



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. 00668/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.014706/2016-50

INTERESSADOS: ANATEL - SOR - SUPERINTENDÊNCIA DE OUTORGA E RECURSOS À PRESTAÇÃO

ASSUNTOS: Projeto Estratégico de Reavaliação do Modelo de Outorga e Licenciamento de Estações.

EMENTA: Projeto Estratégico de Reavaliação do Modelo de Outorga e Licenciamento de Estações. Aspectos Formais. Mérito. Considerações da Procuradoria.

1. RELATÓRIO

1. Tratam os presentes autos de proposição de novo modelo de outorga e licenciamento de estações, conforme Termo de Abertura de Projeto – TAP (documento SEI nº 0580202), em que consta, dentre outros aspectos, a descrição do projeto e de seu escopo, a identificação da equipe de trabalho da Agência e da consultoria contratada para auxílio nos trabalhos, a enumeração de suas premissas, objetivos e potenciais interessados.

2. Em seguida, consta o documento intitulado Projeto Estratégico de Reavaliação do Modelo de Outorga e Licenciamento de Estações (SEI nº 0581124) – Projeto EAP.

3. Também foram juntados aos autos os seguintes documentos:

(a) apresentação sobre cronograma e planejamento geral (SEI nº 0581213), da lavra da consultoria Advisia, contratada pela Agência para auxílio nos trabalhos;

(b) apresentação inicial do Projeto Estratégico (SEI nº 0581220);

(c) Relatório sobre Benchmark Internacional (SEI nº 0581283), da lavra da consultoria Advisia, contratada pela Agência para auxílio nos trabalhos;

(d) Planilha Benchmark Internacional (SEI nº 0581292);

(e) Apresentação sobre Benchmark Internacional (SEI nº 0581297), elaborado pela consultoria Advisia, contratada pela Agência para auxílio nos trabalhos;

(f) Sumário Executivo do Projeto Estratégico (SEI nº 0581312);

(g) Relatório Comparativo entre Benchmark e Brasil (SEI nº 0581347), da lavra da consultoria Advisia, contratada pela Agência para auxílio nos trabalhos;

(h) Planilha Comparativo entre Benchmark e Brasil (SEI nº 0581347);

(i) Apresentação Comparativo sobre Benchmark Internacional e Brasil (SEI nº 0581355), da lavra da consultoria Advisia, contratada pela Agência para auxílio nos trabalhos;

(j) Relatório sobre Definição do Modelo Regulatório (SEI nº 0581426), elaborado pela consultoria Advisia, contratada pela Agência para auxílio nos trabalhos; e

(k) Apresentação sobre novo Modelo Regulatório (SEI nº 0581447), elaborada pela consultoria Advisia, contratada pela Agência para auxílio nos trabalhos.

4. Em 24 de junho de 2016, o corpo especializado juntou aos autos o Informe nº 10/2016/SEI/AFFO6/AFFO/SAF (SEI nº 0581641), que se debruça sobre os impactos tributários das propostas contidas no Projeto Estratégico de Reavaliação do Modelo de Outorga e Licenciamento de Estações. Como Anexo ao expediente, consta proposta de alteração da Lei nº 5.070/1966 (SEI nº 0581667).

5. A área especializada ainda elaborou o Informe nº 4/2016/SEI/SOR (SEI nº 0581821), datado de 28 de junho de 2016, que trata da proposta de reavaliação do Modelo de Outorga e Licenciamento de Estações. Como Anexos,

constam: (a) Minuta de Resolução (SEI nº 0593883); (b) Minuta de Projeto de Lei (SEI nº 0598315) para revogação dos incisos I e II do artigo 132, alteração do artigo 132, caput e inclusão de um parágrafo único ao art. 133, todos da LGT; (c) Minuta de Projeto de Lei (SEI nº 0598333) para alteração da redação do *caput* do art. 167 e revogação dos §§ 1º e 2º do mesmo dispositivo, todos da LGT; (d) Minuta de Projeto de Lei (SEI nº 0598453), com proposta de alteração do art. 163 da LGT; (e) Minuta de Regulamento Geral de Licenciamento (SEI nº 0601005), (f) Minuta de Projeto de Lei (SEI nº 0601553), com proposta alternativa de alteração da Tabela de Valores da Taxa de Fiscalização por Estação constante do Anexo I da lei nº 5.070/1966, bem como proposta de alterações decorrentes a essa Lei e à Lei nº 9.472/1997; (g) documento intitulado Consulta Planos de Serviço (SEI nº 0601678); (h) Minuta de Projeto de Lei (SEI nº 0601760), com proposta de alteração da Tabela de Valores da Taxa de Fiscalização por Estação constante do Anexo I da Lei nº 5.070/1966, assim como proposta de alterações decorrentes a essa mesma Lei; (i) Minuta de Projeto de Lei (SEI nº 0601761) para reavaliação da redação do art. 172 da LGT e revogação de seu § 3º; (j) Minuta de Projeto de Lei (SEI nº 0607041), com proposta de alteração da Tabela de Valores da Taxa de Fiscalização por Estação constante do Anexo I da Lei nº 5.070/1966, assim como proposta de alterações decorrentes a essa mesma Lei, à LGT e à Lei nº 12.715/2012.

6. Por fim, os autos foram encaminhados a esta Procuradoria Federal Especializada, para análise e manifestação, nos termos do Memorando nº 30/2016/SEI/SOR (SEI nº 0607198), datado de 28 de junho de 2016.

7. É o relatório. Passa-se a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 ASPECTOS FORMAIS

2.1.1. Da Competência da Anatel

8. O presente processo trata do Projeto Estratégico de Revisão do Modelo de Outorga e Licenciamento de Estações. Nos termos da Portaria Anatel nº 1003, de 11.12.2015, que aprovou a Agenda Regulatória para o ciclo de 2015-2016, são detalhadas as 31 (trinta e uma) ações regulatórias que devem ser executadas pela Agência entre o início do segundo semestre de 2015 e o fim do segundo semestre de 2016. Dentre tais ações, consta a reavaliação do modelo de outorga e licenciamento de serviços de telecomunicações, assim descrita no seu item 18:

Agenda Regulatória 2015-2016

18. Reavaliação do modelo de outorga e licenciamento de serviços de telecomunicações

Reavaliação dos atuais procedimentos de outorga para exploração de serviços de telecomunicações, bem como de licenciamento de estações, considerando, entre outros aspectos, as melhores práticas internacionais. Busca-se avaliar o impacto de tais procedimentos burocráticos na prestação dos serviços, especialmente no que diz respeito ao tempo e aos custos até a entrada em operação, bem como o estabelecimento de barreiras à entrada e, conseqüentemente, de menores níveis de competição nestes mercados. Visa, também, simplificar os processos e, assim, minimizar os custos administrativos e operacionais afetos à Anatel e aos prestadores de serviços de telecomunicações, principalmente nos casos de uso compartilhado da estações por mais de um prestador ou para mais de um serviço de Telecomunicações.

Correlação com os objetivos.

1. Promover a ampliação do acesso e o uso dos serviços, com qualidade e preços adequados - ALTA
2. Estimular a competição e a sustentabilidade do setor - ALTA
3. Promover a satisfação dos consumidores – MÉDIA
4. Promover a disseminação de dados e informações setoriais – BAIXA

9. Destarte, cumpre a este Órgão de Consultoria verificar se os temas concernentes aos procedimentos de outorga e licenciamento de serviços de telecomunicações encontram-se na esfera de atribuições da Agência.

10. Pois bem.

11. A Constituição Federal (art. 21, XI, CF) e a LGT atribuíram à Anatel a qualidade de órgão regulador das telecomunicações, conferindo-lhe competências para adotar as medidas necessárias para implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações (art. 19, I, LGT). Tal política nacional de telecomunicações, aprovada pelos Poderes Executivo e Legislativo em suas respectivas esferas de competência, pode ser compreendida como o conjunto de preceitos estatuídos nas Leis Federais e Decretos Presidenciais editados em pertinência à matéria de telecomunicações, do que são exemplos a própria LGT e os decretos instituidores do Plano Geral de Outorgas, do Plano Geral de Metas de Universalização e das políticas públicas de telecomunicações.

12. O artigo 1º da LGT estabelece competir à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações.

Tal organização “*inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências*” (é o que estabelece o parágrafo único do dispositivo).

13. No exercício de sua competência, o Poder Legislativo estabeleceu, nos artigos 2º, 5º e 6º da LGT, as diretrizes e princípios a serem perseguidos pelo Poder Público, no afã de organizar a exploração dos serviços de telecomunicações. De modo geral, coube ao Poder Legislativo, por meio da LGT, fixar as balizas cujos limites o Poder Executivo não pode ultrapassar, ficando este incumbido de detalhar as políticas públicas expressamente mencionadas em Lei, ou mesmo de instituir outras políticas compatíveis com o diploma legal.

14. Dentre as competências atribuídas à Agência Nacional de Telecomunicações pela LGT, encontram-se as seguintes:

Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente:

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações;

[...]

IV - expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público;

V - editar atos de outorga e extinção de direito de exploração do serviço no regime público;

VIII - administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, expedindo as respectivas normas;

IX - editar atos de outorga e extinção do direito de uso de radiofrequência e de órbita, fiscalizando e aplicando sanções;

X - expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado;

XI - expedir e extinguir autorização para prestação de serviço no regime privado, fiscalizando e aplicando sanções;

XII - expedir normas e padrões a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços de telecomunicações quanto aos equipamentos que utilizarem;

[...]

15. Da leitura do art. 19 da LGT, tem-se que compete à Anatel a implementação da política nacional de telecomunicações, expedindo normas quanto à outorga de serviços de telecomunicações, bem como de direito de uso de radiofrequências, editando os atos pertinentes, além de expedir normas e padrões quanto aos equipamentos a serem utilizados pelas prestadoras.

16. Desse modo, incontestemente a competência da Agência para promover a reavaliação do modelo de outorga e licenciamento de estações, escopo do procedimento administrativo ora em análise, mediante a edição das normas regulamentares pertinentes.

2.1.2. Espaços institucionais de participação da sociedade como mecanismos de legitimidade e transparência da formulação de políticas públicas e modelos regulatórios

17. Antes de se abordar os aspectos formais relacionados ao procedimento de consulta pública, cumpre anotar a existência de outros instrumentos de participação da sociedade na implementação e definição de políticas públicas e de modelos regulatórios. Tais mecanismos compreendem espaços previstos pela LGT, pelo Regulamento e Regimento Interno da Anatel, do que são exemplos as audiências e as próprias consultas públicas.

18. Tais espaços públicos institucionais servem como fórum apropriado ao recolhimento e à ponderação sobre as diversas possíveis manifestações formuladas por indivíduos e grupos sociais interessados em um tema específico, neste caso consubstanciado nos estudos e conclusões em torno de eventual reestruturação do marco regulatório das telecomunicações. Esses espaços públicos, portanto, atuam como local de encontro de interesses ainda em processo de definição[1], de modo a os conformar às expectativas daqueles abrangidos pela regulação estatal, sejam eles consumidores, empresas privadas ou públicas, e o próprio Estado, na medida em que autolimita sua atuação, sem que, para tanto, percamos de vista o interesse público e os demais princípios norteadores do setor regulado.

19. Na interpretação de Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto[2], 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.

20. O fato de o operador estar sujeito ao regulamento, à licença, ao plano ou ao contrato não lhe retira o direito de ser ouvido, participar, negociar e tentar fazer prevalecer seus interesses. É preciso que essa colaboração ocorra, entretanto, de forma institucionalizada e previamente estipulada, com o fito de garantir a transparência desse

processo de abertura à sociedade, em que os diversos atores econômicos e Poder Público possam contrapor interesses, objetivos e políticas entre si. Como exemplos desses canais institucionalizados de participação da sociedade, o autor cita as consultas públicas, audiências, sessões e deliberações abertas.

21. Ao tratar do assunto, a EM-LGT afirmou a consulta pública como instrumento capaz de “dificultar comportamentos oportunistas e inibir ações indesejáveis por parte de operadoras e grupos de interesses”, realçando a característica de transparência e permeabilidade institucionalizada imprimida à Anatel:

EM-LGT

O órgão regulador difere de outros organismos governamentais porque, em vez de simplesmente prestar um serviço ao público, tem de tomar decisões que pressupõem o exercício de poder discricionário. Para que ele seja eficiente e eficaz, portanto, é necessário que disponha de competência técnica; além disso, é fundamental que:

(...)

(d) disponha de regras e controles internos para limitar o poder das pessoas individualmente, de maneira a dificultar o comportamento oportunista e inibir ações indesejáveis por parte de operadoras e grupos de interesse. Exemplos dessas regras e controles são: decisão colegiada; processo de decisão variável em função do impacto da decisão (maior o impacto, maior o envolvimento colegiado na decisão); utilização de grupos consultivos; adoção do mecanismo de submeter a consulta pública os assuntos de maior relevância, antes da tomada de decisão; e período de carência entre a tomada de uma decisão e sua entrada em vigor, dando oportunidade às várias partes afetadas de se manifestar.

22. Segundo Márcio Iorio Aranha[3], não foi sem propósito que os mecanismos da consulta e da audiência públicas foram introduzidos na atual legislação e regulamentação setorial. Trata-se de um passo de reorientação da função das agências para a sua vocação inicial de espaços públicos e, portanto, mediadores do diálogo para preservação da virtude política dos interessados em verem suas vozes traduzidas em ação.

23. No mesmo sentido, Alexandre Santos de Aragão[4] 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 nela se abrem espaços destinados à manifestação do indivíduo, no exercício direto de sua cidadania.

24. O interesse pelos mecanismos de participação da sociedade da formulação de políticas públicas é compartilhado internacionalmente. A União Europeia, por exemplo, na formulação das “Orientações para Avaliações de Impacto”[5], deixou evidente que o recebimento de opiniões e informações dos interessados é parte essencial do processo de definição de políticas públicas. Assim, é possível reforçar a transparência da Administração Pública e assegurar que o propósito da política governamental sugerida é viável e legítimo, segundo o crivo dos administrados.

25. O órgão regulador britânico também demonstra preocupação a respeito da garantia de existência de espaços públicos de discussão. Na perspectiva do Ofcom[6], a consulta pública representa a oportunidade de o administrador apontar as possíveis consequências que a política pública proposta pode acarretar nos seus interesses. Trata-se da ocasião apropriada para que os grupos interessados possam expressar suas opiniões a respeito do quê e do porquê das políticas levadas à consulta. É, pois, elemento essencial à prestação de contas estatal de sua atividade regulatória.

26. É de se ver que, longe de ser configurar uma efemeridade burocrática, a prévia submissão das propostas de políticas governamentais à consulta pública é corolário do conceito de Estado Democrático de Direito, na busca de legitimação das decisões administrativas.

2.1.3. Da Necessidade de Submissão das Propostas de Regulamento Geral de Outorgas e de Regulamento Geral de Licenciamento à Consulta Pública

27. Por força do que dispõe o art. 42 da LGT, as minutas de atos normativos de competência da Anatel devem ser submetidas à consulta pública. Vejamos:

Art. 42. As minutas de atos normativos serão submetidas à consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público na Biblioteca.

28. O requisito em questão também se encontra inscrito no art. 59 do Regimento Interno da Agência, que determina:

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.

29. A Consulta Pública, segundo o art. 59 do Regimento Interno da Agência (Resolução nº 12/2013), tem por finalidade submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante, a críticas e sugestões do público em geral, representando, dessa forma, mecanismo institucional importante de transparência e de legitimação das deliberações.

30. É importante consignar, ainda, que o art. 59, §3º, do Regimento Interno da Agência dispõe expressamente acerca da necessidade de divulgação da Consulta Pública também na página da Agência na Internet e menciona, inclusive, a lista de documentos a serem divulgados, entre outros elementos pertinentes.

