidente da Agência, Conselheiro Leonardo Euler de Moraes, no Voto nº 87/2020/PR, que integra os fundamentos do Acórdão nº 692, de 21/12/2020, no sentido que a eventual proposta de submissão, total ou parcial, de outros agentes do setor de telecomunicações ainda não abrangidos pelo R-Ciber à incidência das obrigações relativas à segurança cibernética passasse, também, após a fase de discussões no âmbito do GT-Ciber, por *"uma Consulta Pública para tomada de subsídios junto à sociedade em geral"*.

40. Com efeito, a Consulta Pública serve como fórum apropriado ao recolhimento e à ponderação sobre as diversas possíveis manifestações formuladas por indivíduos e grupos sociais interessados no tema específico. Na interpretação de Floriano de Azevedo Marques Neto<sup>[3]</sup>, os entes públicos incumbidos de exercer a regulação estatal sobre um determinado setor da economia devem ser concebidos com ampla transparência e permeabilidade, sem descuidar de certa neutralidade. A permeabilidade se revela no diálogo permanente, transparente e aberto do regulador com os agentes sujeitos à regulação.

41. Alexandre Santos de Aragão<sup>[4]</sup> explica que os espaços públicos de discussão foram criados como mecanismos de legitimação do processo decisório, no intento de reduzir o déficit democrático da regulação administrativa. Vê-se, pois, que o viés democrático é impingido às instituições públicas na medida em que nelas se abrem espaços destinados à manifestação do indivíduo, no exercício do direito de sua cidadania.

42. É de se concluir, portanto, pela possibilidade de submissão da proposta em tela ao procedimento de Consulta Pública, previsto no art. 59 do Regimento Interno da Agência. Mencione-se, por fim, a necessidade de divulgação da Consulta Pública e dos elementos pertinentes também na página da Anatel na Internet, nos moldes do parágrafo 3º do mesmo dispositivo.

43. As mesmas medidas devem ser adotadas na hipótese de o Conselho Diretor manter a determinação de formalização da proposta ora tratada por meio de Resolução, devendo, ainda, nesse caso, ser observadas as disposições da Lei nº 13.848, de 25/06/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das Agências Reguladoras, e que, especificamente no que se refere ao procedimento de Consulta Pública de minutas e propostas de alteração de atos normativos, estabelece, *in verbis*:

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

§ 1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora.

§ 2º Ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá início após a publicação do respectivo despacho ou aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da agência na internet, e terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.

§ 3º A agência reguladora deverá disponibilizar, na sede e no respectivo sítio na internet, quando do início da consulta pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material

técnico usados como fundamento para as propostas submetidas a consulta pública, ressalvados aqueles de caráter sigiloso.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas pelos interessados deverão ser disponibilizadas na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 10 (dez) dias úteis após o término do prazo da consulta pública.

§ 5º O posicionamento da agência reguladora sobre as críticas ou as contribuições apresentadas no processo de consulta pública deverá ser disponibilizado na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após a reunião do conselho diretor ou da diretoria colegiada para deliberação final sobre a matéria.

§ 6º A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas consultas públicas.

§ 7º Compete ao órgão responsável no Ministério da Economia opinar, quando considerar pertinente, sobre os impactos regulatórios de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidas a consulta pública pela agência reguladora.

44. Verifica-se, por fim, que a área técnica juntou aos autos, regularmente, Minuta de Ato contendo a proposta submetida ao Conselho Diretor (SEI nº 7265667). Além de maior clareza para o procedimento administrativo, trata-se de documento essencial para eventual realização de Consulta Pública, a teor do disposto no art. 59 do Regimento interno da Anatel.

## 2.5 Da realização de Consulta Interna

45. A realização de consulta interna é tratada no art. 60 do Regimento Interno da Agência:

Art. 60. A Consulta Interna tem por finalidade submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante, a críticas e sugestões dos servidores da Agência.

§ 1º A Consulta Interna será realizada previamente ao encaminhamento da proposta de Consulta Pública ao Conselho Diretor, com prazo fixado pela autoridade competente, devendo ser juntada aos autos do processo a que se refere.

§ 2º A Consulta Interna poderá, justificadamente, ser dispensada quando a sua realização impedir ou retardar a deliberação de matéria urgente.

