



**MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES**  
Secretaria de Telecomunicações  
Departamento de Política Setorial

## **RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)**

### **1. SUMÁRIO EXECUTIVO**

1.1. Este Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) visa subsidiar a tomada de decisão quanto à instituição da Política Nacional de Conectividade em Rodovias, cuja minuta será submetida à consulta pública e, posteriormente, à aprovação do Ministro de Estado das Comunicações. A elaboração deste relatório atende às diretrizes previstas no art. 5º da [Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019](#), que dispõe sobre a aplicação da AIR no âmbito da administração pública federal, como instrumento de fundamentação técnica para a elaboração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados.

1.2. O problema regulatório em questão decorre da limitada disponibilidade de conectividade móvel ao longo das rodovias brasileiras. Atualmente, parcela significativa da malha rodoviária não dispõe de cobertura adequada do Serviço Móvel Pessoal (SMP), seja pela ausência de infraestrutura instalada, seja pela existência de cobertura exclusiva por prestadora distinta daquela contratada pelo usuário, o que compromete a continuidade do serviço durante o deslocamento. Tal limitação impacta negativamente aspectos como a eficiência logística, a segurança viária, o desenvolvimento regional e a sustentabilidade ambiental.

1.3. Neste contexto, a AIR busca apresentar e analisar as alternativas disponíveis para a estruturação de uma política pública voltada à ampliação e à qualificação da conectividade móvel em rodovias, contribuindo para a seleção da opção regulatória mais eficaz, efetiva e proporcional ao problema identificado.

1.4. A análise está estruturada em dois eixos principais, conforme escopo da política proposta:

1.4.1. Eixo 1: Expansão da conectividade móvel nas rodovias sem cobertura.

1.4.2. Eixo 2: Melhoria da conectividade móvel nas rodovias com cobertura.

1.5. No que se refere à expansão da conectividade móvel em rodovias desprovidas de cobertura, conforme tratadas no Eixo 1 desta AIR, não foi identificada a realização prévia de análise de impacto regulatório específica pelos órgãos competentes. Por outro lado, o tema abordado no Eixo 2 foi objeto de AIR no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), no contexto do item 26 da Agenda Regulatória para o biênio 2023–2024, aprovada pela [Resolução Interna nº 399, de 30 de dezembro de 2024](#), que trata da reavaliação da regulamentação sobre *roaming*, com foco no atendimento às rodovias e aos compromissos de investimentos estabelecidos em editais de licitação para autorização de uso de radiofrequências.

1.6. Na referida AIR (12550044), a Anatel identificou como principal problema regulatório a descontinuidade do acesso ao SMP nas rodovias, decorrente da ausência de acordos voluntários para o atendimento de usuários visitantes entre as principais prestadoras. Como resultado, a AIR da Anatel recomendou a adoção combinada das seguintes medidas:

1.6.1. Estabelecimento, por meio de regulamentação, da obrigatoriedade de atendimento ao usuário visitante em rodovias;

1.6.2. Padronização da obrigação de atendimento ao usuário visitante, considerando diferentes tecnologias de acesso; e

1.6.3. Padronização do tratamento do usuário visitante pela prestadora de origem, quando o atendimento for realizado por rede de terceiros em trechos rodoviários.

1.7. O presente relatório de AIR encontra-se alinhado com os achados e recomendações do estudo conduzido pela Anatel, o qual fornece subsídios técnicos relevantes para a formulação e fundamentação da proposta de instituição da Política Nacional de Conectividade em Rodovias.