31. Desta feita, é necessário que se proceda à publicação, no sítio eletrônico da Agência na Internet, de toda a documentação pertinente ao regulamento em tela, nos termos do parágrafo terceiro supracitado, em consonância com a noção de transparência e publicidade que deve pautar a atuação da Agência, e que se refletirá em uma participação mais ampla e consciente da sociedade e dos agentes regulados.

32. Ademais, sendo a proposta em comento matéria de interesse público, alterando profundamente o modelo atual de outorga e licenciamento, seria de bom alvitre que se avaliasse a conveniência e oportunidade de realização da Consulta Pública por interstício superior ao mínimo fixado no citado § 2º do art. 59 do RI-Anatel, fixando-o em prazo proporcional à relevância, complexidade e interesse público do tema, conforme preceitua o art. 59, § 6º, do RI-Anatel.

33. Cotejando os outros instrumentos de ampliação da publicidade do processo decisório de matérias de interesse geral, vejamos os fundamentos jurídicos inscritos no RI-Anatel:

Art. 56. A Audiência Pública destina-se a debater ou apresentar, oralmente, matéria de interesse relevante, definida pelo Conselho Diretor.

Art. 57. A data, a hora, o local, o objeto e o procedimento da Audiência Pública serão divulgados, com pelo menos 5 (cinco) dias de antecedência, no Diário Oficial da União, na Biblioteca e na página da Agência na Internet.

§ 1º A participação, manifestação e oferecimento de documentos ou arrazoados na Audiência Pública serão facultados a qualquer interessado, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

§ 2º A divulgação da Audiência Pública na Biblioteca e na página da Agência na Internet será acompanhada dos documentos a que se refere o § 3º do art. 59.

§ 3º O procedimento de Audiência Pública será estabelecido em Portaria.

Art. 58. A Audiência Pública será transmitida em tempo real pelo sítio da Agência na Internet, salvo inviabilidade técnica.

§ 1º A Audiência Pública será gravada por meios eletrônicos e o respectivo inteiro teor, divulgado na Biblioteca e na página da Agência na Internet no prazo de até 5 (cinco) dias após a

sua realização, assegurado aos interessados o direito à obtenção de cópia.

§ 2º As críticas e as sugestões recebidas em Audiência Pública serão tratadas na forma do § 4º do art. 59.

34. Com efeito, o Conselho Diretor poderia, ainda, avaliar a conveniência e oportunidade de realizar audiências públicas concomitantes à consulta pública, para debater a revisão do atual modelo de outorga e licenciamento de serviços de telecomunicações, representada por entidades privadas, civis, e quaisquer outros interessados.

2.1.4. Da Consulta Interna

35. O Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, estabelece, em relação à Consulta Interna, o seguinte:

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.

§ 3º A Consulta Interna poderá ser realizada independentemente de realização de Consulta Pública.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas e devidamente justificadas deverão ser consolidadas em documento próprio, anexado aos autos do processo administrativo, contendo as razões para sua adoção ou rejeição.

36. Nesse ponto, a área técnica, no Informe nº 4/2016/SEI/SOR consignou o seguinte:

3.8. Da proposta de Regulamento Geral para o Licenciamento de Estações

[...]

3.8.6. Nesse contexto, foi instaurado, em 2014, o processo nº 53500.003888/2014-71, em que se construiu a primeira versão de proposta de Regulamento Geral para o Licenciamento de Estações (RGL).

3.8.7. O referido processo reuniu outros que estavam em andamento na Agência antes de 29 de abril de 2013, com vistas a tratar todos os aspectos relacionados ao licenciamento de estações em um único instrumento. Assim, além das análises e debates ocorridos após a data citada, a elaboração da proposta de RGL também levou em consideração o constante dos seguintes processos:

[...]

3.8.8. Essa primeira versão da proposta de RGL foi submetida aos comentários dos servidores da Anatel em 2014, por meio da Consulta Interna n 632/2014. Posteriormente, iniciou-se uma sequência de debates presenciais com prestadoras de serviços de telecomunicações, exploradoras de satélites e associações, seguindo as melhores práticas do processo de análise de impacto regulatório.

3.8.9. Durante a condução desse processo regulamentar, sobreveio o projeto estratégico de revisão do modelo de outorga e licenciamento, cujo escopo abarca a simplificação e normatização dos procedimentos para o licenciamento de estações de telecomunicações. Nesse sentido, cumpre destacar que os processos nº 53500.003888/2014-71, nº 53500.019905/2009-25, nº 53500.021854/2009-00 e nº 53500.020037/2010-60 foram anexados ao processo do presente projeto estratégico.

3.8.10. Sob a égide desse projeto estratégico, evoluiu-se a proposta inicial de RGL com base em novos elementos avaliados em decorrência de benchmark internacional realizado pela consultoria contratada pela Anatel e na análise de impacto regulatório de vários sub-aspectos estruturantes do processo de licenciamento, cujo relatório encontra-se anexo a este Informe.

3.8.11. Em consequência, chegou-se à presente versão do RGL, a qual se entende pronta para a análise do Conselho Diretor visando à aprovação de Consulta Pública, antes ouvida a Procuradoria Federal Especializada da Anatel.

3.9. Da proposta de Regulamento Geral de Outorgas

[...]

3.9.4. Sobre a não realização da Consulta Interna da minuta de Regulamento, cumpre destacar que a presente proposta recai sob a situação descrita no §2º do art. 60 do Regimento Interno da Anatel, uma vez que a realização da Consulta Interna retardaria a deliberação de matéria urgente, qual seja, todas as diretrizes e propostas constantes do projeto estratégico de revisão do modelo de outorga e licenciamento. Isto porque a Agenda Regulatória 2015-2016 prevê o envio da presente proposta pela área técnica (para Parecer da Procuradoria e posterior submissão ao Conselho Diretor) até 30 de junho de 2016. Por outro lado, é sabido também que a presente proposta se subsidia de material elaborado por consultoria contratada pela Anatel, tendo sido o produto II.3 daquela consultoria, que se refere à presente proposta, protocolado no dia 9 de junho de 2016, ou seja, vinte e um dias antes da data limite para envio da proposta ao Conselho Diretor.

3.9.5. Em qualquer caso, há que se lembrar que a equipe do projeto estratégico de revisão do modelo de outorga e licenciamento reúne servidores das mais diversas áreas da Agência e que eventuais contribuições de outros servidores serão consideradas durante todo o processo de elaboração do instrumento normativo.

37. Dessa forma, observa-se que a Consulta Interna foi realizada à época da elaboração da primeira proposta de RGL, posteriormente aprimorada à luz das premissas do Projeto Estratégico de revisão do modelo de outorga e licenciamento.

38. Quanto à proposta de Regulamento Geral de Outorgas - RGO, o corpo técnico justificou a não realização de consulta interna, nos termos do art. 60, §2º, do Regimento Interno da Agência.

2.1.5. Da Análise de Impacto Regulatório

39. Nos termos do parágrafo único do art. 62 do Regimento Interno da Agência, a expedição de atos de caráter normativo deverão ser precedidos de Análise de Impacto Regulatório - AIR, salvo em situações expressamente justificadas.

40. Da leitura do Informe nº 4/2016/SEI/SOR, pode ser observado que a Análise do Impacto Regulatório da proposta foi analisada no Relatório II.3 apresentado pela Advisia Consultoria, grupo contratado para auxiliar a Agência na implementação de projetos estratégicos da Anatel, consoante Acordo de Cooperação com a UIT.

41. Destarte, realizada a Análise de Impacto Regulatório, com a devida apreciação das opções regulatórias existentes pelo corpo técnico da Agência, encontra-se atendido o requisito previsto no art. 62 do Regimento Interno da Agência.

2.2 DO MÉRITO DA PROPOSTA

2.2.1. Considerações Iniciais.

42. Segundo a área técnica, a discussão levada a efeito nos presentes autos insere-se no contexto de reavaliação do marco regulatório do setor e surgiu da necessidade de aperfeiçoamento da regulamentação referente à outorga e licenciamento. A ideia, conforme se extrai do Informe nº 4/2016/SEI/SOR, é *“reduzir as barreiras de entrada para novos players que pretendam atuar no mercado de telecomunicações e facilitar a prestação do serviço pelas autorizadas e concessionárias por meio da eliminação das restrições para a prestação e pela adoção de mecanismos menos complexos e dispendiosos para o setor”*.

43. Marcada pela busca da redução da complexidade do procedimento de outorga e licenciamento, enumera o corpo especializado as seguintes premissas da proposta em análise:

Informe nº 4/2016/SEI/SOR

3.1.15. Ao fim do encontro, a Equipe pode identificar as seguintes premissas que deverão nortear toda a consecução do Projeto Estratégico:

- * Desburocratização;
- * Eliminação de regras excessivas;
- * Redução de documentação exigida;
- * Diminuição de entraves e barreiras de entrada;
- * Facilitação de acesso aos recursos escassos;
- * Promoção do uso eficiente do espectro;
- * Manutenção de competição no setor;
- * Adoção de medidas que se harmonizem com a convergência tecnológica;
- * Promoção de compartilhamento de recursos escassos e meios para prestação entre prestadoras;
- * Adoção de métodos arrecadatórios menos complexos e controversos, que garantam, no mínimo, os patamares atualmente obtidos;

* Adoção de regras que sejam compatíveis com a automação dos procedimentos; e

* Eficiência no uso dos recursos da Anatel (sistemas e pessoal).

44. Nesse sentido, a área técnica propõe a simplificação de exigências documentais para obtenção de outorga e do licenciamento de estações, tudo isso direcionado a possibilitar a entrada de novos agentes no setor. Nesse contexto de simplificação do procedimento de licenciamento de estações está a simplificação dos mecanismos de arrecadação e dos procedimentos de fiscalização:

Informe nº 4/2016/SEI/SOR

3.1.16. Foi observada a necessidade preliminar de revisão da regulamentação em vigor com vistas a simplificar a documentação exigida e os procedimentos atualmente adotados. Nesse sentido, a extensão das exigências, incluindo as de cunho documental, é tolerável apenas na medida em que traga reais benefícios regulatórios ou que seja necessária à verificação de legalidade ou conformidade jurídica de certa situação.

3.1.17. Assim, concluiu-se ser possível a revisão de várias condições regulamentares, a fim de não impor dificuldades à atual tendência de adoção de fluxos simplificados, uniformizados e inter-relacionados entre diversos procedimentos relativos a diversos serviços de telecomunicações, permitindo a automação dos processos e a consequente redução do tempo de atendimento aos pedidos, conferindo a celeridade necessária ao adequado funcionamento do setor.

3.1.18. Os debates ocorridos nas sucessivas reuniões realizadas permitiram, ainda, concluir que a adoção de formas simplificadas de outorga e licenciamento acabarão por facilitar a entrada e permanência de *players*, o que deverá resultar no incremento da oferta de serviços e melhoria das redes de telecomunicações disponíveis. A partir daí, deverá ser observado o avanço na qualidade dos serviços prestados, além da redução da clandestinidade.

3.1.19. Observou-se que se evidenciará nos próximos anos aumento considerável de equipamentos conectados às redes de telecomunicações em decorrência do fortalecimento da internet das coisas no âmbito das comunicações de quinta geração. Nesse contexto, a forma de licenciamento de estações deverá ser ainda mais simplificada de maneira a permitir o funcionamento e desenvolvimento do setor.

3.1.20. Além disso, a simplificação dos mecanismos de licenciamento de estações ocasionará, por consequência, simplificação dos instrumentos arrecadatórios. Conforme será mostrado adiante, é possível manter os patamares de arrecadação atuais e, ao mesmo tempo, reduzir a complexidade do processo de arrecadação, de forma a reduzir eventuais questionamentos administrativos ou judiciais dos tributos devidos.

3.1.21. Outro ponto a ser observado é que a simplificação no licenciamento pode vir a ter impactos positivos diretos sobre a fiscalização, que poderá adotar, de igual forma, procedimentos otimizados e simplificados.

45. Assim, o corpo especializado elenca, no item 3.1.24 do Informe nº 4/2016/SEI/SOR, os benefícios que, no seu entender, advirão da revisão do modelo de outorga e licenciamento: (i) maior segurança regulatória e jurídica para o setor, (ii) desburocratização e facilitação do processo decisório; (iii) geração de informações de melhor qualidade para o setor; (iv) melhorias institucionais (redução de custo, melhoria na arrecadação, melhorias no ambiente de pessoal, mais transparência, otimização de sistemas informatizados); (v) aumento da oferta de serviços e melhorias nas redes e na qualidade dos serviços de telecomunicações; (vi) redução da clandestinidade; (vii) aumento da competição; (viii) otimização da fiscalização; (ix) fomento à inovação e melhor acompanhamento da evolução tecnológica; e (x) melhores definições, planejamentos e execuções de políticas públicas de telecomunicações.

46. No ideário proposto, várias são as alterações legais e regulamentares que devem ser perpetradas. Assim, foram propostas redações textuais para alteração de dispositivos legais, bem como alterações que não demandariam, no entender do corpo especializado, alterações normativas, sobre as quais esse órgão jurídico irá se debruçar. Ademais, foram elaboradas minutas de Regulamento Geral de Outorgas - RGO (cf. documento SEI nº 0593883) e de Regulamento Geral de Licenciamento - RGL (cf. documento SEI nº 0601005), cujos principais pontos serão analisados ao longo deste Opinativo.

2.2.2. Da Autorização para a Exploração de Serviços de Telecomunicações

2.2.2.1. Das Alterações Normativas Propostas

Da Edição de um Regulamento Geral de Outorgas

A proposta de novo modelo de Outorga e Licenciamento pressupõe uma alteração substancial no tocante à autorização para a prestação de serviços de telecomunicações, tendo por norte a simplificação dos mecanismos de expedição de outorgas, como exposto anteriormente.

47. A adoção de um regramento único e simplificado para a obtenção de autorizações para a exploração de serviços de telecomunicações seria implementada mediante a edição de um Regulamento Geral de Outorgas, que regulamentaria a outorga de quaisquer serviços de telecomunicações, bem como a revogação da parte relativa a procedimentos de outorga atualmente previstos nos regulamentos de cada um dos serviços.

48. Os procedimentos do Novo Modelo de Outorga serão analisados de forma mais detida adiante.

Da Proposta de Dispensa de Autorização para Redes de Suporte/Meios Confinados

49. Merece destaque, desde logo, a proposta de dispensa de outorga para a exploração de serviços de telecomunicações nos casos em que as redes de suporte utilizarem exclusivamente meios confinados e/ou equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita para as prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo com até 5.000 (cinco mil) acessos em serviço e para prestadoras de serviços de interesse restrito de forma geral.

50. Ao apresentar a proposta, prevista na minuta de RGO, o corpo técnico menciona que o tema em questão seguiria a tendência estabelecida na proposta do novo Regulamento sobre Equipamentos de Radiação Restrita – RERR e que, em qualquer caso, a prestadora que fizer uso da dispensa deverá comunicar previamente à Agência o início de suas atividades em sistema eletrônico próprio, bem como atualizar seus dados cadastrais anualmente, até o dia 31 de janeiro. Destacou-se, ainda, que a dispensa não eximiria a prestadora da obrigatoriedade de atendimento das condições, requisitos e deveres estabelecidos na legislação e na regulamentação.

51. Quanto ao ponto, é importante observar o teor do art. 131 da LGT, in verbis:

LGT

Art. 131. A exploração de serviço no regime privado dependerá de prévia autorização da Agência, que acarretará direito de uso das radiofrequências necessárias.

§ 1º Autorização de serviço de telecomunicações é o ato administrativo vinculado que faculta a exploração, no regime privado, de modalidade de serviço de telecomunicações, quando preenchidas as condições objetivas e subjetivas necessárias.

§ 2º **A Agência definirá os casos que independem de autorização.**

§ 3º A prestadora de serviço que independa de autorização comunicará previamente à Agência o início de suas atividades, salvo nos casos previstos nas normas correspondentes.

§ 4º A eficácia da autorização dependerá da publicação de extrato no Diário Oficial da União.