46. Como se observa, de acordo com as disposições regimentais, a realização de Consulta Interna é regra, sendo exceção a sua dispensa.

47. *In casu*, considerando que se trata de **encaminhamento de proposta de Consulta Pública ao Conselho Diretor**, recomenda-se que seja realizado o procedimento de Consulta Interna, nos termos do parágrafo primeiro do art. 60 do Regimento Interno da Agência, ou que seja apresentada justificativa para a sua dispensa, conforme determina o parágrafo segundo do mesmo dispositivo.

## 2.6 Da Análise de Impacto Regulatório

48. Na hipótese da proposta deter ato concreto do Conselho Diretor, sendo submetida à Consulta Pública apenas na condição de documento relevante, não se aplicaria o teor do art. 62 do Regimento Interno, que estabelece a obrigatoriedade de as Resoluções da Agência serem precedidas de Análise de Impacto Regulatório. Eis o teor do referido dispositivo:

Art. 62. Os atos de caráter normativo da Agência serão expedidos por meio de Resoluções, de competência exclusiva do Conselho Diretor, observado o disposto nos arts. 59 e 60, relativos aos procedimentos de Consultas Pública e Interna, respectivamente.

Parágrafo único. **Os atos de caráter normativo a que se refere o caput**, salvo em situações expressamente justificadas, **deverão ser precedidos de Análise de Impacto Regulatório.** (grifos nossos)

49. Por outro lado, caso permaneça a exigência, por parte do Conselho Diretor, da apresentação de Minuta de Resolução, tal como determinado no Acórdão nº 692, de 21/12/2020, deve ser obedecido o rito estabelecido no parágrafo único do art. 62 do Regimento Interno.

## 2.7 Aspectos materiais da Minuta de Ato

50. Ressalte-se, inicialmente, que não cabe a esta Procuradoria adentrar no exame meritório de matérias de índole eminentemente técnica e insertas no âmbito do juízo discricionário da Administração, como é o caso da avaliação de que, dentro do atual cenário de riscos à segurança cibernética, as PPPs, na sua integralidade, deveriam, em atendimento ao art. 8º do R-Ciber, alterar a configuração padrão de autenticação dos equipamentos fornecidos em regime de comodato aos seus usuários ou, ainda, da modulação na abrangência das obrigações pela adoção de critério baseado no grau de relevância e criticidade das Infraestruturas Críticas de Telecomunicações (ICT) detidas pelas diferentes prestadoras.

51. A análise a ser feita por este órgão jurídico deve recair, dessa forma, sobre a compatibilidade e a adequação da proposta com as normas legais e regulamentares pertinentes, em especial com o Regulamento de Segurança Cibernética Aplicada ao Setor de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 740, de 21/12/2020, o qual, após amplo debate, estabeleceu as condutas e os procedimentos para a promoção da segurança nas redes e serviços de telecomunicações, incluindo a segurança cibernética e a proteção das Infraestruturas Críticas de Telecomunicações.

52. Nesse passo, registre-se, desde logo, que esta Procuradoria não vislumbra óbices jurídicos intransponíveis para o acolhimento da proposta formulada pelo GT-Ciber e pela SPR.

53. Analisando-se o teor dos Informes nº 200/2021/COGE/SCO e nº 113/2021/PRRE/SPR, verifica-se que a área técnica apresentou fundamentação suficiente a justificar a submissão de novos agentes setoriais, dentro do universo de PPPs, às obrigações estabelecidas pelo R-Ciber. Veja-se, nesse sentido, os seguintes trechos daquela primeira manifestação técnica acima citada, *in verbis*:

### **II.Aa.1 - Incidência do art. 8.º**

6.30. A previsão normativa descrita no art. 8 refere-se à alteração das configurações de equipamentos de usuários no que se refere às configurações de acesso. Neste sentido constitui obrigação das prestadoras a reconfiguração destes equipamentos evitando a utilização de senhas padrão ou de fácil obtenção. Trata-se de obrigação que pode ser atendida de diversas formas, podendo ser realizada, inclusive, remotamente. Não obstante, há de se reconhecer que existem equipamentos instalados na planta que não possuem suporte tecnológico que permita esta alteração e não contam mais com suporte do fabricante. Nestes casos, há necessidade de substituição destes equipamentos.