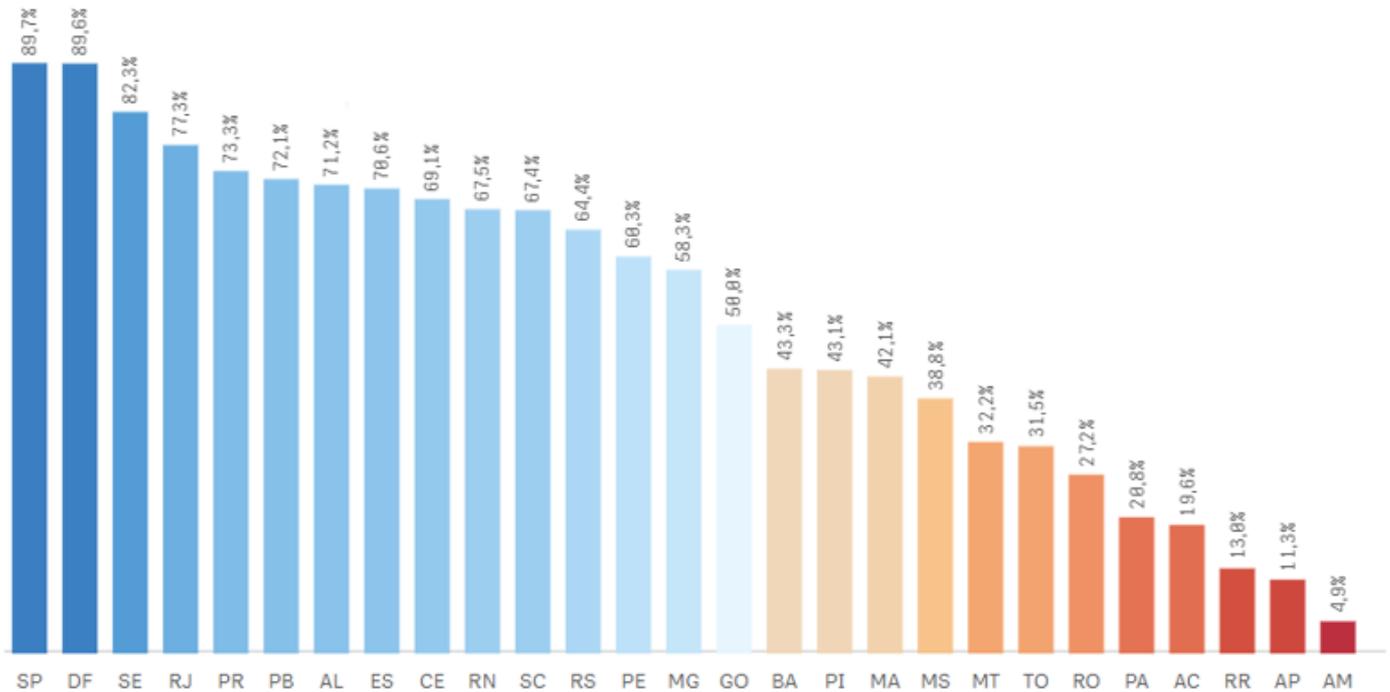
### **2. PROBLEMA REGULATÓRIO**

#### **Eixo 1: Expansão da conectividade móvel nas rodovias sem cobertura.**

2.1. De acordo com o Painel Cobertura Móvel nas Rodovias da Anatel, o Brasil conta com uma malha de 122.208 quilômetros de rodovias federais, dos quais apenas 49,8% possuem cobertura com SMP em tecnologia de quarta geração (4G) ou superior (<https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/infraestrutura/cobertura-movel-nas-rodovias>). Nas rodovias estaduais, que totalizam 323.561 quilômetros, a taxa de cobertura é ainda inferior, situando-se em 46,4%.

2.2. Observa-se, ainda, uma expressiva disparidade regional na cobertura de redes móveis das rodovias, conforme ilustrado no gráfico abaixo. Algumas Unidades da Federação - como São Paulo, Distrito Federal e Sergipe - apresentam taxas de cobertura superiores à 80%, evidenciando maior capilaridade da infraestrutura de telecomunicações. Em contrapartida, estados como Amazonas, Amapá e Roraima, registram níveis significativamente inferiores, com menos de 20% da malha rodoviária atendida.

**Gráfico 1** – Taxa de cobertura de SMP, com tecnologia 4G, nas rodovias federais e estaduais, nas Unidades da Federação (2025)



Fonte: Painel Cobertura Móvel nas Rodovias da Anatel.

2.3. Essa situação reflete desigualdades na alocação de investimentos em infraestrutura e evidencia a necessidade de políticas públicas específicas para a promoção da conectividade móvel, especialmente em regiões com baixa densidade populacional ou alto custo de implantação.

2.4. Diante do exposto, o problema regulatório do Eixo 1 que se pretende solucionar é a falta de acesso à conectividade móvel por usuários nas rodovias brasileiras.

2.5. A Figura 1 abaixo mostra a árvore do problema regulatório (ao centro), com as causas no plano inferior e as consequências no plano superior. As principais causas diagnosticadas do problema regulatório são:

2.5.1. Áreas com menor densidade de acessos de SMP, como boa parte dos trechos rodoviários no país, apresentam menor atratividade econômica para o atendimento voluntário por parte das prestadoras. Nessas regiões o interesse comercial do setor é baixo ou o interesse privado de atendimento se encontra em um horizonte de tempo não compatível com a necessidade da população.

2.5.2. Priorização de outras iniciativas de políticas públicas igualmente relevantes, como a expansão de redes de transporte de telecomunicações de alta capacidade em áreas que não disponham dessa infraestrutura ou a expansão das redes de acesso móvel, em banda larga, em localidades não sede de municípios.

2.5.3. Baixa coordenação entre órgãos de telecomunicações e transporte rodoviário.

2.6. As consequências preponderantes do problema regulatório são:

2.6.1. Impacto na logística e no escoamento de cargas. A conectividade é elemento essencial para o bom funcionamento das cadeias logísticas, especialmente no transporte rodoviário de cargas. A falta de cobertura móvel inviabiliza o rastreamento de veículos, dificulta a gestão de rotas e compromete a previsibilidade de entregas. Como consequência, há aumento nos custos operacionais, maior tempo de deslocamento e menor eficiência no escoamento da produção agropecuária e industrial.

2.6.2. Riscos à segurança viária, uma vez que a ausência de conectividade impede os usuários de acionar rapidamente os serviços públicos de emergência e de assistência veicular. A impossibilidade de comunicação

compromete também o funcionamento de dispositivos de segurança embarcados em veículos modernos, que dependem de sinal móvel para emitir alertas ou acionar atendimentos automáticos.

2.6.3. Limitação do desenvolvimento regional. A ausência de comunicação móvel prejudica o desenvolvimento do turismo local.

2.6.4. Comprometimento da comunicação dos usuários. A falta de conectividade impacta negativamente a comunicação dos usuários que não conseguem acessar serviços de localização, informações sobre destinos, tráfego ou suporte em tempo real.