52. Como pode ser observado, a possibilidade de dispensa de outorga formal para a prestação de serviços de telecomunicações é prevista nos parágrafos segundo e terceiro do art. 131 da LGT, que delega à Agência a definição dos casos que independem de autorização. Desse modo, pode a Agência prever hipóteses de serviços cuja exploração independam de autorização com o respaldo da LGT.

53. Ocorre que a LGT, norma infraconstitucional que regulamentou o art. 21, XI, da Constituição Federal, expressamente previu a possibilidade de serem estipuladas pela Agência Reguladora hipóteses em que a exploração do serviço independa de autorização. E no exercício desta prerrogativa, atribuída pela lei que regula o setor de telecomunicações, é lícita a previsão de que independe de autorização a prestação de determinados serviços em situações expressamente definidas pelo órgão regulador.

54. Oportuno observar que a dispensa de autorização para a prestação de determinado serviço não afasta a competência regulatória e, inclusive, de fiscalização por parte da Agência. Na realidade, a dispensa de autorização somente afasta a necessidade de instauração de um procedimento prévio que culminará na concessão da outorga formal para a prestação de determinado serviço. Em nenhuma hipótese pode-se ter como afastada a competência da Anatel para fiscalizar e exigir o cumprimento das obrigações setoriais.

55. De fato, a dispensa de autorização não afasta a condição das beneficiadas pela norma de exploradoras de serviços de telecomunicações. E como prestadoras de tais serviços, estão inegavelmente submetidas à lei e à regulamentação da Agência.

56. A dispensa de autorização para a prestação de determinado serviço constitui medida de simplificação administrativa, não impedindo, de forma alguma, a atuação da Agência em casos de desconformidade com a lei ou com a regulamentação.

57. A própria LGT estabelece que, em regra, a prestadora de serviço que independa de autorização deverá comunicar previamente o início de suas atividades à Agência (art. 131, §3º) e, ainda, que a prestadora de serviço em regime privado não detém direito adquirido à permanência das condições vigentes quando da expedição da autorização ou do início das atividades, "*devendo observar os novos condicionamentos impostos por lei e pela regulamentação*" (art. 130).

58. Pode-se concluir da norma em questão que, mesmo nos casos que independem de autorização, havendo apenas o início das atividades comunicado ao Poder Público, devem ser observados os novos condicionamentos que venham a ser estabelecidos pela lei e pela regulamentação. E, portanto, fica claro que, mesmo aquelas prestadoras que independem de autorização, devem observar as normas estabelecidas pela Agência, estando sujeitas, inclusive, ao seu poder fiscalizatório e punitivo.

59. Considerando a necessidade de fiscalização da operação das exploradoras de serviços de telecomunicações, a norma proposta prevê, não apenas a prévia comunicação à Agência quanto ao início das atividades, mas também a atualização anual dos dados cadastrais da prestadora em sistema eletrônico próprio da Anatel.

60. A dispensa de autorização proposta pelo corpo técnico abrange um determinado universo de prestadores de serviços de telecomunicações, tratando-se de decisão político-regulatória da Agência, deve, portanto, ser precedida de estudo de impactos regulatórios que avaliem as opções regulatórias e suas consequências no âmbito do setor de telecomunicações.

61. É relevante que sejam consignadas as eventuais contrapartidas para a Agência no caso de dispensa de autorização para a exploração de serviços de telecomunicações quando as redes de suporte utilizarem exclusivamente meios confinados e/ou equipamentos de radiação restrita. De fato, é imperioso que, antes de realizar-se a dispensa de outorga para a prestação de determinados serviços, sejam analisados os efeitos desta decisão sobre a arrecadação de receitas da Agência.

62. Não cabe, aqui, invocar os estudos realizados no âmbito da proposta de Resolução que trata do novo RERR, eis que a proposta adotada no RGO possui uma amplitude maior do que aquela tratada no processo administrativo nº 53500.020152/2012-04. De fato, naqueles autos, a dispensa de autorização quando as redes de suporte utilizarem exclusivamente meios confinados e/ou equipamentos de radiação restrita é foi analisada apenas quanto ao SCM e ao SLP. De qualquer forma, vale a alusão ao Parecer nº 00584/2016/PFEANATEL/PGF/AGU, exarado no processo administrativo nº 53500.020152/2012-04, que entendeu ser possível, nos termos do art. 131, §2º, da LGT, a dispensa de autorização para exploração especificamente de SCM e SLP nas hipóteses ali apontadas.

63. No caso em análise, no entanto, não há restrições quanto ao serviço prestado, o que confere uma maior amplitude à proposta, com impactos que devem necessariamente ser considerados pela Agência.

64. Quanto ao critério de limitação da dispensa de autorização, no caso de serviços de interesse coletivo, às prestadoras com até 5.000 (cinco mil) acessos em serviço, adotando-se critério mais conservador do que aquele previsto no RGC, que define prestadora de pequeno porte, para fins do SCM, como aquela que possui até 50.000 (cinquenta mil) acessos em serviço, tem-se que se trata de opção regulatória da Agência, não sendo vislumbrados óbices quanto ao ponto.

Da proposta de Alteração dos artigos 132 e 133 da LGT

65. O corpo técnico propõe, ainda, a reavaliação das exigências documentais para o cumprimento das condições objetivas e subjetivas para a obtenção da outorga, especialmente quanto à regularidade fiscal. Aduz-se que a simplificação da documentação apresentada levaria à agilidade nos procedimentos e a redução de barreiras de entrada, promovendo a competitividade no setor.

66. Os dispositivos que apresentam as condições objetivas e subjetivas para a obtenção da outorga de serviços de telecomunicações são os artigos 132 e 133 da LGT, que assim determinam:

LGT

Art. 132. São condições objetivas para obtenção de autorização de serviço:

- I - disponibilidade de radiofrequência necessária, no caso de serviços que a utilizem;
- II - apresentação de projeto viável tecnicamente e compatível com as normas aplicáveis.

Art. 133. São condições subjetivas para obtenção de autorização de serviço de interesse coletivo pela empresa:

- I - estar constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no País;
- II - não estar proibida de licitar ou contratar com o Poder Público, não ter sido declarada inidônea ou não ter sido punida, nos dois anos anteriores, com a decretação da caducidade de concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações, ou da caducidade de direito de uso de radiofrequência;
- III - dispor de qualificação técnica para bem prestar o serviço, capacidade econômico-financeira, regularidade fiscal e estar em situação regular com a Seguridade Social;
- IV - não ser, na mesma região, localidade ou área, encarregada de prestar a mesma modalidade de serviço.

67. A área técnica sustenta, de início, que a exigência de apresentação de projeto técnico para todos os serviços, prevista no inciso II do art. 132 da LGT, teria se tornado inócua em face da evolução tecnológica, tendo em vista que a evolução do banco de dados em que são cadastradas as características técnicas das estações componentes das redes de telecomunicações já permitem a coleta de dados técnicos necessários das prestadoras. Argumentam que a exigência pode revelar-se desproporcional, em decorrência da estrutura necessária à prestação de determinados serviços.

68. Assim, propõe-se ao Conselho Diretor avaliar a conveniência e a oportunidade de encaminhar proposta de alteração legal para suprimir o inciso II do mencionado artigo 132 e incorporar o atual inciso I no caput do dispositivo, que passaria a deter a seguinte redação:

Proposta de Alteração Legal

Art. 132. É condição objetiva para obtenção de autorização de serviço a disponibilidade de radiofrequência necessária, no caso de serviços que a utilizem.

69. A exigência de projeto técnico como condição objetiva para a concessão de autorização, como observado pelo próprio corpo técnico, é prevista em lei e, por esta razão, não poderia ser afastada. No entanto, considerando a existência de outros mecanismos que podem aferir as condições técnicas para a prestação dos serviços de telecomunicações, não há óbices à apresentação de proposta de lei para afastar esta exigência, desde que seguido o processo legislativo pertinente para tanto.

70. Propõe-se, ainda, a racionalização do inciso III do art. 133 da LGT, que estabelece a necessidade de comprovação de qualificação técnica, capacidade econômico financeira, regularidade fiscal e regularidade perante a Seguridade Social, mediante alteração legal a ser explicitada adiante.

2.2.2.2. Do Tipo de Procedimento

71. No âmbito do Projeto Estratégico de Reavaliação do Modelo de Outorga e Licenciamento, concluiu-se que o atual procedimento de obtenção de outorgas no âmbito da Agência seria excessivamente formalista, com altos custos para o setor e para o regulador.

72. Mediante a realização de *benchmark* pela Advisia Consultoria, constatou-se que a prática internacional mais comum é a adoção de regimes de autorização por mera notificação, mediante apresentação de mero requerimento eletrônico, sem necessidade de carregamento eletrônico de documentos e sem necessidade de análise prévia por servidores do órgão. Apesar de ter sido constatado que este procedimento não se enquadraria na realidade brasileira, a equipe de projetos analisou a possibilidade de otimização dos mecanismos de exigência da documentação com o objetivo de automatizar totalmente todo o processo de obtenção da outorga.

73. Nesse aspecto, sustenta o corpo técnico da Agência que a redação do art. 133 da LGT, que estabelece as condições subjetivas para a autorização, permitiria que a pretendente à prestadora apenas declarasse, no momento da obtenção da outorga, a conformidade com as exigências previstas naquele dispositivo legal, dispensando a apresentação de documentação no momento do pedido.

74. Sustenta o corpo técnico, ainda, que a apresentação do projeto técnico dar-se-ia por meio da inserção de dados nos sistemas informatizados da Agência, deslocando-se os esforços de pessoal atualmente responsável pela análise dos pedidos de outorga para a verificação periódica da manutenção das condições pelas outorgadas. A qualquer momento em que verificada a perda de quaisquer das condições para a prestação do serviço, poderá ser instaurado processo de cassação da outorga.

75. Sobre a necessidade de verificação periódica da manutenção das condições subjetivas para a obtenção da autorização, sustentada em diversas oportunidades por esta Procuradoria, o corpo técnico informa que este procedimento é realizado, na prática, no momento de expedição de novas radiofrequências, na prorrogação de direitos e quando da análise de outros pedidos apresentados pelas interessadas, entre outros momentos. Defende o corpo técnico, assim, que a adoção de um procedimento totalmente automatizado, com verificação de aspectos de regularidade fiscal de forma automática, permitiria a realocação de recursos, viabilizando análise individualizada da manutenção das condições para a obtenção da outorga durante a prestação do serviço.

76. Informa, ainda, que o Sistema Mosaico, atualmente utilizado para a outorga de SCM, permitiria a verificação automática de diversos aspectos da regularidade fiscal mediante interação com o banco de dados de outros entes públicos. A verificação completa e periódica das condições subjetivas ficaria a cargo dos servidores da Agência, que instruiriam eventual processo de cassação quando necessário.

77. Afirma que, apesar da automatização permitida pelo Sistema Mosaico, em razão da atual interpretação dos artigos 132 e 133 da LGT, ainda se considera necessária a realização de análise prévia à expedição do Ato. Nesse sentido, prossegue que, para que fosse possível avançar rumo à automatização completa do procedimento, seria necessário otimizar a interpretação dos mencionados dispositivos legais para que fosse permitido que a interessada declarasse sua intenção de conformidade com os dispositivos, ao tempo em que o sistema realizaria a consulta a

diversos aspectos da regularidade fiscal. Paralelamente, seriam adotados mecanismos racionais e periódicos de verificação de manutenção das condições para a obtenção da outorga.

78. No entanto, a proposta do novo modelo de Processo de Outorga apresentada foi caracterizada como um modelo misto, “*compatível com a legislação vigente, com a interpretação atualmente praticada do art. 132 da LGT e aderente à minuta de Regulamento Geral de Outorgas*” (item 3.2.2.17 do Informe).

79. Adiante serão realizadas considerações a respeito do procedimento proposto, regulado na minuta de RGO.

Do Novo Modelo do Processo de Outorga

80. O Informe assim descreve o procedimento proposto para a obtenção de autorização para exploração de serviços de telecomunicações:

Proposição de Novo Modelo de Processo de Outorga

3.2.2.18. O pedido de autorização deverá ser apresentado em forma eletrônica, mediante o preenchimento do formulário digital disponibilizado, com envio eletrônico dos documentos necessários, já relatados no subaspecto anteriormente estudado.

3.2.2.19. Após a verificação, pelos servidores da Anatel, da documentação apresentada em meio digital e do pagamento pela interessada do preço respectivo, se for o caso, será expedido um ato de autorização de caráter geral. Contudo, a autorização para prestar cada uma das modalidades de serviço atualmente existentes possuirá como requisito de eficácia a notificação, pela interessada, do início da prestação daquela modalidade de serviço específica.

3.2.2.20. Com isso, no modelo proposto, haverá a expedição de único ato administrativo formal que possibilitará à interessada prestar qualquer modalidade de serviço, desde que notifique à Anatel, previamente, da intenção de prestar um determinado serviço de telecomunicações, momento em que a autorização expedida pela Agência se aperfeiçoa, passando a produzir como efeito a possibilidade de que o serviço indicado na notificação possa ser explorado.

3.2.2.21. Ressalte-se que para a exploração de serviços de telecomunicações que dependem do uso de radiofrequências a notificação terá como requisito de validade a obtenção prévia da necessária autorização de uso do meio de prestação.

3.2.2.22. Conjuntamente com o pedido para explorar serviços de telecomunicações, já deverá ser notificada a exploração de, pelo menos, uma modalidade de serviço.

3.2.2.23. A prestadora apenas aderirá às obrigações e regras de determinada modalidade de serviço a partir do momento da notificação da exploração daquele serviço específico.

3.2.2.24. Caso a prestadora notifique, apenas, a exploração de serviços de interesse restrito, será expedido um ato de autorização de serviços de telecomunicações de interesse restrito. Se, contudo, a empresa notifique a exploração de serviço de interesse coletivo, será expedido ato de autorização de serviços de telecomunicações de interesse coletivo e restrito.

3.2.2.25. A exemplo do já ocorre no PSO – Procedimento Simplificado de Outorga, estabelecido pela Portaria nº 639, de 25 de julho de 2013, deverá ser recolhido um único preço público pela outorga, independentemente de quais serviços de telecomunicações serão efetivamente explorados e notificados à Agência. A questão do preço a ser cobrado é debatido no item 3.2.4. do presente Informe.

81. Observa-se que o procedimento para a obtenção de outorga para a exploração de serviços de telecomunicações, de acordo com a proposta apresentada na minuta de RGO, inicia mediante a apresentação do pedido em forma eletrônica. Para tanto, a prestadora preencherá o formulário digital disponibilizado pela Agência e enviará os documentos necessários.

82. Cabe salientar que a proposta de Regulamento encaminhada a esta Procuradoria não indica os documentos necessários à expedição da outorga. Nesse aspecto, a Procuradoria sugere que a proposta de Regulamento preveja que a lista desses documentos conste de algum ato expedido pela Agência, a fim de que os administrados interessados na expedição de outorgas possam ter conhecimento dos documentos que são exigidos para tanto.

83. Caso seja verificada a regularidade da documentação apresentada e após o pagamento do preço público respectivo, será expedido um ato de autorização de caráter geral.

84. Tendo em vista que a motivação apresentada no Informe deixa claro que as autorizações apenas serão emitidas pela Agência, após a verificação da documentação apresentada em meio digital, esta Procuradoria sugere que o art. 8º da proposta de Regulamento de Outorga apresente a seguinte redação:

Art. 8º Providas as informações exigidas no formulário eletrônico previsto no art. 7º, Verificado que a interessada preenche as condições para a prestação do serviço a autorização para

exploração de serviços de telecomunicações será conferida pela Anatel, sendo formalizada mediante expedição de Ato.

§ 1º Constarão do Ato de autorização o nome ou denominação social da Autorizada, o número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) ou o número de inscrição no Cadastro de Pessoa Física (CPF) e a indicação de que a Autorizada pode prestar quaisquer serviços de telecomunicações, ou apenas aqueles de interesse restrito, mediante prévia notificação à Anatel.