6.31. Outro ponto que merece a atenção refere-se ao universo de equipamentos instalados na planta e que, atualmente, operam com esta situação nas configurações de acesso. Tem-se que, independentemente, da quantidade de equipamentos atualmente instalados nestas condições a regra imposta pela Anatel fará com que esta quantidade de equipamentos seja reduzida gradualmente. Conforme o alcance atualmente vigente esta redução se estabilizaria no momento em que as prestadoras incumbidas da obrigação atingissem o seu objetivo. Entretanto, restariam frágeis os equipamentos pertencentes a PPP e, ainda, os pertencentes aos próprios usuários em qualquer prestadora.

6.32. É desejável que toda a planta nestas condições de vulnerabilidade proporcionada pelo uso de senhas padrão ou de fácil obtenção recebam a atenção da Agência e de sua prestadora de serviços. É desejável, também, que na medida em que os equipamentos que não suportam a realização das alterações de configuração de acesso sejam retirados da planta eles não sejam reaproveitados nos mercados secundários. **Neste sentido, o que se propõe é a ampliação, neste momento, da abrangência do alcance da regra, de forma a alcançar a todas as prestadoras de serviços, independentemente do porte.**

6.33. É importante frisar que no subgrupo técnico há proposta avançada para que os itens do Ato nº 77 relativos a utilização de credenciais, em equipamentos terminais, passem a se tornar requisitos obrigatórios de certificação, o que contribuiria de forma salutar, atuando-se diretamente na origem do problema.

6.34. Noutro giro é importante que sejam planejadas ações de conscientização da sociedade para que seus indivíduos não façam opção de aquisição de equipamentos que não atendam às exigências atuais de segurança em mercados paralelos.

## **II.Aa.2 - Incidência da demais obrigações**

(...)

6.37. Noutra giro, há de se reconhecer que outros critérios podem justificar a incidência total ou parcial das obrigações estabelecidas no R-Ciber. É o caso das prestadoras de detêm ICT.

6.38. Nos termos do art. 3.º do R-Ciber ICT são instalações, serviços, bens e sistemas, afetos à prestação de serviços de telecomunicações, que, se forem interrompidos ou destruídos, provocarão sério impacto social, econômico, político, internacional ou à segurança do Estado e da sociedade. Neste sentido, uma ICT merece uma atenção especial do estado com o objetivo de manter esta ICT em condições de disponibilidade para a sociedade cuidando para que a sua segurança física e operacional esteja mantida todo o tempo.

6.39. Neste sentido, entende-se que as prestadoras que detêm ICT, no contexto de segurança cibernética, de qualquer natureza, devem estar abarcadas nesta camada de proteção adicional prevista no R-Ciber e, atualmente, exigidas apenas de prestadoras que não sejam PPP.

6.40. Por outro lado, as características da ICT podem exigir que sejam implementados controles em maior ou menor escala no que diz respeito à incidência de obrigações. Por exemplo, faz muito sentido exigir que esta prestadora adquira produtos de fornecedores que realizam auditorias periódicas quando esta ICT constituir um equipamento para composição de rede lógica, mas pode não fazer sentido quando este produto relacionar-se a uma rede física, como exemplo, cabos de fibras ópticas.

6.41. Como solução para promoção de uma modulação na abrangência das obrigações, sugeriu-se a adoção de uma classificação a incidência de obrigações sobre as prestadoras detentoras de ICT. Assim, sugere-se a criação de três classes de ICT em cuja incidência das obrigações estabelecidas nos arts 6.º ao 11 do R-Ciber podem ser gradativamente exigidas. Essas classes podem ser assim descritas:

I - Infraestruturas Críticas Classe I – Classe de infraestruturas críticas que, conforme a sua relevância ou nível de criticidade nas redes de telecomunicações, quando detidas por uma determinada prestadora, torna exigível as disposições estabelecidas nos arts. 6.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10 e do art. 11 do R-Ciber.

II - Infraestruturas Críticas Classe II – Classe de infraestruturas críticas que, conforme a sua relevância ou nível de criticidade nas redes de telecomunicações, quando detidas por uma determinada prestadora, torna exigível as disposições estabelecidas no art. 6.º, 8.º e do art. 11 do R-Ciber.