**Figura 1** – Diagrama do problema regulatório no Eixo 1



## **Eixo 2: Melhoria da conectividade móvel nas rodovias com cobertura.**

2.7. O acesso ao serviço móvel de voz e dados ao longo das rodovias é impactada pela fragmentação da cobertura entre diferentes prestadoras. Isso significa que, mesmo em trechos considerados cobertos, o SMP pode estar disponível apenas por uma ou algumas prestadoras, dificultando o acesso ao serviço por usuários vinculados a prestadoras que não possuem infraestrutura naquele local específico.

2.8. Essa limitação torna-se ainda mais crítica em regiões onde inexistem acordos de atendimento aos usuários em itinerância entre prestadoras, impossibilitando que o usuário em trânsito acesse a rede de outra operadora, mesmo quando esta possui cobertura no local.

2.9. Diante do exposto, o problema regulatório do Eixo 2 que se pretende solucionar é a falta de conectividade móvel contínua para usuários em itinerância nas rodovias.

2.10. A Figura 2 abaixo mostra a árvore do problema regulatório (ao centro), com as causas no plano inferior e as consequências no plano superior. As principais causas diagnosticadas do problema regulatório são:

2.10.1. Desincentivo a abertura da rede própria para terceiros por meio de acordos voluntários. Boa parte das rodovias cobertas estão situadas em áreas remotas com baixa densidade populacional, portanto apresentam baixa rentabilidade econômica para o atendimento por parte das prestadoras. As grandes operadoras adotam um modelo de negócios voltado à diferenciação pela infraestrutura, ou seja, buscam competir entre si pela capilaridade, qualidade e cobertura de suas redes. Ao permitir o uso de suas redes para concorrentes em áreas, como as rodovias, onde têm vantagem de rede, essas prestadoras perdem diferencial competitivo, pois facilitam que outras ofereçam serviço sem investir localmente. Ao atender o usuário visitante de uma prestadora rival, a prestadora que detentora da infraestrutura corre o risco de perder participação de mercado naquela região, uma vez que a concorrente poderá oferecer serviços onde antes não atuava. Essa possibilidade de uso da rede pelo concorrente pode ser vista como uma ameaça comercial para a prestadora detentora de infraestrutura, principalmente em áreas onde há disputa intensa por *market share*.

2.10.2. Preocupações com capacidade de rede e qualidade. Permitir o uso da rede por uma operadora concorrente pode gerar sobrecarga de tráfego, principalmente em áreas com infraestrutura limitada ou uso

intensivo. As prestadoras evitam comprometer a experiência de seus próprios clientes ao compartilhar recursos com rivais, sobretudo em momentos de pico de demanda. Isso leva a uma estratégia defensiva contra a oferta ampla de roaming.

2.10.3. Lacunas na regulamentação da Anatel. Embora existam previsões de atendimento do usuário visitante no Regulamento do SMP, aprovado pela [Resolução Anatel nº 477, de 7 de agosto de 2007](#), e regras específicas em editais de licitação (como o [Edital nº 1/2021-SOR/SPR/CD-ANATEL](#) - Edital do 5G), a regulamentação não torna obrigatória o atendimento mútuo entre as grandes prestadoras de SMP aos usuários em itinerância nas rodovias. Na ausência dessa imposição regulatória, prevalece a lógica concorrencial baseada na infraestrutura própria, o que dificulta a celebração de acordos entre as prestadoras.

2.11. As consequências preponderantes do problema regulatório são:

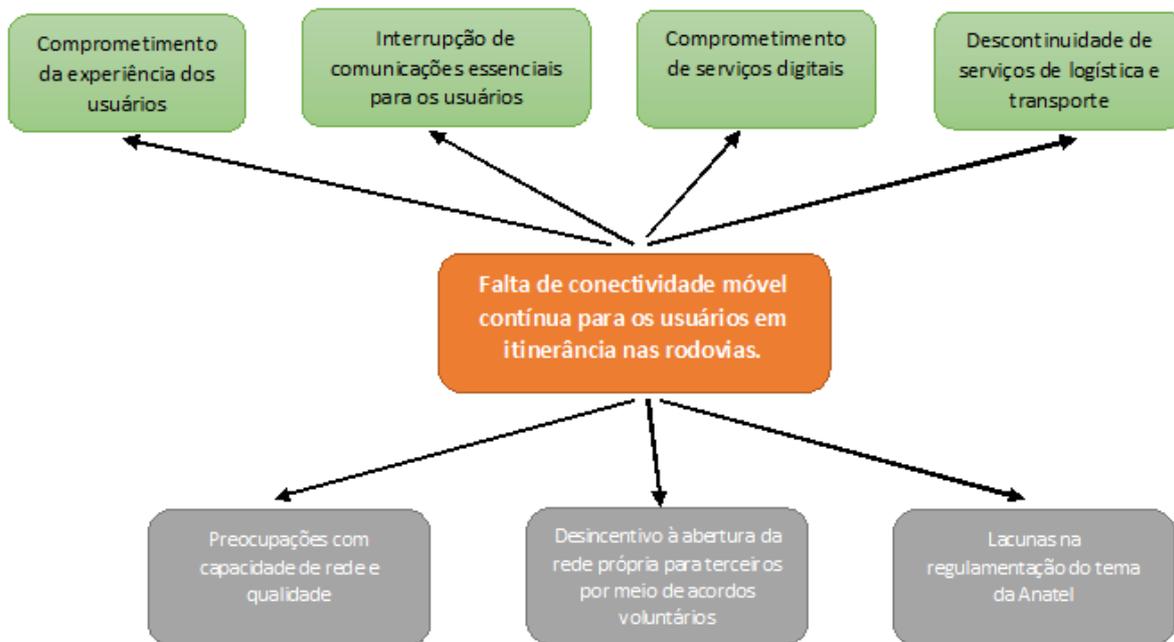
2.11.1. Impacto na logística e no escoamento de cargas. A conectividade é elemento essencial para o bom funcionamento das cadeias logísticas, especialmente no transporte rodoviário de cargas. A falta de cobertura móvel inviabiliza o rastreamento de veículos, dificulta a gestão de rotas e compromete a previsibilidade de entregas. Como consequência, há aumento nos custos operacionais, maior tempo de deslocamento e menor eficiência no escoamento da produção agropecuária e industrial.