§ 2º Será publicado, no Diário Oficial da União, extrato do Ato de autorização como condição para sua eficácia.

§ 3º A publicação do extrato do Ato está condicionada à comprovação de pagamento do preço público pelo direito de exploração de serviço de telecomunicações.

85. O ato de autorização consistirá em um único ato administrativo formal que possibilitará à interessada a prestação de quaisquer das modalidades de serviços de telecomunicações, desde que a Agência seja notificada previamente a respeito da intenção de exploração de cada um dos serviços.

86. O requerimento eletrônico de autorização deverá ser acompanhado da notificação de pelo menos um serviço a ser prestado. Se este serviço for de interesse restrito, o ato de autorização contemplará a viabilidade de prestação de qualquer serviço de interesse restrito (desde que previamente notificado), se o serviço notificado for de interesse coletivo, será expedida autorização para a prestação de serviços de interesse coletivo e restrito.

87. Para a expedição do ato de autorização, será cobrado um preço público único, independentemente de quais serviços de telecomunicações sejam notificados e efetivamente explorados pela interessada.

88. Regra similar já incide no âmbito do Procedimento Simplificado de Outorga - PSO, estabelecido pela Portaria nº 639, de 25 de julho de 2013, do Superintendente de Outorga e Recursos à Prestação, que prevê a cobrança de um único preço público quando houver pedidos de SCM, STFC e SeAC apresentados de forma simultânea. No modelo ora proposto, no entanto, diversamente do que ocorre no PSO, não se exige simultaneidade de pedidos e há a expedição de um único ato administrativo.

89. Após a expedição da autorização em caráter geral, já com uma modalidade de serviço notificada e, portanto, eficaz para este serviço, a Prestadora poderá acrescentar ou retirar outras modalidades de serviços de telecomunicações, conforme manifestações de interesse e desinteresse notificadas pelas Prestadoras.

Da Publicidade dos Serviços explorados pelas prestadoras

90. Para fins de publicidade acerca dos serviços explorados pelas prestadoras, uma vez que não haverá a publicação de ato na Imprensa Oficial em decorrência das notificações apresentadas, propõe-se a disponibilização de uma certidão gratuita, por meio da página eletrônica da Agência, na qual constarão os serviços notificados por cada prestadora, indicando-se a data de início da prestação específica de cada uma das modalidades.

91. Oportuno ponderar que o Ato de Autorização geral deverá ser devidamente publicado no Diário Oficial da União, conferindo-se a publicidade necessária à outorga de serviços públicos de telecomunicações.

92. Nesse aspecto, tem-se que a minuta de RGO estabelece, nos parágrafos segundo e terceiro de seu art. 8º, que será publicado extrato do Ato de Autorização no DOU, como condição de sua eficácia, e que esta publicação está condicionada à comprovação de pagamento do preço público respectivo.

93. Não são vislumbrados óbices quanto aos serviços notificados constarem de certidão acessível ao público em geral na página oficial da Agência. Tendo sido dada a devida publicidade ao ato de outorga mediante publicação de extrato no DOU e disponibilizadas as informações relativas a cada um dos serviços que poderão ser explorados por cada prestadora, não são vislumbrados quaisquer problemas.

94. O corpo técnico informa, ainda, que, quando for admitida a detenção simultânea de mais de uma autorização do mesmo serviço de telecomunicações, as notificações desse serviço serão consideradas de forma independente, devendo essas informações ficarem explícitas na certidão a ser disponibilizada.

Da Transferência da Autorização

95. No novo modelo adotado, preserva-se a obrigatoriedade de submissão prévia à Agência da transferência da autorização para a exploração de serviços de telecomunicações. O pedido deve ser formulado pela autorizada primitiva, cabendo à sucessora aquiescer ao pedido, apresentando as informações necessárias à obtenção da outorga, descritos no art. 7º da minuta de RGO. A transferência da autorização poderá ocorrer a qualquer tempo, a título oneroso, e dependerá da inexistência de potencial risco à concorrência.

96. No ponto, destaca-se que são afastadas as previsões concernentes à exigência de eventuais prazos, geralmente contados da entrada em operação comercial do serviço, para a realização de transferências, atualmente previstas na regulamentação de determinados serviços. A título exemplificativo desses prazos, tem-se o art. 31 do

Regulamento do SCM, aprovado pela Resolução nº 614, de 28 de maio de 2013 e o art. 32 do Regulamento do SeAC, aprovado pela Resolução nº 581, de 26 de março de 2012.

97. No ponto, é importante observar o disposto na LGT:

Art. 98. O contrato de concessão poderá ser transferido após a aprovação da Agência desde que, cumulativamente:

I - o serviço esteja em operação, há pelo menos três anos, com o cumprimento regular das obrigações;

II - o cessionário preencha todos os requisitos da outorga, inclusive quanto às garantias, à regularidade jurídica e fiscal e à qualificação técnica e econômico-financeira;

III - a medida não prejudique a competição e não coloque em risco a execução do contrato, observado o disposto no art. 7º desta Lei.

Art. 136. Não haverá limite ao número de autorizações de serviço, salvo em caso de impossibilidade técnica ou, excepcionalmente, quando o excesso de competidores puder comprometer a prestação de uma modalidade de serviço de interesse coletivo.

§ 1º A Agência determinará as regiões, localidades ou áreas abrangidas pela limitação e disporá sobre a possibilidade de a prestadora atuar em mais de uma delas.

§ 2º As prestadoras serão selecionadas mediante procedimento licitatório, na forma estabelecida nos arts. 88 a 92, sujeitando-se a transferência da autorização às mesmas condições estabelecidas no art. 98, desta Lei.

§ 3º Dos vencedores da licitação será exigida contrapartida proporcional à vantagem econômica que usufruírem, na forma de compromissos de interesse dos usuários.

98. Como pode ser observado, por força do art. 98 c/c art. 136, §2º da LGT, nas hipóteses em que a autorização do serviço tenha decorrido de certame licitatório, somente poderá haver a transferência de autorização quando o serviço esteja em operação, há pelo menos três anos, com o cumprimento regular das obrigações. É importante, assim, que seja realizada esta ressalva na proposta regulamentar apresentada.

99. Ademais, mesmo quanto às hipóteses que não decorram de licitação, não obstante trate-se de questão inserta no poder discricionário do Órgão Regulador, esta Procuradoria apenas pondera que tais prazos relacionam-se com a ideia de segurança jurídica que deve existir no setor regulado, sendo oportuno que seja declinada fundamentação no sentido da conveniência e oportunidade dessa exclusão.

100. Não obstante a autorização para a prestação de serviços de telecomunicações seja realizada em um único ato administrativo, as autorizações específicas de cada modalidade de serviço notificada serão consideradas independentes e dissociáveis.

101. De fato, apesar da expedição de autorização de caráter geral, a cada serviço notificado é que a autorização torna-se eficaz para aquele serviço. Assim, não há problemas em transferir-se parcialmente a autorização apenas no tocante a determinado serviço.

102. Como efeito da transferência de autorização de determinado serviço, será considerado o desinteresse da prestadora que detinha a outorga original para explorá-lo e, quanto à sucessora: a) será expedido Ato de Autorização em seu nome, caso não detenha autorização ou cuja autorização não possibilite a exploração dos serviços correspondentes, contemplando a notificação destes serviços; b) caso já detenha autorização, o serviço transferido será incluído no rol de serviços notificados.

103. Com a transferência das autorizações, serão transferidas eventuais radiofrequências associadas pelo prazo remanescente do antigo instrumento de outorga. Quando a estas radiofrequências estiverem associadas obrigações ou compromissos, a sucessora deverá apresentar declaração sub-rogando-se nas obrigações e compromissos da primitiva autorizada antes da concessão da anuência da Agência.

104. A proposta apresentada estabelece, ainda, que a Prestadora pode realizar quaisquer alterações em seus atos constitutivos sem a anuência da Anatel, devendo atualizar o pertinente registro no sistema informatizado da Agência no prazo de até 60 (sessenta) dias. Ressalvou-se a hipótese de alteração que possa vir a caracterizar transferência de controle, nos termos do Regulamento de Apuração de Controle e de Transferência de Controle em Empresas Prestadoras dos Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 101, de 4 de fevereiro de 1999, quando as partes envolvidas na operação se enquadrarem nas condições dispostas no art. 88 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.

105. No ponto, esta Procuradoria traz algumas considerações.

106. Quanto à desnecessidade de anuência prévia da Agência de quaisquer alterações nos atos constitutivos da prestadora, salvo no caso de transferência de controle, é importante que seja observado o teor do art. 97 da LGT:

Art. 97. Dependirão de prévia aprovação da Agência a cisão, a fusão, a transformação, a incorporação, a redução do capital da empresa ou a transferência de seu controle societário.

Parágrafo único. A aprovação será concedida se a medida não for prejudicial à competição e não colocar em risco a execução do contrato, observado o disposto no art. 7º desta Lei.

107. Embora o art. 97 da LGT refira-se aos serviços prestados em regime público, as operações indicadas naquele dispositivo legal são consideradas relevantes para a prestação do serviço de telecomunicações. E nesse aspecto, independentemente do regime da prestação dos serviços, a Agência permanece com o seu dever de controle do setor, avaliando, inclusive, questões que possam influenciar a ordem econômica no setor de telecomunicações.

108. Dessa forma, é importante que a Agência pondere a conveniência e a oportunidade de exigir sua prévia avaliação quanto a determinadas alterações societárias, sobretudo no que tange àquelas previstas no art. 97 da LGT.

109. Outra relevante modificação apresentada na proposta regulamentar refere-se à limitação do porte das empresas que serão submetidas à anuência prévia para a transferência de controle.

110. De acordo com a proposta, a exigência de anuência prévia no caso de transferência de controle, apurado consoante o Regulamento de Apuração de Controle e de Transferência de Controle em Empresas Prestadoras dos Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 101, de 4 de fevereiro de 1999, somente seria aplicada “quando as partes envolvidas na operação se enquadrarem nas condições dispostas no art. 88 da Lei nº 12.259, de 30 de novembro de 2011”.

111. Observe-se a redação proposta na minuta de RGO:

Art. 18. Deverá ser submetida previamente à Anatel alteração que possa vir a caracterizar transferência de controle, este apurado nos termos do Regulamento de Apuração de Controle e de Transferência de Controle em Empresas Prestadoras dos Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 101, de 4 de fevereiro de 1999, quando as partes envolvidas na operação se enquadrarem nas condições dispostas no art. 88 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.

Parágrafo único. A aprovação da transferência de controle levará em consideração a manutenção das condições de autorização ou de outras condições previstas na regulamentação, devendo a Prestadora enviar à Agência requerimento contendo sua composição societária, a operação pretendida e o quadro resultante da operação.

112. O art. 88 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, por sua vez, determina:

Art. 88. Serão submetidos ao Cade pelas partes envolvidas na operação os atos de concentração econômica em que, cumulativamente:

I - pelo menos um dos grupos envolvidos na operação tenha registrado, no último balanço, faturamento bruto anual ou volume de negócios total no País, no ano anterior à operação, equivalente ou superior a R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais); e

II - pelo menos um outro grupo envolvido na operação tenha registrado, no último balanço, faturamento bruto anual ou volume de negócios total no País, no ano anterior à operação, equivalente ou superior a R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais).

§ 1º Os valores mencionados nos incisos I e II do caput deste artigo poderão ser adequados, simultânea ou independentemente, por indicação do Plenário do Cade, por portaria interministerial dos Ministros de Estado da Fazenda e da Justiça.

[...]

113. A limitação da obrigação regulatória apenas a empresas que se enquadrem nos critérios descritos na Lei do CADE, acima transcritos, implicará um número reduzido de empresas que terão a obrigação de submeter a operação de transferência de controle à anuência prévia

114. Embora esta restrição já exista para as transferências de controle societário relativo às prestadoras de SCM, consoante previsão no Regulamento do SCM, a proposta ora em análise estende a limitação, de forma genérica, aos demais serviços. Não obstante, não foi apresentada fundamentação para tanto no Informe apresentado pela área técnica.

115. Não se pode olvidar que a obrigação de pedido de anuência prévia da Agência para a realização de transferências de controle acionários objetiva conferir maior segurança e preserva a continuidade da prestação do serviço, sendo, portanto, um relevante mecanismo regulatório.

116. A este respeito, esta Procuradoria já se manifestou, no bojo do Parecer nº 00019/2014/PFE-PR/PFE-ANATEL/PGF/AGU, cujos termos são reiterados nesta oportunidade:

41. Já no que se refere ao regime privado, verifica-se, no capítulo que trata da autorização de serviços de telecomunicações, que o §2º do art. 136, estabelece a necessidade de que a transferência da autorização se sujeite às mesmas condições estabelecidas no art. 98, *verbis*:

Art. 136. Não haverá limite ao número de autorizações de serviço, salvo em caso de impossibilidade técnica ou, excepcionalmente, quando o excesso de competidores puder comprometer a prestação de uma modalidade de serviço de interesse coletivo.

§ 1º A Agência determinará as regiões, localidades ou áreas abrangidas pela limitação e disporá sobre a possibilidade de a prestadora atuar em mais de uma delas.

§ 2º As prestadoras serão selecionadas mediante procedimento licitatório, na forma estabelecida nos arts. 88 a 92, sujeitando-se a transferência da autorização às mesmas condições estabelecidas no art. 98, desta Lei.

§ 3º Dos vencedores da licitação será exigida contrapartida proporcional à vantagem econômica que usufruírem, na forma de compromissos de interesse dos usuários.

[grifos acrescidos]

[...]

46. Assim, no regime privado, (i) para as autorizações oriundas de licitação, há exigência legal de anuência prévia para transferências em geral, seja de controle seja da outorga; e (ii) para as autorizações não oriundas de licitação, não há exigência legal de anuência prévia para transferências em geral, embora se entenda pertinente a manutenção dessa exigência no âmbito da regulamentação da Agência.

47. Pois bem. Passemos a subsumir essas ponderações à proposta constante dos presentes autos. A proposta da área técnica é no sentido de que sejam submetidas à anuência prévia da Anatel as operações que possam vir a caracterizar transferência de controle quando as partes envolvidas na operação se enquadrarem nas condições dispostas no art. 88 da Lei nº 12.529, de 2011.

48. Esta Procuradoria, no entanto, entende que seria interessante que para todos os casos, seja no regime público, seja no regime privado, e neste último caso, para as autorizações decorrentes ou não de procedimento licitatório, que a Anatel continuasse a exigir a anuência prévia, independentemente das condições estabelecidas no art. 88 da Lei nº 12.529, de 2011, de modo a preservar suas competências regulatórias e concorrenciais atinentes ao tema.

49. De qualquer sorte, cumpre alertar que, tanto no regime público, quanto no regime privado, nesse último caso, nas autorizações decorrentes de procedimento licitatório, esta Procuradoria entende haver exigência legal de anuência prévia da Anatel para a concretização de operações que resultem em transferência de controle ou da correspondente outorga. Em outras palavras, dispensá-la ou condicioná-la às hipóteses constantes do art. 88 da Lei nº 12.529, de 2011, seria medida ilegal.

50. Já nos casos, no regime privado, de autorizações que não decorram de procedimento licitatório, entende-se que, embora não haja exigência legal de anuência prévia da Anatel para a concretização de operações que resultem em transferência de controle ou da própria autorização, é salutar a manutenção de sua exigência, com o intuito de preservar a autoridade regulatória da Anatel nesses casos. De qualquer forma, no caso de transferência de controle, é juridicamente possível a aplicação do parágrafo único do art. 6º da Resolução nº 101, de 1999, verbis:

Art. 6º Deverá ser submetida previamente à Anatel alteração que possa vir a caracterizar transferência de Controle, especialmente:

I - quando a Controladora ou um de seus integrantes se retira ou passa a deter participação inferior a cinco por cento no capital votante da prestadora ou de sua controladora;

II - quando a Controladora deixa de deter a maioria do capital votante da empresa;

III - quando a Controladora, mediante acordo, contrato ou qualquer outro instrumento, cede, total ou parcialmente, a terceiros, poderes para condução efetiva das atividades sociais ou de funcionamento da empresa.