III - Infraestruturas Críticas Classe III – Classe de infraestruturas críticas que, conforme a sua relevância ou nível de criticidade nas redes de telecomunicações, quando detidas por uma determinada prestadora, torna exigível as disposições estabelecidas no art. 8.º e 11 do R-Ciber.

**6.42. Desta forma quando uma prestadora detiver uma ICT considerada de Classe I haveria a incidência completa das obrigações prevista no R-Ciber, com possibilidade de modulação na forma e procedimentos, conforme será decidido pelo GT-Ciber.** Quando uma outra prestadora detiver uma ICT considerada de Classe II deverá implementar e manter PSC, alterar a configuração padrão de autenticação dos equipamentos fornecidos em regime de comodato aos seus usuários e enviar informações sobre as ICT para a Anatel. Quando uma outra prestadora detiver uma ICT considerada de Classe II haverá obrigação de alterar a configuração padrão de autenticação dos equipamentos fornecidos em regime de comodato aos seus usuários e enviar informações sobre as ICT para a Anatel.

6.43. Nesse momento, contudo, somente foram estabelecidos os critérios de Infraestruturas Críticas no contexto de segurança cibernética para Classe I, de forma que as Classes II e III ficam como possibilidade futura, não aplicável nesse momento.

(...)

6.47. Quanto à lista de ICT iniciais, sugere-se que sejam incluídas na Classe I, as seguintes infraestruturas (1) Cabo submarino com destino internacional; (2) Prestadores do SMP que detenham rede própria; (3) Rede de suporte para Transporte de tráfego interestadual em mercado de atacado. Explica-se que é considerado cabo submarino com destino internacional os cabos de fibra óptica que interligam qualquer parte do território nacional com uma parte de um território estrangeiro. Considera-se prestadora do SMP que detenha rede própria todas as prestadoras do SMP e as Autorizadas no RV-SMP que possuam qualquer elemento de rede utilizado na prestação do seu próprio serviço. Considera-se rede de suporte para Trânsito de tráfego interestadual o serviço de comutação e/ou uso de rede interurbana de Prestadora de

Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC para encaminhamento de chamadas entre Pontos de Interconexão, entre Áreas Locais distintas, desde que essas áreas estejam em unidades federativas estaduais distintas no território nacional.

6.48. Esta sugestão considera os trabalhos executados no âmbito do Grupo de Gestão de Riscos e Acompanhamento do Desempenho das Redes de Telecomunicações (GGRR). **Trata-se de uma lista não exaustiva de ICT, nem mesmo corresponde à totalidade das infraestruturas já identificadas naquele trabalho. Não obstante, elas foram escolhidas utilizando um critério de relevância para a prestação dos serviços de telecomunicações. Ou seja, são os serviços oferecidos por PPP os quais, na eventual falha, podem produzir um dano coletivo de grandes proporções no cenário nacional.**

6.49. Naturalmente que sendo este o único critério vislumbrado pelo CT-Ciber para a incidência, total ou parcial, das obrigações previstas no R-Ciber não há de se falar em incumbência de outras obrigações para as demais PPP, restando, para estas, a gradação já prevista no R-Ciber. (grifos no original)

54. Veja-se, portanto, que a proposta de expedição de Ato do Conselho Diretor ora tratada observa a exigência, disposta no art. 2º, § 1º, do R-Ciber, de apresentação de motivação para a inclusão, total ou parcial, de prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo ou restrito, independentemente do porte, na esfera de incidência das obrigações previstas no mencionado Regulamento. A indicação, na Minuta sob exame, de que o Ato será expedido, diretamente, pelo Conselho Diretor da Anatel atende, igualmente, o outro requisito, previsto no mesmo dispositivo regulamentar, quanto ao órgão legitimado para a sua prática.