2.11.2. Riscos à segurança viária, uma vez que a ausência de conectividade impede os usuários de acionar rapidamente os serviços públicos de emergência e de assistência veicular. A impossibilidade de comunicação compromete também o funcionamento de dispositivos de segurança embarcados em veículos modernos, que dependem de sinal móvel para emitir alertas ou acionar atendimentos automáticos.

2.11.3. Limitação do desenvolvimento regional. A ausência de comunicação móvel prejudica o desenvolvimento do turismo local.

2.11.4. Comprometimento da comunicação dos usuários. A falta de conectividade impacta negativamente a comunicação dos usuários que não conseguem acessar serviços de localização, informações sobre destinos, tráfego ou suporte em tempo real.

**Figura 2** – Diagrama do problema regulatório no Eixo 2



### 3. AGENTES ECONÔMICOS, USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PRESTADOS E DEMAIS GRUPOS AFETADOS

3.1. Identificam-se os mesmos atores ou grupos afetados para os Eixos 1 e 2, quais sejam:

- 3.1.1. Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel;
- 3.1.2. Ministérios setoriais (Ministério dos Transportes e Ministério das Comunicações);
- 3.1.3. Prestadoras de SMP; e
- 3.1.4. Usuários de SMP.

## 4. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

4.1. Os marcos normativos a seguir fundamentam a ação do Ministério das Comunicações no tema tratado nesta AIR.

4.1.1. [Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997](#) (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), que estabelece a competência da Poder Executivo federal para estabelecer as políticas com vistas à organização da exploração dos serviços de telecomunicações. A LGT institui a Anatel, define os regimes de prestação dos serviços de telecomunicações, estabelece os deveres do Poder Público e os direitos dos usuários, destacando-se o direito de “acesso aos serviços de telecomunicações, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza, em qualquer ponto do território nacional” e de “não ser discriminado quanto às condições de acesso e fruição do serviço”.

4.1.2. [Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023](#), estabelece as áreas de competência do Ministério das Comunicações, destacando-se a política nacional de conectividade e inclusão digital e de telecomunicações.

4.1.3. [Decreto nº 11.335, de 1º de janeiro de 2023](#), que aprova a estrutura regimental do Ministério das Comunicações. Reforça as competências do Ministério no tocante à política nacional de conectividade e inclusão digital e de telecomunicações.

4.1.4. [Decreto nº 9.612, de 17 de dezembro de 2018](#), dispõe sobre as políticas públicas de telecomunicações. Estabelece os objetivos gerais e específicos das políticas públicas de telecomunicações e as diretrizes para a regulação da Anatel.

4.1.5. [Decreto nº 10.648, de 12 de março de 2021](#), que institui a Política de Modernização da Infraestrutura Federal de Transporte Rodoviário. Prevê que as ações destinadas à ampliação da cobertura de tecnologia de comunicação em rodovias federais serão articuladas entre o Ministério da Infraestrutura (atualmente o Ministério dos Transportes) e o Ministério das Comunicações.

## 5. OBJETIVOS

### Eixo 1: Expansão da conectividade móvel nas rodovias sem cobertura.

5.1. O objetivo no âmbito do problema identificado é promover a expansão da cobertura do SMP, em tecnologia 4G ou superior, na rodovias desassistidas, situadas fora das áreas urbanas dos distritos sedes dos municípios.

### Eixo 2: Melhoria da conectividade móvel nas rodovias com cobertura.

5.2. O objetivo no âmbito do problema identificado é aprimorar a cobertura do SMP, em tecnologia 4G ou superior, na rodovias assistidas, situadas fora das áreas urbanas dos distritos sedes dos municípios.

## 6. ALTERNATIVAS

6.1. Para cada eixo, foram consideradas as seguintes alternativa:

6.1.1. **Alternativa A:** Não aprovar a Política Nacional de Conectividade em Rodovias. Manutenção do *status quo*. Nenhuma política nova é aprovada, e a abordagem do problema continua a depender de iniciativas esparsas e da regulação setorial vigente.

6.1.2. **Alternativa B:** Aprovar a Política Nacional de Conectividade em Rodovias. Institui um novo marco normativo com diretrizes claras, objetivos e instrumentos para coordenar esforços de expansão e melhoria da conectividade nas rodovias.

## 7. POSSÍVEIS IMPACTOS DAS ALTERNATIVAS IDENTIFICADAS

7.1. Os impactos foram avaliados para períodos de 5 a 10 anos, referenciados pelo cenário de não ação e considerando efeitos para sociedade, empresas e governo.

7.1.1. Na Alternativa A (não ação), prevalecem impactos negativos: ineficiência no uso de recursos públicos, falta de coordenação, exclusão digital em rodovias e prejuízo para o turismo e desenvolvimento regional.