Parágrafo único. Regulamentação específica poderá dispor sobre submissão a posteriori de alteração de que trata o caput ou mesmo dispensá-la.

[grifos acrescidos]

51. Diante do exposto, nesse ponto, esta Procuradoria, primeiramente, recomenda que a proposta da área técnica de vincular a necessidade de anuência prévia para transferência de controle aos requisitos constantes do art. 88 da Lei nº 12.529/2011 não seja acatada.

52. Demais disso, alerta que, a bem da verdade, tanto no regime público, quanto no regime privado, nesse último caso, nas autorizações decorrentes de procedimento licitatório, esta Procuradoria entende haver exigência legal de anuência prévia da Anatel para a concretização de

operações que resultem em transferência de controle ou da correspondente outorga. Ou seja, no presente caso, SeAC (regime privado), restringir a necessidade de anuência prévia para transferência de controle às condições do art. 88 da Lei nº 12.529, de 2011, nas autorizações decorrentes de procedimento licitatório, estaria em desacordo com a LGT.

53. Apenas para os casos não decorrentes de procedimentos licitatórios, no regime privado, é que seria possível à luz do parágrafo único do art. 6º da Resolução nº 101, de 1999, a dispensa da anuência prévia (no caso de transferência de controle).

54. Por derradeiro, feitas essas ponderações, **esta Procuradoria sugere, caso sua recomendação não seja acatada, que as hipóteses que não se enquadrem nas condições dispostas no art. 88 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, sejam submetidas, ao menos, à anuência posterior da Agência**, de modo a que a Anatel possa fiscalizar e exercer suas competências atinentes a tais operações.

117. Desse modo, esta Procuradoria entende que tanto no regime público, quanto nas autorizações decorrentes de procedimento licitatório, há exigência legal de anuência prévia da Anatel para a concretização de operações que resultem em transferência de controle ou da correspondente outorga, não se podendo dispensá-la ou condicioná-la às hipóteses constantes do art. 88 da Lei nº 12.529, de 2011.

118. Nesse sentido, propõe-se que o art. 18 ressalve a situação da transferência de controle que envolva outorga decorrente de procedimento licitatório, nos seguintes termos:

Art. 18. Deverá ser submetida previamente à Anatel alteração que possa vir a caracterizar transferência de controle, este apurado nos termos do Regulamento de Apuração de Controle e de Transferência de Controle em Empresas Prestadoras dos Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 101, de 4 de fevereiro de 1999, quando as partes envolvidas na operação se enquadrarem nas condições dispostas no art. 88 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 ou quando a operação envolver, direta ou indiretamente, concessionária ou outorga decorrente de procedimento licitatório.

Parágrafo único. A aprovação da transferência de controle levará em consideração a manutenção das condições de autorização ou de outras condições previstas na regulamentação, devendo a Prestadora enviar à Agência requerimento contendo sua composição societária, a operação pretendida e o quadro resultante da operação.

119. Ademais, recomenda-se, para fins de adequada instrução processual, que sejam declinados os motivos pelos quais se entende pela restrição da obrigação de submissão prévia da transferência de controle, com fundamento em critérios relativos ao faturamento das interessadas, de modo geral, para as prestadoras de todos os serviços de telecomunicações.

120. Nessa perspectiva, cumpre ressaltar que, ressalvadas as hipóteses citadas acima (concessão e outorga decorrente de procedimento licitatório), é possível que a Agência defina um universo de casos de transferência de controle que serão submetidos ao procedimento de anuência prévia, sendo possível já conceder a anuência prévia antecipadamente para os demais casos. Ou seja, o próprio Regulamento, materializando decisão do Conselho Diretor, definiria os casos cuja anuência prévia já se considera previamente concedida. Cabe salientar, todavia, que deve ser motivado o critério que define as situações que devem ou não se submeter ao procedimento de anuência prévia.

Da Consolidação de Autorizações

121. Considerando a vedação à sobreposição de outorgas, prevista no art. 87 da LGT, bem como na regulamentação específica de cada um dos serviços, também aplicável ao SCM por força de decisão do Conselho Diretor, consubstanciada no Ato nº 10.444, de 30 de dezembro de 2014, a proposta apresentada traz dispositivo genérico a respeito da necessidade de consolidação de outorgas.

122. A proposta, neste ponto, estabelece a necessidade de consolidação de outorgas sempre que houver a transferência, total ou parcial, para empresa que já detenha autorização que contemple autorização para determinado serviço notificado pela primitiva autorizada. Essa consolidação ocorrerá sem ônus e no mesmo ato administrativo que aprovar a transferência, desde que não seja vedada pela regulamentação específica.

123. Salutar a indicação no RGO a respeito da necessidade de consolidação de outorgas nos casos de sobreposição, sobretudo considerando que a abrangência das autorizações de serviço, no novo modelo, será de âmbito nacional.

Da Extinção da Autorização

124. A minuta de RGO regulamenta a extinção da autorização no novo modelo de outorga da seguinte forma:

Art. 18. A autorização para exploração de serviços de telecomunicações extingue-se por cassação, caducidade, decaimento, renúncia ou anulação, conforme disposto na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

§ 1º A extinção da autorização para exploração de serviços de telecomunicações ou a notificação de desinteresse para exploração de um ou mais serviços de telecomunicações importará a extinção das autorizações de uso das radiofrequências respectivas.

§ 2º A extinção da autorização para exploração de serviços de telecomunicações ou a notificação de desinteresse para exploração de um ou mais serviços de telecomunicações não dá à Prestadora direito a qualquer indenização e não a exime da responsabilidade pelos atos praticados.

§ 3º A Prestadora que deixar de explorar serviço de telecomunicações sem formalizar a sua manifestação de renúncia à respectiva autorização ou sem notificar seu desinteresse pela exploração daquele serviço permanece responsável pelas obrigações previstas na regulamentação.

Art. 19. Sem prejuízo de outras situações previstas em lei ou na regulamentação, será tomada sem efeito a notificação de interesse para exploração de um serviço no caso da extinção da autorização de uso das radiofrequências respectivas quando estas forem essenciais à prestação daquele serviço.

Parágrafo único. Na hipótese estabelecida no caput, caso não tenha ocorrido notificação pelo Autorizado do interesse na exploração de outros serviços de telecomunicações, o Ato de autorização será cassado pela Anatel.

125. Como pode ser observado, a proposta regulamentar prevê a extinção da outorga para a exploração de serviços de telecomunicações por cassação, caducidade, decaimento, renúncia ou anulação, nos termos determinados no art. 138 da LGT.

126. De acordo com o modelo proposto, para deixar de prestar determinado serviço, a prestadora deverá notificar a Agência da intenção de não mais prestar aquela modalidade de serviço, devendo ser atualizado o banco de dados da Agência no sentido de retirar aquele serviço do rol dos notificados. Nesse caso, será considerada a ausência de eficácia do ato de autorização para a modalidade de serviço indicada e, caso não restem serviços notificados no Ato de outorga, deverá ser expedido ato de renúncia da autorização para a prestação de serviços de telecomunicações.

127. O parágrafo segundo do art. 18 da minuta, acima transcrito, é expresso ao determinar que a extinção da autorização não dá à Prestadora direito a qualquer indenização e nem a exime da responsabilidade pelos atos praticados.

128. De fato, a renúncia é um ato unilateral, irrevogável e irretroatável, sendo o ato que extingue a autorização meramente declaratório, razão pela qual, de fato, não pode o autorizado se desonerar de suas obrigações com terceiros, pleitear qualquer sorte de indenização e nem prejudicar a apuração de eventuais infrações cometidas pela prestadora ou a cobrança de valores devidos.

129. O art. 142 da LGT é bastante claro ao estabelecer que o autorizado não se desonerará de suas obrigações para com terceiros, assim como o pedido de renúncia não prejudicará a apuração de eventuais infrações cometidas pela prestadora ou a cobrança de valores devidos, que serão apurados em procedimento próprio, em consonância com os ditames legais.

130. No ponto, seria interessante que, além da inexistência de isenção de qualquer responsabilidade da Prestadora ou mesmo indenizações de qualquer sorte em razão da extinção da outorga, fossem, desde logo, previstas as implicações decorrentes da manifestação de desinteresse ou renúncia.

131. Esta Procuradoria já se manifestou, a exemplo dos Pareceres nº 622/2014/JCB/PFE-Anatel/PGF/AGU e nº 0003/2014/PFE-PR/PFE-ANATEL/AGU, no sentido de que, nos termos do art. 20, § 2º da Resolução nº 255/2001, após a publicação do Ato de Autorização de Uso de Radiofrequência, o Preço pelo Direito de Uso de Radiofrequência é devido, ainda que a prestadora venha a desistir ou renunciar à consignação, não havendo na norma a previsão de hipótese de pagamento do preço público em valor proporcional ao período em que esteve à disposição da prestadora a autorização de uso de radiofrequência até a sua renúncia.

132. Deve ser destacado, ainda, que a exploração dos serviços de telecomunicações, assim, como o uso da radiofrequência associada serão sempre a título oneroso, conforme estabelecido pelo art. 48 da LGT.

133. Sendo assim, para que sejam evitadas posteriores dúvidas a respeito da possibilidade de redução proporcional ou mesmo devolução do preço público pago pela Prestadora que tenha optado por desistir ou renunciar da consignação, este Órgão de Consultoria sugere que seja avaliada a possibilidade de, desde logo, incluir dispositivos no sentido de regulamentar os efeitos da renúncia da outorga na minuta proposta.

134. No procedimento atualmente adotado no âmbito dos processos de outorga para a exploração de serviços de telecomunicações, ao observar-se a necessidade de apresentação de documentos ou mesmo de esclarecimentos para a instrução processual, são expedidos ofícios às prestadoras contemplando a necessidade de apresentação dos dados complementares.

135. Todo este procedimento, por óbvio, gera algum custo para a Agência, seja mediante o direcionamento da carga de trabalho para tanto, como até mesmo gastos com o encaminhamento dos ofícios pelos Correios.

136. Considerando que o fluxo procedimental apresentado no novo modelo pressupõe a informatização do processo, o que facilita a reapresentação do processo por meio eletrônico no caso de arquivamento do anterior, propõe-se a extinção da praxis administrativa de encaminhamento de ofícios com exigências.

137. Assim, quando forem observados o não carregamento de todos os documentos exigidos no sistema informatizado, ou mesmo evidenciados vícios naqueles apresentados, o processo administrativo será, de pronto, arquivado, facultando-se à parte interessada apresentar novo requerimento, a qualquer momento, suprimindo todos os elementos necessários à instrução processual.

138. Para a implementação desta proposta, compatível com o cenário de maior automatização e celeridade pretendido, sugere o corpo técnico a alteração do Regimento Interno da Agência para afastar a imperatividade de expedição de ofício de exigências, para restringi-lo às hipóteses em que se verifique oportuno pelo corpo técnico, a depender da falha a ser corrigida.

139. O dispositivo em questão encontra-se assim encartado no Regimento Interno:

Art. 42. A tramitação do requerimento observará o seguinte procedimento:

[...]

IV - havendo falhas ou incorreções no pedido, será feita exigência para a regularização do processo, que deve ser atendida pelo Requerente no prazo de 15 (quinze) dias;

140. Sugere-se, assim, a alteração do inciso IV do art. 42 do Regimento Interno da Agência, nos moldes do art. 30 da minuta de Resolução que aprovará o RGO:

Art. 30. O art. 42 do Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 42. A tramitação do requerimento observará o seguinte procedimento: [...]

IV - havendo falhas ou incorreções no pedido, poderá ser feita, a critério da área competente da Agência, exigência para a regularização do processo, que deve ser atendida pelo Requerente no prazo de até 15 (quinze) dias;" (NR)

141. Não são vislumbrados prejuízos na proposta de alteração, ante à possibilidade de reapresentação, sem maiores custos, do procedimento administrativo por meio eletrônico. Por outro lado, a proposta implica maior dinamicidade no procedimento de outorga, reduzindo custos administrativos da Agência e, ao mesmo tempo, permite que, nas hipóteses em que sejam consideradas viáveis, sejam realizadas exigências para a regularização do processo.

Dos Benefícios do Modelo Proposto

142. Conclui o corpo técnico que a proposta do Novo Modelo de Processo de Outorga trará consideráveis benefícios, aduzindo que:

Benefícios do Modelo Proposto

3.2.2.51. Com a adoção do modelo proposto, espera-se que se evidencie redução considerável na complexidade dos processos que, hoje, são instruídos individualmente por serviço, resultando em uma elevada quantidade de análises e decisões administrativas. Observar-se-á, também, redução de custos para o setor, decorrentes da simplificação da cobrança de preços e da simplificação do processo propriamente dito. Além disso, certamente será percebida melhora na eficiência e agilidade no atendimento dos pedidos, que passarão a ser instruídos de forma mais automatizada e serão decididos num ato de outorga unificado, que poderá ser atualizado de forma eletrônica e desburocratizada.

3.2.2.52. A adoção do processo de outorga proposto encontra-se vislumbrado na minuta preliminar de Regulamento Geral de Outorgas anexo à presente peça.

143. Não se vislumbram óbices jurídicos à adoção do Modelo de Processo de Outorga de Serviços de Telecomunicações apresentados nos autos, nos moldes da minuta de RGO apresentada, ressalvadas as considerações anteriormente expostas.

Da Regularidade Fiscal

144. Com o objetivo de simplificação da documentação exigida nos procedimentos de autorização dos serviços de telecomunicações, a área técnica apresentou a seguinte proposta (SEI 0598315) de alteração do art. 133 da LGT:

Art. 3º O artigo 133 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

Art. 133.

Parágrafo único. A Agência deverá verificar a situação de regularidade fiscal da empresa relativamente a entidades integrantes da Administração Pública Federal, podendo, ainda, quando se mostrar relevante, requerer comprovação de regularidade perante as esferas municipal e estadual do poder público.

145. Assim, de acordo com a proposta, para a outorga de autorização de serviços de telecomunicações, será exigida a comprovação de regularidade fiscal apenas em relação à Administração Pública Federal. Caberá à Anatel, no entanto, definir em quais situações relevantes também será necessária a demonstração de regularidade perante as Fazendas Públicas estaduais e municipais.

146. Sobre a abrangência do termo regularidade fiscal, vale mencionar o entendimento firmado no Parecer nº 134/2010/BSA/PGF/PFE-Anatel:

- (a) o termo regularidade fiscal abrange os créditos tributários e não tributários;
- (b) para comprovação da regularidade fiscal, há necessidade da Certidão de Quitação de Tributos e Contribuições Federais da Receita Federal, da Certidão conjunta de Quitação de Tributos e Contribuições Federais e da Dívida Ativa da União da Procuradoria da Fazenda Nacional, além da Certidão Negativa de Débitos em face da Agência Nacional de Telecomunicações, abarcando todos os débitos devidamente constituídos, independentemente de estarem inscritos em Dívida Ativa ou no Cadin.