55. Prosseguindo, observa-se que a Minuta de Ato apresentada prevê a sujeição de todas as Prestadoras de Pequeno Porte ao cumprimento do art. 8º do R-Ciber, sem a individualização das empresas que compõem este extenso grupo. Já com relação à submissão às obrigações constantes dos arts. 6º a 11 do referido Regulamento, embora o Informe nº 200/2021/COGE/SCO tenha proposto, em razão do critério utilizado (detentoras de Infraestrutura Crítica de Telecomunicações - ICT de Classe I), a inclusão de todo o conjunto das prestadoras detentoras de cabo submarino com destino internacional e das prestadoras executantes do SMP possuidoras de rede própria, sem qualquer discriminação no âmbito de cada um desses subgrupos, a Minuta examinada traz em seu teor o rol individualizado do nome e CNPJ dessas empresas.

56. Assim, tendo em conta que as empresas arroladas no art. 2º, parágrafos 1º e 2º, da Minuta de Ato não representam um determinado segmento dentro do grupo das PPPs detentoras de cabo submarino com destino internacional ou dentro do grupo das PPPs executantes do SMP detentoras de rede própria, consistindo, na verdade, a integralidade das empresas que, na atualidade, correspondem a essas duas categorias, esta Procuradoria sugere que esses dispositivos do Ato a ser expedido façam, tão somente, uma referência coletiva às prestadoras integrantes desses subgrupos, sem a necessidade da indicação individualizada dessas empresas. Essa formatação teria a vantagem de evitar a edição, por parte do Conselho Diretor, de sucessivos Atos para a atualização quanto à exclusão de empresas que deixem de atender ao critério predefinido ou, principalmente, à inclusão de novas prestadoras que passem a ser enquadrar no mesmo critério. Assim, apenas para deixar mais claro o entendimento ora exposto, sugere-se a seguinte redação:

#### **Proposta da PFE**

Art. 2º Ampliar a incidência das obrigações constantes dos arts. 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 11 do Regulamento de Segurança Cibernética Aplicada ao Setor de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 740, de 21 de dezembro de 2020, às:

I - Prestadoras de Pequeno Porte (PPP) detentoras de cabo submarino com destino internacional; e

II - Prestadoras de Pequeno Porte (PPP) executantes do Serviço Móvel Pessoal (SMP) detentoras de rede própria.

57. Não obstante, considerando que a proposta da área técnica tem o intuito de sinalizar de forma clara ao setor quais seriam, na atualidade, os agentes impactados pela decisão do Conselho Diretor, também é possível que se mantenha a indicação individualizada dessas empresas, recomendando-se apenas, neste caso, que reste claro na Minuta que as disposições do art. 2º são aplicáveis não só às empresas nele especificamente listadas, mas também às novas prestadoras que passem a se enquadrar no mesmo critério.

### **3. CONCLUSÃO**

58. Por todo o exposto, esta Procuradoria Federal Especializada, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia Geral da União - AGU, opina:

#### Quanto aos aspectos formais

a) que, embora a proposta apresentada não tenha seguido, em seus estritos termos, a deliberação tomada pelo órgão máximo da Agência, por meio do Acórdão nº 692, de 21/12/2020, no sentido de que as contribuições do GT-Ciber relativas à inclusão ou dispensa, total ou parcial, de novos agentes atuantes no setor de telecomunicações no rol de destinatários das obrigações previstas no R-Ciber fossem, após eventuais instruções complementares, formalizadas em Minuta de Resolução (e não em Minuta de Ato), esta Procuradoria, pelas razões constantes deste parecer, não encontra óbice jurídico para que a matéria que está sendo concretamente submetida ao crivo do Conselho Diretor seja objeto de Minuta de Ato a ser expedido pelo referido Colegiado;

b) que, no caso de o Conselho Diretor, na análise de mérito que fará da proposta apresentada, decida manter, em seus exatos termos, a determinação exarada no Acórdão nº 692, de 21/12/2020, nada obsta que a Minuta de Ato sob exame seja convertida em Minuta de Resolução com proposta de alteração do R-Ciber, a qual deverá observar, regularmente, o rito do procedimento normativo previsto no art. 62 e seguintes do Regimento Interno da Anatel, bem como as disposições da Lei nº 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das Agências Reguladoras;

c) que, no caso de o Conselho Diretor, por outro lado, entender conveniente e oportuna a superação da determinação, constante do Acórdão nº 692, de 21/12/2020, de oferecimento, pela área técnica, de Minuta de Resolução tratando, especificamente, da submissão da obrigação prevista no art. 8º do R-Ciber a todas as PPPs e das obrigações previstas nos arts. 6º a 11 do referido Normativo às PPPs que possuam cabo submarino com destino internacional ou que executem o SMP por meio de rede própria, esta Procuradoria Especializada, como já asseverado, não vislumbra a existência de óbice jurídico para que as referidas inclusões sejam propostas, à luz do art. 2º, § 1º, do R-Ciber, por meio de Minuta de Ato a ser analisada e deliberada pelo referido Colegiado;