7.1.2. Na Alternativa B, destacam-se os benefícios da coordenação intersetorial, previsibilidade regulatória e incremento nos investimentos, com custos administrativos e empresariais relacionados à implementação e ao cumprimento de novas diretrizes.

## 8. PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

8.1. A minuta de Portaria da Política Nacional de Conectividade em Rodovias será objeto de uma consulta pública, garantindo transparência e legitimidade ao processo de elaboração da Política Nacional de Conectividade em Rodovias. Além disso, as contribuições recebidas serão avaliadas para possível incorporação na política pública.

## 9. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

9.1. Com o objetivo de subsidiar a formulação da Política Nacional de Conectividade em Rodovias, procedeu-se a análise de experiências internacionais relacionadas à expansão e melhoria da conectividade móvel das rodovias. A análise permitiu identificar práticas consolidadas e abordagens regulatórias que podem ser utilizadas como referência para o contexto brasileiro.

### Eixo 1: Expansão da conectividade móvel nas rodovias sem cobertura.

9.2. Diversos países têm adotado políticas públicas voltadas à ampliação da cobertura do Serviço Móvel Pessoal (SMP) em rodovias, com o objetivo de melhorar a segurança viária, a logística e a eficiência do transporte. As iniciativas observadas contemplam a incorporação de tecnologias como 4G, 5G e fibra óptica, aliadas a investimentos públicos e parcerias com o setor privado.

9.3. A tabela a seguir resume os principais programas nacionais identificados, bem como seus objetivos e estratégias de implementação:

**Quadro 1 - Benchmarks** internacionais de políticas de expansão da conectividade móvel em rodovias

País	Plano/Política	Objetivo principal	Tecnologias utilizadas	Implementação
Estados Unidos	<i>National Highway System Modernization Plan</i>	Modernizar rodovias com infraestrutura digital e cobertura de SMP.	Fibra óptica e 5G	Investimentos federais. Parcerias com operadoras.
União Europeia	<i>Diretiva Intelligent Transport Systems e Digital Transport Infrastructure</i>	Promover rodovias digitais com conectividade móvel contínua.	5G	Investimentos públicos.
Coreia do Sul	Plano Nacional de Rodovias Inteligentes	Ampliar a cobertura de SMP em rodovias para suportar a mobilidade autônoma dos veículos.	5G	Investimentos públicos e privados.
China	Programa de Rodovias Inteligentes	Expandir as rodovias inteligentes.	5G	Parcerias público-privadas.

Fonte: elaboração própria.

### Eixo 2: Melhoria da conectividade móvel nas rodovias com cobertura.

9.4. No tocante ao atendimento de usuários visitantes em rodovias, observam-se diferentes modelos regulatórios voltados à obrigatoriedade de compartilhamento de rede e ao uso da infraestrutura de terceiros, especialmente em áreas de baixa atratividade econômica. A regulamentação de roaming é utilizada por diversos países como instrumento para assegurar a continuidade do serviço ao usuário em itinerância.

9.5. A tabela abaixo apresenta um panorama comparado da regulação sobre roaming em diversos, conforme AIR da Anatel:

**Quadro 2 - Benchmarks** internacionais de regulamentações sobre o *roaming*

País	Prestadoras	Base Legal	Obrigações ao Visitado	Obrigações ao Visitante	Regulação de Preço
------	-------------	------------	------------------------	-------------------------	--------------------

<b>Argentina</b>	Todas as operadoras tradicionais.	Obrigações Editalícias e Regulatórias	Qualidade deve ser similar a um usuário nativo. Acordo de roaming não pode ter condições discriminatórias ou anti-competitivas.	- Clausulas de transparência ao usuário usando o roaming. - Operadora de origem não pode cobrar valores adicionais pelo roaming nacional.	Não. Tem obrigações de transparência e competição.
<b>Canadá</b>	Todas as operadoras nacionais devem ofertar as operadoras regionais.	- Condições impostas na Outorga.  - Telecom Regulatory Policy CRTC 2021-130  - Telecom Order 2018-99	Acesso ao 5G (onde disponível) é obrigatório desde 2021. Devem ter oferta para operadores regionais e entrantes que seja transparente, com preços razoáveis.	Não	Orientado a custo.
<b>Chile</b>	Todas as operadoras tradicionais.	Condições impostas na Outorga.  Edital de 4G (2014).  - Lei Nacional de <i>Roaming</i> (2020)  - Regulamento sobre Roaming e Operação de Redes Virtuais	Devem abrir o acesso a rede para: outras operadoras que não tem rede (em algumas regiões). Operadoras virtuais. Acordos devem ter clausulas que impedem tratamento diferenciado dos visitantes.	Se o tomador tem espectro, o roaming é disponível somente em áreas não cobertas.	<i>Retail Minus.</i>

<b>Colômbia</b>	Todas as operadoras tradicionais.	- Regulamento Nacional sobre Roaming.  - Lei 1341/2009	Devem abrir o acesso a rede: Locais onde o operador tomador de roaming não tem rede, em até 4 meses. Dar publicidade aos acordos firmados. Informar aos interessados os requerimentos técnicos.	Estimar a operador da rede visitado a expectativa de tráfego de seus usuários em roaming. Garantir que os equipamentos de seus usuários sejam compatíveis com a rede visitada.	Orientado a Custo.
<b>Peru</b>	Todas as operadoras tradicionais.	- Decreto n 002-2023-MTC  - Regulamento Nacional de Roaming.	Qualidade de experiência do visitado deve ser a mesma do usuário nativo. As condições do contrato devem ser isonômicas.	Realizar o pagamento do uso da rede de forma adequada. Notificar o Ministério na assinatura do acordo de roaming.	Não Regulado.