147. Posteriormente, por ocasião de elaboração do Parecer nº 00432/2015/PFE-Anatel/PGF/AGU, esse entendimento foi complementado, nos seguintes termos:

e) O Regulamento para Apuração de Controle e de Transferência de Controle em Empresas Prestadoras de Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 101, de 4 de fevereiro de 1999, em seu art. 7º, inc. II, exige que a ANATEL verifique, no momento da análise do processo de transferência de controle, se estão mantidas as condições aferidas no processo que originou o direito de exploração do serviço. O art. 133 da LGT, por sua vez, define quais são as condições subjetivas para a obtenção de autorização do serviço de interesse coletivo, estando a regularidade fiscal dentre elas. Portanto, fica claro que, no curso de procedimento para a transferência de controle, deve a Agência verificar se estão mantidas estas condições, o que inclui a análise acerca da regularidade fiscal. Observa-se, assim, tanto para situações de outorga de serviços de telecomunicações como para as de anuência prévia para fins de transferência de controle, a regularidade fiscal configura como exigência legal e vinculada, somente podendo ser flexibilizada por expressa autorização legal;

f) O termo "regularidade fiscal" é utilizado no campo do direito público, em especial no Direito Administrativo. Tal conceito não deve ser restringido, em sede de regulamento, sem embasamento legal para tanto. Um único conceito deve ser aplicado a todos os casos em que for necessária a sua verificação, seja numa licitação seja numa anuência prévia para transferência de controle. Em outras palavras, trata-se de exigência igual para toda a Administração Pública, não cabendo à Agência, sem respaldo legal, pretender alterar o conceito de "regularidade fiscal" já consagrado no âmbito do direito público. Portanto, não há que se falar na existência de um conceito menos amplo de regularidade fiscal restrito aos casos de anuência prévia para transferência de controle societário, até mesmo porque a regulamentação atual não faz qualquer distinção;

g) No tocante à autorização de serviço, o § 2º do art. 136 da LGT estabelece que as prestadoras serão selecionadas mediante procedimento licitatório, na forma estabelecida nos arts. 88 a 92. Por sua vez, o art. 89, no inciso V, estabelece que o interessado deverá comprovar situação regular perante as Fazendas Públicas e a Seguridade Social. No caso específico, a norma determina que a

prestadora comprove a regularidade fiscal perante todas as Fazendas Públicas, ou seja, perante as Fazendas Federal, Estadual e Municipal;

[...]

j) Em suma, para comprovação da regularidade fiscal, tal qual como no âmbito federal, também devem ser apresentadas certidões em relação ao âmbito Estadual (englobando a Fazenda Estadual e a Procuradoria da Fazenda Estadual, quando estas certidões não forem unificadas) e ao âmbito Municipal (englobando a Fazenda Municipal e a Procuradoria da Fazenda Municipal, quando estas certidões não forem unificadas). Trata-se da aplicação do princípio da simetria nos âmbitos estadual, federal e municipal;

148. Como se pode observar, o entendimento firmado nos Pareceres acima transcritos aponta no sentido de que o conceito de regularidade fiscal, já consagrado no âmbito do direito público, somente pode ser flexibilizado por expressa autorização legal. Até porque esse conceito abrangente foi, expressamente, acolhido pela LGT, conforme se extrai de seu art. 89, inciso V:

Art. 89. A licitação será disciplinada pela Agência, observados os princípios constitucionais, as disposições desta Lei e, especialmente:

[...]

V - o interessado deverá comprovar situação regular perante as Fazendas Públicas e a Seguridade Social;

149. Dessa forma, o conceito de regularidade fiscal pode ser flexibilizado, desde que efetuado por lei. Não obstante, verifica-se que, caso seja alterado somente o art. 133, tal como proposto, haverá determinações contraditórias na lei, o que pode suscitar dúvidas no momento de sua aplicação.

150. Por isso, recomenda-se que também seja alterado o inciso V do art. 89 da LGT, podendo ser incluída apenas uma referência ao parágrafo único do art. 133, conforme a redação abaixo grifada:

Art. 89. A licitação será disciplinada pela Agência, observados os princípios constitucionais, as disposições desta Lei e, especialmente:

[...]

V - o interessado deverá comprovar situação regular perante as Fazendas Públicas e a Seguridade Social, observado o disposto no parágrafo único do art. 133;

151. Diante do exposto, não se vislumbra impedimento à proposta de alteração da LGT apresentada pela área técnica, sugerindo-se, apenas, que também seja alterado o inciso V do art. 89, conforme sugestão destacada acima.

2.2.2.3. Do Tipo de Autorização. Impactos Tributários e Alteração da Lei nº 5.070/1966.

152. Nos itens 3.2.3 e 3.5.7 do Informe nº 4/2016/SEI/SOR, a área técnica avalia os possíveis impactos tributários das alterações propostas nos procedimentos de autorização e de licenciamento.

153. O principal ponto abordado é quanto à incidência das taxas de fiscalização previstas na Lei nº 5.070/1966, as quais variam conforme o tipo de serviço prestado. Diante desse dispositivo legal, a segmentação tributária por serviço seria mantida mesmo em um cenário de convergência regulatória, eventualmente instituído por Resolução da Anatel.

154. A esse respeito, vale mencionar o entendimento desta Procuradoria, exposto no Parecer nº 1222/2013IXC/PGF/PFE-Anatel, segundo o qual a aglutinação de serviços efetuada por meio de Resolução da Anatel não tem o condão de ensejar a redução de tributos.

155. É que, nessas hipóteses, tal como ocorreu no caso da reunião de diversos serviços sob o conceito de Serviço Limitado Privado, a cobrança das taxas devidas deve continuar seguindo os parâmetros fixados na Lei nº 5.070/1966, sob pena de ofensa aos princípios da legalidade e da tipicidade tributária.

156. A seguinte passagem do Informe nº 4/2016/SEI/SOR resume o problema a ser enfrentado:

3.5.7.5. Nesse sentido, mantida essa lógica, a classificação existente na Tabela do FISTEL obstaculiza a efetiva otimização da classificação de serviços pela Anatel, tendo em vista que, na prática, para fins de licenciamento e tributação, as categorias da tabela continuariam a ser seguidas, independente da evolução regulatória e tecnológica das modalidades de serviços.

3.5.7.6. Dessa forma, a reformulação das classificações existentes com vistas a acompanhar os avanços tecnológicos e as novas formas de prestação dos serviços decorrentes da convergência estaria prejudicada. No intuito de reduzir os efeitos da estaticidade das possibilidades de

otimização das classificações debateu-se que a solução mais eficaz passa pela alteração da própria Tabela.

157. A proposta apresentada, constante do documento nº 0601760, simplifica o Anexo da Lei nº 5.070/1966, dividindo a incidência das taxas do Fistel em dois grupos: serviços de telecomunicações de interesse coletivo e serviços de telecomunicações de interesse restrito. Seria mantida, ainda, a atual tabela aplicável aos serviços de radiodifusão.

158. O quadro abaixo reproduz a proposta relativa aos serviços de telecomunicações:

TABELA DE VALORES DA TAXA DE FISCALIZAÇÃO
DA INSTALAÇÃO POR ESTAÇÃO TRANSMISSORA DE RADIOCOMUNICAÇÕES (EM R\$)
(SEI 0601760)

SERVIÇO	ESTAÇÃO	VALOR DA TFI (R\$)
1. Serviço de telecomunicações de interesse coletivo	a) estação ponto-área com potência de saída do transmissor menor do que 5 W	Isento
	b) estação ponto-área com potência de saída do transmissor entre 5 W e 10 W	134,08
	c) estação ponto-área com potência de saída do transmissor maior do que 10 W	1.340,80
	d) estação ponto-a-ponto com potência de saída do transmissor menor do que 10W	Isento
	e) estação ponto-a-ponto com potência de saída do transmissor maior do que 10 W	134,08
	f) estação terminal	26,83
2. Serviço de telecomunicações de interesse restrito	a) estação ponto-área com potência de saída do transmissor menor do que 10 W	Isento
	b) estação ponto-área com potência de saída do transmissor maior do que 10 W	134,08
	c) estação ponto-a-ponto com potência de saída do transmissor menor do que 10 W	Isento
	d) estação ponto-a-ponto com potência de saída do transmissor maior do que 10 W	26,83
	e) estação terminal	26,83

159. No que concerne aos impactos financeiros decorrentes da alteração legal, constam os seguintes esclarecimentos no Informe nº 4/2016/SEI/SOR:

3.5.7.8. [...] Neste caso, os valores ‘dominantes’ da tabela (ou seja, aqueles que aplicáveis a mais de 98% das estações transmissoras de radiocomunicações, como o montante de R\$ 26,83 para terminais, R\$ 1.340,80 para estações base de serviços de interesse coletivo e R\$ 134,08 para estações base de serviços de interesse restrito) seriam mantidos, a fim de que não se tenha impacto relevante nas previsões de arrecadação. Vale esclarecer que não foi feita avaliação detalhada no que se refere aos menos de 2% restantes, os quais poderão envolver tanto uma ligeira redução de arrecadação, quanto a sua inteira manutenção. [...]

160. Da análise da proposta, verifica-se que foi mantida a isenção (item 1.a, da Tabela) para as estações e repetidoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo que apresentem potência inferior a 5 W. Atualmente, essa isenção está prevista no art. 6º, § 4º, da Lei nº 5.070/1966. Também foi mantido o valor aplicável às estações com potência entre 5W e 10W (R\$ 134,08, item 1.b) e superior a 10W (R\$ 1.340,80, item, 1.c), bem como para estações terminais (R\$ 26,83, item 1.f).

161. De outro lado, foi criada isenção para as estações ponto-a-ponto com potência de saída do transmissor menor do que 10W (item 1.d). Recomenda-se que seja apresentada justificativa expressa para essa isenção, destacando, ainda, os impactos na arrecadação tributária. No mesmo sentido, entende-se que deve ser justificada a definição do valor de R\$ 134,08 para as estações ponto-a-ponto com potência de saída do transmissor maior do que 10 W (item 1.e).

162. Quanto aos serviços de interesse restrito, está prevista a isenção de estações com potência inferior a 10 W (itens 2.a; 2.c). Tal como em relação aos serviços de interesse coletivo, não constam as justificativas para essa isenção tributária. Para as estações ponto-área, com potência superior a 10W, o valor definido é de R\$ 134,08 (item 2.b), similar ao previsto atualmente para as estações base do Serviço Limitado Privado. Por fim, para estações ponto-a-ponto (item 2.d) e terminal (item 2.e) o valor previsto é o mesmo: R\$ 26,83.

163. Vale destacar que está prevista a revogação do art. 10 da Lei nº 5.070/1966. Esse dispositivo estabelece que, caso sejam criados novos serviços, aplicam-se os valores fixados para o Serviço Móvel Celular. De fato, com a criação de uma tabela simplificada, dividida em serviços de interesse coletivo e restrito, tal dispositivo perde a razão de ser, sendo recomendável a sua revogação.

164. Serão revogados, ainda, os §§ 4º a 6º do art. 6º da Lei nº 5.070/1966. Conforme destacado pela área técnica, o conteúdo desses dispositivos será mantido na nova tabela constante do Anexo, demonstrando-se desnecessária, por tal motivo, a sua reprodução no corpo da lei.

165. Diante do exposto, não se vislumbra qualquer impedimento jurídico à proposta de lei que altera o Anexo da Lei nº 5.070/1966, visando à simplificação e racionalização da cobrança das Taxas de Fiscalização do Fistel. Ressalva-se, apenas, a necessidade de apresentação de justificativa adequada para os valores fixados e, em particular, para as isenções tributárias.

166. Nesse aspecto, considerando que há algumas previsões de isenções tributárias nas minutas de Projeto de Lei encaminhadas a esta Procuradoria, cumpre lembrar que a proposição de isenção tributária deve observar o art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

167. Ainda sobre as propostas de isenção de tributos, tendo em vista o objetivo de atualização da Lei nº 5.070/1966, esta Procuradoria sugere que a área técnica avalie a possibilidade de revisão do conteúdo dos arts. 13 e 14 do mencionado diploma legal, os quais hoje apresentam a seguinte redação:

Art. 13. São isentos do pagamento das taxas do FISTEL a Agência Nacional de Telecomunicações, as Forças Armadas, a Polícia Federal, as Polícias Militares, a Polícia Rodoviária Federal, as Polícias Cíveis e os Corpos de Bombeiros Militares. (Redação dada pela Lei nº 9.472, de 1997)

Art. 14. Os serviços de telecomunicações realizados pelos Governos Estaduais e Municipais e pelos órgãos Federais gozarão de abatimento de 50% (cinquenta por cento) no pagamento das taxas de fiscalização.

168. Esses dispositivos tratam de regras de isenção total ou parcial das taxas do Fistel, no caso de a Fazenda Pública figurar como contribuinte. De modo geral, a Administração Pública não exerce atividades econômicas que são desempenhadas por empresas privadas (art. 173 da Constituição Federal).

169. Nesse contexto, as outorgas de serviços de telecomunicações detidas por entes e órgãos públicos consubstanciam um meio para o exercício de sua atividade-fim que é de interesse público, como ocorre, por exemplo, com órgãos públicos que atuam em matéria de segurança pública (já contemplado no art. 13) e com órgãos do Poder Judiciário (não contemplado no art. 13, mas abrangido pelo art. 14).

170. Assim, esta Procuradoria sugere que a área técnica avalie o conteúdo desses dois dispositivos no contexto atual, considerando a possibilidade de isentar totalmente a União, os Estados e Municípios, suas autarquias e fundações, das referidas taxas, uma vez que o licenciamento das estações, quando realizado por essas entidades, visa, em última instância, o atendimento do interesse público.

2.2.2.4. Do Preço Público

171. No que concerne ao preço público devido em contrapartida à outorga de serviços de telecomunicações, a área técnica propõe que os serviços de interesse restrito sejam isentos de cobrança. Já para os serviços de interesse coletivo o novo valor sugerido é de R\$ 400,00.

172. Atualmente, conforme o Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações e pelo Direito de Exploração de Satélite (PPDESS), aprovado pela Resolução nº 386/2004, o valor do preço público é definido de acordo com o serviço prestado, variando de R\$ 20,00 (caso dos serviços de radioamador) a R\$ 9.000 (caso do STFC e do SeAC).

173. A proposta de alteração consta da minuta de Regulamento Geral de Outorgas (SEI 0593883). A redação é a seguinte:

Art. 9º. O Anexo I do Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações e pelo Direito de Exploração de Satélite, aprovado pela Resolução nº 386, de 3 de novembro de 2004, passa a vigorar com a seguinte redação:

"ANEXO I

Serviço de Telecomunicações	Preço da autorização (R\$)
Coletivo	400,00
Restrito	Isento

....." (NR)

Art. 10. O Anexo III do Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações e pelo Direito de Exploração de Satélite, aprovado pela Resolução nº 386, de 3 de novembro de 2004, passa a vigorar com a seguinte redação:

"ANEXO III

Serviço de Telecomunicações	Preço da autorização (R\$)

Coletivo	Serviços de Telecomunicações de Interesse	400,00
Restrito	Serviços de Telecomunicações de Interesse	Isento

....." (NR)

174. Segundo a área técnica, o valor de R\$ 400,00 é cobrado hoje para a outorga de SCM e corresponde aos custos administrativos decorrentes do processo. No que tange à isenção para os serviços de interesse restrito, a justificativa apresentada é a de que a cobrança de valores inferiores a R\$ 100,00 constitui medida antieconômica, de modo que a cobrança de PPDESS em valores reduzidos geraria mais custos do que retorno financeiro à Agência.

175. Do ponto de vista jurídico, cabe pontuar que a Anatel detém competência para fixar os valores de preço público devidos em razão da outorga dos serviços de telecomunicações. Com efeito, uma vez que não possui natureza tributária, o preço público não se submete ao princípio da legalidade estrita, podendo ser fixado por ato infralegal. Nesse sentido, os seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça:

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL. RECURSO ESPECIAL TAP. PREÇO PÚBLICO. JURISPRUDÊNCIA PACIFICADA. SÚMULA 83/STJ.

1. "A "Taxa de Armazenagem Portuária", por tratar-se de preço público, a despeito de sua denominação, não está sujeita aos princípios que regem a relação jurídico-tributária. Assim sendo, é legítima sua fixação por meio de portaria ministerial, sem que isso represente qualquer ofensa ao princípio da legalidade" (REsp 115.783/SP, Rel. Min. João Otávio de Noronha)

3. Recurso especial não conhecido. (STJ, REsp nº 205241/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ 09/05/2005)

TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. INMETRO. AFERIÇÃO DE BOMBAS DE COMBUSTÍVEL. NATUREZA JURÍDICA DE PREÇO PÚBLICO. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. "Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daquelas, são compulsórias, e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as institui." (Súmula 545/STF)

2. A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que o serviço de aferição de bombas de combustíveis em postos distribuidores, realizado pelo INMETRO, possui natureza jurídica de preço público, conforme o disposto no art. 7º, "b", da Lei 5.966/73, seja porque, embora atualmente avocado pelo Estado como monopólio, o serviço de certificação não é ontologicamente insuscetível de prestação pela iniciativa privada em regime concorrencial. Dessa forma, não se sujeita, aos princípios da legalidade e anterioridade.