#### Da submissão da Minuta de Ato à Consulta Pública

d) pela constatação de que há viabilidade na submissão do Ato proposto à Consulta Pública, na qualidade de documento ou matéria de interesse relevante, e que a mesma medida deverá ser adotada caso o Conselho Diretor mantenha a determinação de formalização da proposta ora tratada por meio de Resolução;

#### Da realização de Consulta Interna

e) recomenda-se, por se tratar de encaminhamento de proposta de Consulta Pública ao Conselho Diretor, que seja realizado o procedimento de Consulta Interna, nos termos do parágrafo primeiro do art. 60 do Regimento Interno da Agência, ou que seja apresentada justificativa para a sua dispensa, conforme determina o parágrafo segundo do mesmo dispositivo;

#### Da Análise de Impacto Regulatório

f) que, na hipótese da proposta deter ato concreto do Conselho Diretor, sendo submetida à Consulta Pública apenas na condição de documento relevante, não se aplica o teor do art. 62 do Regimento Interno, que estabelece a obrigatoriedade de as Resoluções da Agência serem precedidas de Análise de Impacto Regulatório. Por outro lado, caso permaneça a exigência, por parte do Conselho Diretor, da apresentação de Minuta de Resolução, tal como determinado no Acórdão nº 692, de 21/12/2020, deve ser obedecido o rito estabelecido no parágrafo único do art. 62 do Regimento Interno;

#### Do mérito da proposta

g) que a área técnica, por meio dos Informes nº 200/2021/COGE/SCO e nº 113/2021/PRRE/SPR, apresentou fundamentação suficiente a justificar a submissão de novos agentes setoriais, dentro do universo de PPPs, às obrigações estabelecidas pelo R-Ciber, o que atende à exigência, disposta no art. 2º, § 1º, do R-Ciber, de apresentação de motivação para a inclusão, total ou parcial, de prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo ou restrito, independentemente do porte, na esfera de incidência das obrigações previstas no mencionado Regulamento. A indicação, na Minuta sob exame, de que o Ato será expedido, diretamente, pelo Conselho Diretor da Anatel atende, igualmente, o outro requisito, previsto no mesmo dispositivo regulamentar, quanto ao órgão legitimado para a sua prática;

h) pela observação de que as empresas arroladas no art. 2º, parágrafos 1º e 2º, da Minuta de Ato não representam um determinado segmento dentro do grupo das PPPs detentoras de cabo submarino com destino internacional ou dentro do grupo das PPPs executantes do SMP detentoras de rede própria, consistindo, na verdade, a integralidade das empresas que, na atualidade, correspondem a essas duas categorias. Sugere-se, portanto, que esses dispositivos façam, tão somente, uma referência coletiva às prestadoras integrantes desses subgrupos, sem a necessidade da indicação individualizada dessas empresas. A redação dos mencionados dispositivos poderia ficar assim:

#### **Proposta da PFE**

Art. 2º Ampliar a incidência das obrigações constantes dos arts. 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 11 do Regulamento de Segurança Cibernética Aplicada ao Setor de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 740, de 21 de dezembro de 2020, às:

I - Prestadoras de Pequeno Porte (PPP) detentoras de cabo submarino com destino internacional; e

II - Prestadoras de Pequeno Porte (PPP) executantes do Serviço Móvel Pessoal (SPM) detentoras de rede própria.

i) não obstante, considerando que a proposta da área técnica tem o intuito de sinalizar de forma clara ao setor quais seriam, na atualidade, os agentes impactados pela decisão do Conselho Diretor, também é possível que se mantenha a indicação individualizada dessas empresas, recomendando-se apenas, neste caso, que reste claro na Minuta que as disposições do art. 2º são aplicáveis não só às empresas nele especificamente listadas, mas também às novas prestadoras que passem a se enquadrar no mesmo critério.