Fonte: Anatel.

9.6. As experiências internacionais serviram de referência na formulação da Política Nacional de Conectividade em Rodovias, especialmente quanto à ampliação da cobertura do SMP (Eixo 1) e à garantia da continuidade do serviço por meio da regulamentação do atendimento ao usuário visitante (Eixo 2).

## 10. EFEITOS E RISCOS

10.1. A implementação da Política Nacional de Conectividade em Rodovias poderá gerar efeitos positivos relevantes, tais como a ampliação da cobertura de banda larga móvel em trechos rodoviários atualmente desassistidos, o fortalecimento da segurança viária, o estímulo à inovação tecnológica e o fomento ao desenvolvimento regional. Esses impactos contribuem para a inclusão digital, a redução de desigualdades e a modernização da infraestrutura de telecomunicações no país.

10.2. Entretanto, também foram identificados riscos associados à implementação da política. O primeiro refere-se à possibilidade de resistência por parte de determinados agentes econômicos às obrigações regulatórias eventualmente impostas, especialmente em relação à ampliação e aprimoramento da cobertura de SMP em áreas de baixa atratividade econômica - como as rodovias. Outro risco diz respeito à possibilidade de sobreposição de competências e diretrizes com a Política Nacional de Conectividade em Rodovias em elaboração pelo Ministério dos Transportes, que passou por consulta pública recente. Além disso, há o risco de incremento de custos administrativo decorrentes da necessidade de fiscalização do cumprimento das diretrizes estabelecidas.

10.3. Esses riscos, no entanto, podem ser mitigados. A resistência regulatória poderá ser reduzida mediante a realização de consulta pública para coleta de subsídios, ampliando a legitimidade e a aderência da política junto aos agentes regulados. Os custos adicionais de fiscalização pela Anatel podem ser minimizados com a adoção de soluções tecnológicas de monitoramento remoto e com a integração dos sistemas de acompanhamento entre os órgãos competentes.

10.4. Quanto ao risco de sobreposição entre políticas, este será endereçado por meio da coordenação institucional entre o Ministério das Comunicações e o Ministério dos Transportes. Ambas as pastas já conduzem um processo de diálogo contínuo com vistas à harmonização de diretrizes e à construção de uma política pública integrada e abrangente para a conectividade nas rodovias.

## 11. COMPARAÇÃO DE ALTERNATIVAS

11.1. Definidas as alternativas para enfrentamento do problema, passa-se para a etapa de análise comparativa dessas alternativas. Neste caso optou-se pela utilização da análise custo e benefício, que é um dos métodos definidos no [Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020](#). Foi realizada uma análise qualitativa, sem uma quantificação e monetização dos custos e benefícios, em razão da natureza direta e estruturante da política pública e sua dificuldade de quantificar os benefícios e custos esperados da intervenção.

### Eixo 1: Expansão da conectividade móvel nas rodovias sem cobertura.

#### *Alternativa A: Não aprovar a Política Nacional de Conectividade em Rodovias*

11.2. Esta alternativa implica na manutenção do quadro normativo atual, onde a expansão da cobertura em rodovias ocorre de forma pontual, fragmentada e sem diretrizes estratégicas unificadas. As ações continuariam a depender de decisões isoladas, sem uma orientação coordenada de política pública, por meio de compromissos regulatórios fixados pela Anatel em editais de licitação ou por projetos financiados com recursos do Fust.

11.3. A seguir apresenta-se um demonstrativo dos benefícios (impactos positivos) e custos (impactos negativos) relativos à não aprovação da política pública.

**Quadro 2** – Resumo dos Benefícios e Custos

Grupos afetados	Benefícios	Custos
<b>Anatel</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ausência de novos custos administrativos.</li><li>- Manutenção da modelagem dos compromissos de prestação e expansão de serviços de telecomunicações decorrentes de atos regulatórios com base apenas nas estações rádio base do tipo macro célula.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Desarticulação entre setores de transporte e telecomunicações.</li><li>- Sobreposição de iniciativas entre os setores de telecomunicações e transporte rodoviário.</li><li>- Alocação ineficiente de recursos públicos na cobertura de rodovias.</li></ul>
<b>Ministérios setoriais</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Menores custos administrativos imediatos para os órgãos de telecomunicações e transporte rodoviário.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Baixa coordenação entre as políticas de telecomunicações e transportes.</li><li>- Risco de sobreposição políticas públicas ou lacunas entre iniciativas.</li><li>- Ineficiência no uso de recursos públicos.</li></ul>
<b>Prestadoras de SMP</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Não foram verificados benefícios.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Incerteza sobre futuras obrigações de cobertura.</li><li>- Perda de oportunidade para modelos de negócio associados a rodovias conectadas.</li></ul>
<b>Usuários das rodovias</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Não foram verificados benefícios.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Alocação ineficiente de recursos públicos impacta o potencial de cobertura das rodovias.</li></ul>

Fonte: elaboração própria.

#### *Alternativa B: Aprovar a Política Nacional de Conectividade em Rodovias*

11.4. Esta alternativa atualiza e consolida em um único instrumento – a Política Nacional de Conectividade em Rodovias – as diretrizes para a expansão da cobertura do SMP, em tecnologia 4G ou superior, nas rodovias.