3. Precedentes: REsp 1287045/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/05/2013, DJe 10/05/2013; AgRg no REsp 934.270/RJ, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJe 10/02/2010; REsp 223.655/ES, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, DJ 29/08/2005, p. 235.

176. Não obstante a competência da Anatel para fixar o preço público, a LGT determina que a autorização de serviços será sempre onerosa, conforme dicção expressa de seu art. 48:

Art. 48. A concessão, permissão ou autorização para a exploração de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência, para qualquer serviço, será sempre feita a título oneroso, ficando autorizada a cobrança do respectivo preço nas condições estabelecidas nesta Lei e na regulamentação, constituindo o produto da arrecadação receita do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL.

177. Como se pode observar, a lei foi peremptória quanto à natureza onerosa das outorgas de serviços de telecomunicações, limitando, quanto a este ponto, a competência da Anatel para fixar o valor dos preços públicos. Diante disso, e considerando que eventual isenção de preço público para a outorga de serviços de interesse restrito equivale à instituição de uma autorização não onerosa, em nítido confronto com o disposto na LGT, há de se concluir pela ilegalidade da proposta apresentada pela área técnica, de natureza infralegal.

178. Sobre o tema, é importante considerar o seguinte argumento, exposto no Informe nº 4/2016/SEI/SOR:

3.2.4.9. A esse respeito, é interessante notar que a previsão constante do artigo 48 da LGT, no sentido de que a expedição de autorização deve se dar a título oneroso, não deve ser interpretada de forma a causar prejuízos ao Erário. É evidente que se mostra desproporcional a realização de

cobranças anti-econômicas, que geram dispêndios maiores do que os valores efetivamente arrecadados. Nesse sentido, a leitura do dispositivo legal deve se dar à luz do princípio da razoabilidade, de forma que, nos casos em que a cobrança mostre-se prejudicial aos cofres públicos, é perfeitamente possível, além de recomendável, que a Regulamentação já estabeleça tratamento diferenciado para tais situações.

179. Essa interpretação não merece acolhida, uma vez que a LGT foi peremptória ao determinar que a autorização, “para qualquer serviço, será sempre onerosa”. O fato é que, nos limites semânticos dessa regra legal (art. 48), não há espaço hermenêutico para a instituição de outorga não onerosa, por mais razoáveis que sejam os argumentos de mérito apresentados.

180. Ademais, a isenção de preço público não é a medida adequada ou suficiente para resolver o problema da dispensa de cobrança de valores inferiores a R\$ 100,00. Para se alcançar esse objetivo, é necessária uma alteração legal mais abrangente, que envolva não apenas os valores relativos a preço público, mas, também, débitos de qualquer natureza, inclusive tributários. Afinal, pouco adiantaria isentar os valores em questão, enquanto a Agência estiver obrigada a adotar todas as providências – tais como notificação e inscrição em dívida ativa – referentes à cobrança dos demais créditos de valores ínfimos.

181. Nesse sentido, cumpre destacar que a Regulamentação da Agência pode estabelecer que o pagamento do PPDESS de serviço de interesse restrito seja feito em uma única vez (sem parcelamento), como condição para a expedição da outorga. Nesse caso, o pagamento do crédito estaria diretamente vinculado a um interesse do particular, o que possibilitaria a arrecadação dos valores relativos aos reais interessados na execução do serviço.

182. Ademais, ainda que a regulamentação preveja parcelamento com parcelas que vencerão após a expedição da Autorização, a cobrança das parcelas é sempre efetuada em conjunto, mediante o somatório dos diferentes débitos de uma prestadora perante a Anatel – gerados em um prazo que pode variar de cinco a dez anos, a depender dos prazos de prescrição aplicáveis. Assim, isoladamente considerado, o valor do PPDESS pode até ser irrisório, porém, quando somado a outros débitos – tais como aqueles provenientes de TFF, TFI, CFRP e FUST – pode alcançar um valor consolidado que justifique a cobrança.

183. Por tais razões, em particular em decorrência do disposto no art. 48 da LGT, esta Procuradoria se manifesta contrariamente à proposta de alteração de norma regulamentar visando à isenção do PPDESS devido pela outorga dos serviços de telecomunicações de interesse restrito. Quanto à fixação do valor de R\$ 400,00 para as autorizações de serviços de interesse coletivo, não se vislumbra impedimento jurídico. Apenas questiona-se a área técnica se um valor uniforme independentemente da natureza e finalidade do serviço pretendido poderia implicar um tratamento não isonômico entre as prestadoras de diferentes portes e interesses.

184. Sobre o art. 48 da LGT, sugere-se sua alteração a fim de viabilizar a proposta pretendida, conforme a redação a seguir apresentada:

Art. 48. A concessão, permissão ou autorização para a exploração de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência, ~~para qualquer serviço~~, será sempre feita a título oneroso, ficando autorizada a cobrança do respectivo preço nas condições estabelecidas nesta Lei e na regulamentação, constituindo o produto da arrecadação receita do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL.

(...)

§ 3º A Agência definirá os casos em que a autorização para exploração de serviços de telecomunicações será feita de forma não onerosa.

185. Assim, alterando-se a LGT na forma sugerida, a Anatel passaria a ter competência legal para disciplinar as hipóteses em que a autorização poderia ser efetuada de forma não onerosa, à semelhança do que já ocorre com a possibilidade de dispensa de autorização, prevista no art. 131, § 2º, da LGT.

186. Outra solução possível para evitar que a cobrança de PPDESS de serviço de interesse restrito ocorra de forma antieconômica é a previsão de uma regra geral, por meio de lei, de dispensa de constituição de créditos da Anatel de qualquer natureza, que sejam inferiores a R\$100,00 (cem reais), tema que ainda será abordado neste Parecer.

2.2.3. Da Obtenção de Autorização de Uso de Radiofrequências.

2.2.3.1. Das exigências documentais requeridas para obtenção e prorrogação de autorização de uso de radiofrequências. Proposta de Simplificação. Artigos 25 e 26 do Regulamento de Uso de Espectro – RUE. Aferição da manutenção das condições para prestação dos serviços.

187. Na linha da proposição de simplificar o procedimento para obtenção de autorização de uso de radiofrequências, a área especializada propõe, no Informe nº 4/2016/SEI/SOR, “que as exigências documentais relativas à expedição de direitos de uso de radiofrequências, e a suas prorrogações, sejam realizadas nos limites

estabelecidos nos artigos 25 e 26, ambos do Regulamento de Uso de Espectro – RUE, aprovado pela Resolução nº 259, de 19 de abril de 2001, permitindo a aplicação de recursos na aferição periódica da situação da regularidade das prestadoras, conforme metodologia a ser estabelecida e aplicada pela área responsável”.

188. Assim, as exigências documentais referentes à obtenção de autorização de uso de radiofrequências seriam aquelas constantes dos artigos 25 e 26 do Regulamento de Uso de Espectro – RUE, aprovado pela Resolução nº 259/2001. Vejamos o teor dos dispositivos:

Resolução nº 259/2001

Art. 25. Os interessados no uso de radiofrequências encaminharão à Agência requerimento indicando:

- I - o serviço de telecomunicações ao qual o uso de radiofrequências estará associado;
- II - a indicação da radiofrequência, canal ou faixa de radiofrequências cuja utilização for requerida; e
- III - o nome, a razão social ou a denominação do interessado.

Art. 26. O requerimento de que trata o artigo anterior deverá ser instruído com:

- I - projeto técnico viável e compatível com os regulamentos editados pela Agência, quando exigido pela regulamentação específica do serviço;
- II - a data da versão da Base de Dados Técnicos e Administrativos consultada para a apresentação do requerimento;
- III - declaração de profissional habilitado que certifique a inexistência de interferência prejudicial aos demais interessados que já façam uso de radiofrequências, faixa ou canal de radiofrequências na área de influência pretendida; e
- IV - comprovante de notificação de todos os interessados, que se encontrem em operação na área de coordenação, cientificando-lhes de todo o contido na declaração referida.

§ 1º As exigências constantes dos incisos II, III e IV, do **caput**, são dispensadas pela Agência, no caso de uso não exclusivo, concomitantemente com compartilhamento no espaço e no tempo, e sem direito à proteção contra interferências prejudiciais.

§ 2º As exigências constantes dos incisos III e IV, do **caput**, poderão ser substituídas, alternativamente, por:

- I - instrumento de acordo particular de coordenação, firmado por todos os interessados em operação na área de coordenação;
- II - declaração do solicitante, que identifique os interessados em operação na área de coordenação, comprometendo-se a resolver todos os eventuais problemas relacionados à causação de interferências prejudiciais, bem como a arcar com os custos necessários para a eliminação de eventuais interferências prejudiciais; e
- III - documento que comprove a existência de realização de coordenação prévia.

§ 3º Para fins de consignação de radiofrequências que tenham sido objeto de licitação por iniciativa da Agência, conforme previsto no parágrafo 1º do artigo 24 deste regulamento ou de radiofrequências que já tenham sido autorizadas em caráter de exclusividade para uso dentro de uma determinada área geográfica, não se aplicam as exigências constantes dos incisos III e IV, do **caput**.

§ 4º Na hipótese do parágrafo anterior, o interessado deve apresentar documentação comprovando a coordenação prévia com as demais prestadoras do serviço de telecomunicações operando no mesmo bloco de radiofrequências ou em blocos adjacentes em áreas geográficas limítrofes, ou ainda, operando em blocos adjacentes em uma mesma área geográfica.

§ 5º Caso a coordenação prévia, prevista no parágrafo anterior, não seja possível de ser realizada em função de alguns dos blocos de radiofrequências não terem sido ainda objeto de autorização pela Anatel, a prestadora do serviço, além da documentação mencionada no parágrafo anterior, para as operadoras existentes, deverá apresentar termo garantindo que seu sistema não causará interferência prejudicial aos sistemas que operarem nestes blocos.

§ 6º Quando se esgotarem todas as possibilidades de acordo entre as partes envolvidas no processo de coordenação prévia ou após vencido o prazo de 10 dias úteis, a partir do recebimento de correspondência enviada pela interessada às demais prestadoras, a Anatel, por provocação de uma das partes, arbitrará as condições de compartilhamento.

§ 7º Sempre que a área para a coordenação prévia envolver território estrangeiro o interessado e a Agência deverão considerar os procedimentos contidos nos acordos e atos internacionais subscreitos pelo Brasil e ratificados pelo Congresso Nacional.

§ 8º O projeto técnico referido no inciso I, do **caput**, deverá conter necessariamente:

- I - a descrição da abrangência geográfica do serviço, demonstrada em planta ou carta geográfica, em escala adequada, com a indicação da área de cobertura geográfica de cada estação;
- II - a indicação das estações necessárias e requeridas para a consecução do serviço;
- III - a descrição das características técnicas dos equipamentos que se pretende utilizar, incluindo a potência e o ganho da antena;
- IV - a descrição das características da instalação, incluindo a altura da antena em relação ao solo e o azimute; e
- V - a designação da emissão.

189. Como se vê, a proposição busca a simplificação do procedimento referente à prorrogação de autorização de uso de radiofrequências, cabendo ao interessado encaminhar à Anatel a documentação exigida nos art. 25 e 26 do RUE. Além disso, seria necessária a adoção, pela Agência, de um procedimento específico para a aferição das condições objetivas e subjetivas para a prestação do serviço de telecomunicações, retirando-a do momento da prorrogação da autorização de uso de radiofrequência:

Informe nº 4/2016/SEI/SOR

3.3.1.5. Apesar de as exigências documentais estabelecidas na regulamentação para obtenção de direito de uso de radiofrequências serem relativamente simples, o que se observa na prática é que, a depender do serviço de telecomunicações prestado mediante o uso da radiofrequência em questão, pode-se exigir uma gama maior ou menor de documentos. Explica-se: a Procuradoria Federal Especializada manifestou-se em certas ocasiões, a exemplo do Parecer nº 253/2005/PGF/PF-HAG/Anatel, de 6 de setembro de 2005, o qual vem sendo aplicado até os dias atuais, que, ao prorrogar direitos de uso provenientes de procedimento licitatório, deve-se aferir a manutenção de todas condições subjetivas para obtenção da outorga, incluída a regularidade fiscal. Dessa forma, sempre que qualquer um dos direitos de uso de radiofrequência detidos pela prestadora for prorrogado, deve-se realizar nova análise documental de extensa documentação, variável de acordo com o serviço prestado.

3.3.1.6. Tal metodologia não se mostra a mais adequada, sobretudo no cenário atual em que já foram realizadas diversas licitações de direito de uso de radiofrequências pela Anatel, cada qual tendo gerado diversas autorizações de uso, com diversos prazos de validade aplicados. Tendo em vista tais prazos serem aleatórios, observa-se a multiplicidade de conferências de extensa documentação em momentos igualmente aleatórios, não existindo ganhos regulatórios nessa prática.

(...)

3.3.1.8. Nesse sentido, **verifica-se a necessidade de se rever exigências de natureza puramente formalista para que se chegue a um processo mais eficiente e eficaz. Com isso, pretende-se, com este Projeto, buscar a padronização e a simplificação dos procedimentos de autorização de uso de radiofrequências, bem como os de prorrogação dessa autorização, especialmente no tocante às exigências documentais para obtenção da outorga, porém garantindo a segurança operacional e regulamentar do processo.**

3.3.1.9. As discussões relativas a este projeto levantaram as seguintes alternativas de atuação regulatória: manter a situação atual, com procedimentos orientados à solicitação extensiva de documentos para obtenção de outorga de radiofrequências, ou uma alternativa mais simplificada, com revisão das normas e procedimentos atuais, visando a simplificação das exigências relativas aos procedimentos de autorização para uso de radiofrequências.

(...)

3.3.1.12. **O que se propõe, então, é que se reveja a atuação da Agência no sentido de adotar mecanismos mais racionais de aferição da manutenção das condições para prestação dos serviços, evitando a multiplicidade desnecessária de conferências documentais das prestadoras, realizada em momentos aleatórios.**

3.3.1.13. Conforme mencionado no subaspecto 3.2 em estudo neste Informe, na parte que trata dos procedimentos para obtenção da outorga, defende-se a instituição de mecanismos que possibilitem a otimização de exigência de regularidade fiscal, no sentido de que sejam verificadas, no momento da obtenção da autorização, apenas as certidões que puderem ser consultadas de maneira automática por meio da interação de sistemas com outros órgãos públicos, de forma a permitir a total automatização do processo e o direcionamento do esforço de pessoal da Anatel para verificação periódica da manutenção das condições pelas outorgadas. A conferência seria realizada de maneira sistêmica e racional, mediante uso de métodos de coleta de informações periódicas sobre a situação de regularidade das prestadoras, inclusive por meio de ferramentas automatizadas de consulta e de notificação das empresas para comprovarem sua

situação de proibição, sempre que necessário, conforme metodologia e cronograma a serem estabelecidos formalmente pela área técnica da Agência.

3.3.1.14. Dessa mesma forma, propõe-se, nesse item, que as exigências documentais relativas a expedição de direitos de uso de radiofrequências, e a suas prorrogações, sejam realizadas nos limites estabelecidos nos artigos 25 e 26, ambos do Regulamento de Uso do Espectro – RUE, aprovado pela Resolução nº 259, de 19 de abril de 2001, permitindo a aplicação de recursos na aferição periódica da situação de regularidade das prestadoras, conforme metodologia a ser estabelecida e aplicada pela área responsável. (grifos nossos)

190. Em primeiro lugar, é preciso atentar para o fato de que, na prorrogação de autorização de uso de radiofrequência, não basta que a documentação apresentada pelo interessado esteja em consonância com os artigos 25 e 26 do RUE. Até porque essa mesma regulamentação traz em seu bojo outros dispositivos que devem ser considerados pela Anatel na decisão de prorrogar ou não o direito de uso de radiofrequência de um administrado. Nesse sentido, é fundamental o texto dos artigos 167 da LGT e 55 e 56 do RUE, os quais colacionamos abaixo:

(LGT) Art. 167. No caso de serviços autorizados, o prazo de vigência será de até vinte anos, prorrogável uma única vez por igual período.