À consideração superior.

Brasília, 4 de novembro de 2021.

(assinado eletronicamente)

**VILMAR NERY LOURENÇO**

PROCURADOR FEDERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500057799202174 e da chave de acesso f795b27f

Notas

1. <sup>^</sup> **Regulamento anexo à Resolução nº 656/2015 Art. 2º** *Aplicam-se as disposições deste Regulamento às prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, ressalvadas as de Pequeno Porte, nos termos da regulamentação, observando-se o disposto no art. 14 deste Regulamento. § 1º Ato do Conselho Diretor poderá incluir ou dispensar, total ou parcialmente, definitiva ou temporariamente, da incidência das disposições deste Regulamento prestadoras de serviços de telecomunicações, ainda que de Pequeno Porte ou exploradora de serviço de interesse restrito, e empresas detentoras de outorga do direito de exploração de satélite para transporte de sinais de telecomunicações. (...)*
2. <sup>^</sup> **Regulamento anexo à Resolução nº 739/2020 Art. 2º** *Aplicam-se as disposições deste Regulamento às prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, ressalvadas as de Pequeno Porte, nos termos da regulamentação, observando-se o disposto no art. 8º deste Regulamento. § 1º Ato do Conselho Diretor poderá incluir ou dispensar, total ou parcialmente, definitiva ou temporariamente, da incidência das disposições deste Regulamento prestadoras de serviços de telecomunicações, ainda que de Pequeno Porte ou exploradora de serviço de interesse restrito, e empresas detentoras de outorga do direito de exploração de satélite para transporte de sinais de telecomunicações. (...)*
3. <sup>^</sup> Marques Neto, Floriano de Azevedo. *Agências Reguladoras: Instrumentos do Fortalecimento do Estado.*
4. <sup>^</sup> Aragão, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico.* Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 104.

---

Documento assinado eletronicamente por VILMAR NERY LOURENÇO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 749929543 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VILMAR NERY LOURENÇO. Data e Hora: 04-11-2021 15:14. Número de Série: 37523920934496719812285389319. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE  
TELECOMUNICAÇÕES - SEDE  
COORDENAÇÃO DE PROCEDIMENTOS REGULATÓRIOS

SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2062

---

**DESPACHO n. 01549/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.057799/2021-74**

**INTERESSADOS: CONSELHO DIRETOR DA ANATEL - CD**

**ASSUNTO: Minuta de Ato apresentada para atendimento da determinação constante do item "b" do Acórdão nº 692, de 21/12/2020, do Conselho Diretor da Anatel.**

1. De acordo com o Parecer nº 00675/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
2. Encaminhem-se os autos para análise e aprovação do Procurador-Geral.

Brasília, 04 de novembro de 2021.

*(assinado eletronicamente)*

LUCIANA CHAVES FREIRE FÉLIX

Procuradora Federal

Coordenadora de Procedimentos Regulatórios Adjunta

Matricula Siape nº 1.585.078

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500057799202174 e da chave de acesso f795b27f

---

Documento assinado eletronicamente por LUCIANA CHAVES FREIRE FELIX, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 759040291 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCIANA CHAVES FREIRE FELIX. Data e Hora: 04-11-2021 15:28. Número de Série: 63558449850080731366343061125434415053. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE  
TELECOMUNICAÇÕES - SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2377

---

**DESPACHO n. 01551/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.057799/2021-74**

**INTERESSADOS: CONSELHO DIRETOR DA ANATEL - CD**

**ASSUNTOS: OUTORGA E RECURSOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES**

1. Aprovo o **Parecer n° 675/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU**.
2. Restituam-se os autos à origem.

Brasília, 04 de novembro de 2021.

*(assinado eletronicamente)*

**PAULO FIRMEZA SOARES**  
PROCURADOR-GERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500057799202174 e da chave de acesso f795b27f

---

Documento assinado eletronicamente por PAULO FIRMEZA SOARES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 759053241 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FIRMEZA SOARES. Data e Hora: 04-11-2021 16:19. Número de Série: 39202853085965979245108033337. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---