11.5. A seguir apresenta-se um demonstrativo dos benefícios e custos relativos à aprovação da política pública.

**Quadro 3** – Resumo da análise de Benefícios e Custos

Grupos afetados	Benefícios	Custos
<b>Anatel</b>	- Previsibilidade das diretrizes para a fixação de compromissos regulatórios voltados para a cobertura de rodovias.	- Maiores custos administrativos relacionados à precificação e modelagem de novas soluções para a cobertura de SMP em rodovias no âmbito dos compromissos de prestação e expansão de serviços de telecomunicações decorrentes de atos regulatórios.
<b>Ministérios setoriais</b>	- Maior coordenação e sinergia entre as políticas de telecomunicações e de transporte rodoviário. - Otimização dos recursos públicos.	- Maiores custos administrativos relacionados à cooperação intragovernamental.
<b>Prestadoras de SMP</b>	- Previsibilidade sobre as diretrizes de expansão. - Incentivo ao uso de novas fontes de financiamento para implementação da política.	- Favorece o estabelecimento de obrigações regulatórias de ampliação da conectividade em rodovias, em áreas de baixa atratividade econômica.
<b>Usuários das rodovias</b>	Aumento dos investimentos na cobertura de rodovias em decorrência da maior eficiência das políticas públicas de telecomunicações e de transporte rodoviário.	Não foram verificados custos.

Fonte: elaboração própria.

## Eixo 2: Melhoria da conectividade móvel nas rodovias com cobertura.

*Alternativa A: Não aprovar a Política Nacional de Conectividade em Rodovias.*

11.6. Essa alternativa consiste em não aprovar diretrizes para a regulação da Anatel quanto ao atendimento de usuários de SMP em itinerância nas rodovias cobertas.

11.7. As regras básicas para o atendimento aos usuários visitantes estão previstas no Regulamento do SMP, aprovado pela [Resolução Anatel nº 477, de 7 de agosto de 2007](#), como se detalha a seguir:

"Capítulo II

Das Definições

V - Área de Registro - AR: 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;

(...)

XXXI - Usuário Visitante: Usuário que recebe ou origina chamada fora de sua Área de Registro;

(...)

Capítulo III

Do Atendimento a Usuário Visitante

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.

§ 1º A obrigatoriedade não se aplica à área geográfica comum às Áreas de Prestação de serviço entre as prestadoras envolvidas."

11.8. Observa-se, a partir da regulamentação vigente da Anatel, que o atendimento ao usuário visitante, ou seja, aquele que se encontra fora da área de cobertura de sua prestadora contratada, depende da celebração voluntária de acordos entre as prestadoras do SMP. Na ausência de tais acordos, não há garantia de continuidade da conectividade nas rodovias, o que compromete a experiência e os direitos dos usuários em trânsito.

11.9. Contudo, conforme evidenciado neste relatório, não há incentivos suficientes para que as prestadoras celebrem espontaneamente esses acordos de itinerância. Esse cenário é particularmente crítico no contexto das rodovias, cuja cobertura é fragmentada entre diferentes operadoras. Em muitos trechos, apenas uma prestadora possui infraestrutura instalada, impossibilitando o acesso ao serviço por usuários de outras operadoras na ausência de mecanismos obrigatórios de compartilhamento.

11.10. Com o objetivo de mitigar esse problema, a obrigatoriedade de atendimento ao usuário visitante vem sendo incorporada em novos instrumentos regulatórios, alinhando-se às diretrizes da [Portaria MCOM nº 10.787, de 19 de outubro de 2023](#), que instituiu o Programa ConectaBR. No Edital do 5G, por exemplo, foi imposta à vencedora do lote nacional a obrigação de garantir o atendimento aos usuários visitantes em 2.349 km de rodovias federais. Mais recentemente, o Ministério das Comunicações reiterou essa diretriz no contexto do novo certame licitatório das subfaixas de 708 MHz a 718 MHz e 763 MHz a 773 MHz, por meio da [Portaria MCOM nº 18.902, de 10 de julho de 2025](#).

11.11. Apesar desses avanços, persiste o problema da ausência de atendimento ao usuário visitante nos trechos de rodovias já cobertos por prestadoras incumbentes, os quais representam aproximadamente metade da malha rodoviária nacional. Nesses casos, constata-se a inexistência de regulamentação específica que assegure o atendimento a todos os usuários visitantes, independentemente da prestadora contratada.

11.12. A seguir apresenta-se um demonstrativo dos benefícios e custos relativos à não aprovação da política pública.

**Quadro 4** – Resumo da análise de Benefícios e Custos

Grupos afetados	Benefícios	Custos
<b>Anatel</b>	- Economia de custos administrativos ao manter inalterada a regulamentação do usuário visitante.	Não foram verificados custos.
<b>Ministérios setoriais</b>	- Economia de custos administrativos.	Não foram verificados custos.
<b>Prestadoras de SMP</b>	- Manutenção da vantagem competitiva das prestadoras de SMP detentoras de infraestrutura associada à cobertura exclusiva em determinados trechos. - Menor interferência regulatória no modelo de negócios das empresas.	- Perda de receitas potenciais que poderiam ser geradas por acordos para atendimento do usuário visitante.
<b>Usuários das rodovias</b>	Não foram identificados benefícios.	- Descontinuidade do SMP para o usuário em itinerância nas rodovias, mesmo em áreas com infraestrutura.

Fonte: elaboração própria.

*Alternativa B: Aprovar a Política Nacional de Conectividade em Rodovias.*

11.13. Esta alternativa busca atualizar e consolidar em um único instrumento as diretrizes para a expansão da cobertura do SMP, em tecnologia 4G ou superior, nas rodovias.

11.14. A seguir apresenta-se um demonstrativo dos benefícios e custos relativos à aprovação da política pública.

**Quadro 5** – Resumo da análise de Benefícios e Custos

Grupos afetados	Benefícios	Custos
<b>Anatel</b>	- Reforço à mudança da regulamentação atual que trata do atendimento do usuário visitante.	- Maiores custos administrativos relacionados à regulamentação e fiscalização dos acordos para atendimento do usuário visitante.
<b>Ministérios setoriais</b>	- Maior coordenação entre as políticas de telecomunicações e de transporte rodoviário.	- Maiores custos administrativos relacionados à cooperação intragovernamental.
<b>Prestadoras de SMP</b>	- Geração de novas receitas potenciais que poderiam ser geradas por acordos para atendimento do usuário visitante (Prestadoras de SMP detentoras de rede). - Possibilidade de atender seus clientes em todas as rodovias cobertas (Prestadoras de SMP sem rede no local)	- Maior interferência nos modelos de negócios das prestadoras de SMP.
<b>Usuários das rodovias</b>	- Conectividade contínua, independentemente da prestadora contratada. - Melhoria da experiência de conectividade do usuário em trânsito nas rodovias.	Não foram identificados custos.

Fonte: elaboração própria.

11.15. A análise comparativa demonstra que, para ambos os eixos, a Alternativa A (*status quo*) é incapaz de solucionar os problemas regulatórios identificados, mantendo os custos sociais e econômicos decorrentes da falta de conectividade em rodovias.

11.16. Em contrapartida, a Alternativa B (Aprovar a Política Nacional de Conectividade em Rodovias) apresenta um balanço de custos e benefícios amplamente favorável. Embora implique custos administrativos e de investimento, os benefícios em termos de segurança viária, eficiência logística, desenvolvimento regional e garantia dos direitos dos usuários superam significativamente os impactos negativos. A política pública cria um ambiente de previsibilidade, coordenação e segurança jurídica indispensável para direcionar os investimentos e a regulação setorial de forma mais eficiente.

11.17. Recomenda-se, portanto, a adoção da Alternativa B, com a aprovação da Política Nacional de Conectividade em Rodovias, como medida mais adequada para alcançar os objetivos propostos.

## 12. IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

12.1. A implementação da Política Nacional de Conectividade em Rodovias demandará a adoção de medidas normativas e administrativas destinadas a assegurar a efetividade de suas diretrizes. No âmbito regulatório, caberá à Anatel a edição de normas específicas, bem como a revisão de instrumentos existentes, com vistas à ampliação da cobertura de banda larga móvel em trechos rodoviários e áreas rurais.

12.2. Conforme a Agenda Regulatória da Anatel para o biênio 2025-2026, aprovada pela [Resolução Interna nº 399, de 30 de dezembro de 2024](#), destacam-se como iniciativas relevantes para a operacionalização da política pública:

12.2.1. Item 07: Elaboração do novo Regulamento Geral dos Serviços de Telecomunicações (RGST), que deverá consolidar e atualizar as regras aplicáveis à prestação dos serviços de interesse coletivo, inclusive quanto às condições de atendimento ao usuário itinerante.

12.2.2. Item 15: Revisão do Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), especialmente no que se refere aos aspectos concorrenciais ligados à abertura do *roaming* entre prestadoras com Poder de Mercado Significativo (PMS) e aquelas sem PMS.

12.2.3. Item 20: Atualização do Regulamento de Uso do Espectro (RUE), com potencial impacto sobre o compartilhamento e o uso eficiente das radiofrequências em regiões de menor atratividade econômica.

12.3. No plano institucional, as ações do Ministério das Comunicações serão operacionalizadas por meio de sua atuação no Conselho Gestor do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), com a priorização de projetos voltados à conectividade em rodovias. As deliberações e projetos apoiados pelo Fust podem ser consultados

no portal institucional (<https://www.gov.br/mcom/pt-br/assuntos/fust>).

12.4. Adicionalmente, a Secretaria de Telecomunicações do Ministério editará regulamentações específicas para viabilizar o cumprimento das diretrizes da política (<https://www.gov.br/mcom/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/atos-setel>).

12.5. Com relação à cooperação entre o Ministério das Comunicações e o Ministério dos Transportes, esta poderá ser formalizada por meio de instrumentos administrativos, como portarias interministeriais, acordos de cooperação técnica ou pela instituição de comitês interministeriais. As iniciativas e os instrumentos celebrados serão disponibilizados para consulta pública no sítio eletrônico oficial do Ministério das Comunicações (<https://www.gov.br/mcom/pt-br>).

12.6. Por fim, o monitoramento e a avaliação dos resultados da política pública serão subsidiados por dados disponibilizados pela Anatel, especialmente por meio do Painel de Cobertura Móvel nas Rodovias (<https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/infraestrutura/cobertura-movel-nas-rodovias>).



Documento assinado eletronicamente por **Haitam Laboissière Naser, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**, em 04/08/2025, às 19:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mcom.gov.br/sei/verifica>, informando o código verificador **12769780** e o código CRC **9365C0B1**.