§ 1º A prorrogação, sempre onerosa, poderá ser requerida até três anos antes do vencimento do prazo original, devendo o requerimento ser decidido em, no máximo, doze meses.

§ 2º O indeferimento somente ocorrerá se o interessado não estiver fazendo uso racional e adequado da radiofrequência, se houver cometido infrações reiteradas em suas atividades ou se for necessária a modificação de destinação do uso da radiofrequência. (grifou-se)

(Resolução nº 259/2001) Art. 55. A autorização de uso de radiofrequências será expedida pelo prazo solicitado pelo interessado, observados os seguintes limites:

I - no caso dos serviços objeto de concessão ou permissão, o prazo remanescente do contrato; e
II - no caso dos serviços objeto de autorização, o estabelecido no regulamento específico para o serviço de telecomunicações ou, na ausência deste, o prazo máximo de 20 (vinte) anos.

Art. 56. A prorrogação da autorização de uso de radiofrequências será efetuada pelo prazo solicitado pelo interessado, observados os seguintes limites:

I - no caso dos serviços objeto de concessão ou permissão, o prazo de vigência do contrato; e
II - no caso de serviços objeto de autorização, o estabelecido no regulamento específico para o serviço de telecomunicações ou, na ausência deste, o prazo máximo de 20 (vinte) anos.

§ 1º No caso previsto no inciso II, a prorrogação só poderá ser efetuada uma única vez.

§ 2º A prorrogação deverá ser requerida até 3 (três) anos antes do vencimento do prazo original, devendo o requerimento ser decidido no prazo máximo de 12 (doze) meses, contado de seu protocolo junto à Agência.

§ 3º Caso a Agência não se manifeste no prazo de 12 (doze) meses, contado do protocolo do requerimento referido no parágrafo anterior, a prorrogação restará tacitamente aprovada, nas mesmas condições de operação anteriormente autorizada desde que não contrarie a regulamentação vigente. (Parágrafo declarado nulo por meio do Ato nº 763, de 12 de fevereiro de 2009, publicado no DOU de 13/02/2009)

§ 4º O indeferimento somente ocorrerá:

I - se o interessado não estiver fazendo uso racional e adequado da radiofrequência, canal ou faixa de radiofrequências que lhe foram consignados;

II - se o interessado tiver cometido infrações reiteradas em suas atividades; ou

III - se tiver sido modificada a atribuição, destinação ou distribuição de faixas de radiofrequências.

§ 5º A Agência emitirá regulamentação específica estabelecendo critérios que possibilitem identificar as situações em que o inciso I do parágrafo anterior se aplica.

191. Com efeito, o art. 11, *caput*, da minuta de Regulamento Geral de Outorgas dispõe que:

Art. 11. O uso de radiofrequências destinadas à exploração de serviços de telecomunicações dependerá de prévia outorga de autorização da Anatel, cujas condições estão estabelecidas em regulamentação específica.

(...)

192. Ou seja, remete-se o procedimento de autorização de uso de radiofrequências (e, conseqüentemente, de sua prorrogação) à regulamentação específica. *In casu*, o Regulamento de Uso de Espectro, aprovado pela Resolução nº 259/2001.

193. De todo modo, cumpre a esta Procuradoria alertar que o interessado deve também observar a exigência do art. 167, § 1º, da LGT, bem como os critérios estabelecidos no § 2º do mesmo dispositivo, para que não ocorra o indeferimento do pedido de prorrogação. Significa dizer que o requerimento deve ser requerido até 3 (três) anos antes do vencimento do prazo original e que, para haver a prorrogação, é necessário que o interessado esteja fazendo uso racional e adequado da radiofrequência, não tenha cometido infrações reiteradas em suas atividades e não seja necessária a modificação de destinação de uso de radiofrequência.

194. Do teor da proposta do corpo especializado, nos termos aduzidos pelo documento que motiva a proposta, não fica claro que esses requisitos deverão ser observados, uma vez que se fala em realização das prorrogações nos limites dos artigos 25 e 26 do RUE (cf. item 3.3.1.14 do Informe nº 4/2016/SEI/SOR). Acerca desse tema, a Procuradoria entende que o atendimento apenas dos artigos 25 e 26 do RUE não é suficiente para a prorrogação do direito de uso de radiofrequência, haja vista os requisitos constantes dos §1º e 2º do art. 167 da LGT, não contemplados no RUER.

195. É ainda necessário destacar a proposta do corpo técnico de não avaliar, no momento da prorrogação do direito de uso de radiofrequências, a aferição da manutenção das condições subjetivas para a prestação do serviço. Segundo a proposta da equipe técnica, a ideia é rever a atuação da Agência para adotar um procedimento específico para aferição dessas condições, desatrelado do procedimento da prorrogação da autorização de uso de radiofrequência, racionalizando-o e tornando-o mais simplificado e mais ágil.

196. Com relação ao ponto, é importante esclarecer que, não só no momento da prorrogação, mas ao longo de toda a vigência da outorga, devem estar presentes as condições objetivas e subjetivas para a prestação do serviço, conforme teor do art. 133 da LGT:

Art. 133. São condições subjetivas para obtenção de autorização de serviço de interesse coletivo pela empresa:

I - estar constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no País;

II - não estar proibida de licitar ou contratar com o Poder Público, não ter sido declarada inidônea ou não ter sido punida, nos dois anos anteriores, com a decretação da caducidade de concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações, ou da caducidade de direito de uso de radiofrequência;

III - dispor de qualificação técnica para bem prestar o serviço, capacidade econômico-financeira, regularidade fiscal e estar em situação regular com a Seguridade Social;

IV - não ser, na mesma região, localidade ou área, encarregada de prestar a mesma modalidade de serviço.

197. Isso não significa que necessariamente deve ser feita tal análise no momento da prorrogação. É possível, do ponto de vista jurídico, que essa aferição se faça em procedimento separado e, no momento da prorrogação, a Anatel certifique que a empresa mantém as condições necessárias à prestação do serviço. No entanto, considerando que, até o momento, não há na Agência procedimento periódico e sistemático de verificação dessas condições, elegem-se momentos para essa aferição, qual seja, o momento da outorga e o da sua prorrogação. Destarte, hoje, entende-se que não seria possível descolar o procedimento de prorrogação do direito de uso de radiofrequência da aferição das condições para manutenção do serviço. Ou seja, **enquanto a Anatel não estabelecer procedimento para verificação da manutenção das condições para a prestação do serviço, em periodicidade adequada para refletir, no momento da prorrogação, a fidedignidade da situação da empresa, não se recomenda a utilização do procedimento simplificado pela Agência.** De fato, a prorrogação consubstancia momento importante, de renovação do vínculo do administrado com Poder Público, de modo que parece recomendável que seja mantida a aferição quando de sua ocorrência, uma vez que, do ponto de vista jurídico, é mais adequado negar a prorrogação, na hipótese de não preenchimento dos requisitos, do que efetivar a prorrogação e, ato contínuo, ter que ser decretada a cassação por eventual falta de preenchimentos dos requisitos.

198. Com relação à regularidade fiscal, o corpo especializado preconiza a simplificação da exigência de regularidade fiscal. Assim, recomendam que, no momento da obtenção da outorga, apenas se verifiquem as certidões que possam ser consultadas de modo automático por meio de utilização dos sistemas de órgãos e entidades públicas que o detenham. Os benefícios, segundo o Informe nº 4/2016/SEI/SOR, seriam a automatização do procedimento e o direcionamento de pessoal para verificação periódica da manutenção das condições para prestação do serviço.

199. No ponto, valem as mesmas considerações feitas acima, ou seja, enquanto não se estabelecer um procedimento periódico de verificação da manutenção das condições para prestação do serviço, entende-se que não seria possível a utilização desse procedimento simplificado com relação à regularidade fiscal. Especificamente a esse requisito, observa-se que existe prazo de validade para as certidões que comprovam a regularidade fiscal de uma empresa. É bem possível que haja a certificação de manutenção das condições para prestação do serviço no procedimento próprio para isso, mas, no momento da prorrogação, aquelas certidões estarem vencidas. Assim, recomenda-se que, havendo certidões vencidas no procedimento de verificação da manutenção das condições do

serviço, a interessada junte aos autos as certidões atualizadas, caso estas não possam ser verificadas automaticamente por meio de pesquisa em sistemas dos órgãos públicos responsáveis.

2.2.3.2. Da proposta de procedimento de disponibilização direta de radiofrequência. Chamamento público. Preço público.

200. No ponto, a proposta da área técnica, no Informe nº 4/2016/SEI/SOR, relaciona-se com a preocupação da demora para a conferência da outorga de autorização de uso de radiofrequências nos casos em que, realizado procedimento licitatório prévio, não houver interesse para aquisição da faixa disponibilizada. Destarte, sugere um sistema de disponibilização direta nesses casos, regido pela ordem cronológica de apresentação de pedido de autorização de uso de radiofrequência para aquela faixa que não foi vendida em procedimento licitatório anterior:

3.3.2.1. Observa-se que as exigências impostas pela regulamentação vigente para a autorização de uso de radiofrequências, em especial daquelas obtidas por meio de procedimento licitatório, podem implicar mora de vários meses até que se dê efetivamente a conferência do direito à prestadora.

3.3.2.2. Assim, afora a premente necessidade de se rever exigências de natureza formal para que se chegue a um processo mais eficiente e eficaz, caberia analisar soluções que possibilitem com maior constância o uso do espectro sem que se recorra a processos de licitação.

3.3.2.3. Uma recomendação seria implementar sistema de disponibilização direta para os casos em que não houve interesse pela aquisição da faixa de radiofrequências em leilão previamente realizado. Assim, ao se finalizar uma licitação, as faixas que não tiverem sido outorgadas por ausência de interesse passariam a estar disponíveis para qualquer solicitante por ordem cronológica de apresentação de requerimento, no sistema *first-come, first-served*. Tal previsão já deveria estar contida no instrumento convocatório do certame.

201. Em primeiro lugar, é preciso analisar a proposta à luz da necessidade legal de realização de chamamento público para aferição do interesse pelas faixas de frequência que a Anatel pretende disponibilizar. Com efeito, o art. 91, § 1º, da LGT, destaca que *“o procedimento para verificação da inexigibilidade compreenderá chamamento público para apurar o número de interessados”*.

202. Assim, o chamamento público serviria à observação de um dos pressupostos lógicos da licitação no caso concreto, qual seja, a disputa. Ou seja, não havendo interessados na aquisição das faixas de frequências disponibilizadas pela Anatel, aferição essa feita a partir de chamamento público, estaríamos diante de hipótese de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição.

203. A questão que se põe, no presente momento, refere-se à possibilidade de o procedimento licitatório já abarcar o chamamento público. Entende-se que não existem impedimentos de ordem jurídica para tanto. Nesse cenário, destaca o corpo técnico:

3.3.2.5. Observa-se que o procedimento demandado por lei para que se considere uma licitação inexigível é o chamamento público. Nesse sentido, considera-se que a própria licitação compreende um conjunto de procedimentos ainda mais amplo, que abrange o chamamento público e possibilita a apuração de ofício do interesse e desinteresse em relação a cada bloco de radiofrequências. Dessa forma, observa-se que sua utilização para os fins previstos no § 3º do art. 91 supracitado é perfeitamente adequada.

204. É importante esclarecer a necessidade de constar expressamente no Edital de Licitação que a Anatel também utilizará o procedimento para verificação do interesse na aquisição das faixas de frequência que pretende disponibilizar. Ao final do certame, não havendo interessados para determinados lotes de radiofrequência, considera-se aferido o desinteresse por elas e, conseqüentemente, a inexigibilidade de licitação, passando a Anatel a ofertá-las diretamente, atendida a ordem cronológica de apresentação dos pedidos para obtenção do direito de uso de radiofrequência.

205. A proposta, nesse ponto, é salutar e atende o princípio constitucional da eficiência, direcionado à Administração Pública. José dos Santos Carvalho Filho (*in* Manual de Direito Administrativo, São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 31) bem assevera que *“o núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional”*. Destaca o administrativista que *“há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização”*.

206. Não há dúvidas de que a proposta é condizente com o princípio da eficiência, uma vez que alcançará o mesmo resultado (aferição do interesse na aquisição das faixas de frequências disponíveis) que se alcançaria com o chamamento público realizado em procedimento apartado, assegurando-se aos administrados as mesmas garantias, mas

com menor dispêndio de tempo e recursos (financeiros e humanos). Além disso, como bem ressalta o corpo técnico, a proposta traria agilidade para o setor, no que tange ao acesso às radiofrequências.

207. A área técnica, então, propõe a inserção das seguintes cláusulas editalícias, de modo a possibilitar a disponibilização direta das faixas de frequência para as quais não se constatarem ofertas de preço:

Proposta de Cláusula para Editais de Licitação para Autorização de Uso de Radiofrequência (cf. item 3.3.2.11 do Informe nº 4/2016/SEI/SOR)

XX. Após o encerramento do presente certame, considerar-se-á aferida a desnecessidade de licitação disposta no art. 86 do Regulamento de Licitação para Concessão, Permissão e Autorização de Serviço de Telecomunicações e de Uso de Radiofrequência, aprovado pela Resolução nº 65, de 29 de outubro de 1998, em relação aos lotes para os quais não houverem sido apresentadas propostas de preço.

XX.1. Os lotes que se enquadram no disposto no item XX poderão ser disponibilizados diretamente, por ordem cronológica de apresentação do requerimento, pelo preço mínimo estabelecido neste Edital, a quaisquer interessados que os solicitem, por período de 24 meses contados da data da divulgação do resultado final.

208. Com efeito, entende-se que a possibilidade de aproveitar o procedimento licitatório para verificação do interesse em determinada faixa de frequência depende de expressa previsão editalícia, sendo salutar, portanto, a sugestão do corpo especializado. Aliás, seria possível até se falar em um “Edital de Licitação e Chamamento Público”, dando-se ainda maior conhecimento acerca da intenção do documento.

209. É relevante mencionar ainda que a disponibilização direta não pode ser geral e irrestrita, devendo se relacionar apenas às radiofrequências enumeradas no Edital de Licitação e para as quais não houve proposta de preço. Nesse sentido, apenas para reforçar essa premissa, recomenda-se que se avalie a seguinte redação à proposta de cláusula editalícia:

Proposta de Cláusula para Editais de Licitação para Autorização de Uso de Radiofrequência

XX. Após o encerramento do presente certame, considerar-se-á aferida a desnecessidade de licitação disposta no art. 86 do Regulamento de Licitação para Concessão, Permissão e Autorização de Serviço de Telecomunicações e de Uso de Radiofrequência, aprovado pela Resolução nº 65, de 29 de outubro de 1998, em relação aos lotes deste Edital para os quais não houverem sido apresentadas propostas de preço.

(...)

210. No entanto, um ponto que merece maiores considerações por parte da área especializada consiste no prazo de disponibilização direta. Na cláusula editalícia proposta, tem-se que as radiofrequências poderiam ser adquiridas diretamente por um período de 24 meses, contados da divulgação do resultado final da licitação. Aqui, recomenda-se que seja inserida nos autos a motivação para o estabelecimento desse prazo, em especial o cotejo desse prazo com o dinamismo do setor de telecomunicações. É que considerar que a situação de desinteresse perdura por 24 meses, a ponto de justificar eventual inexigibilidade, pode não ser condizente com as dinâmicas alterações ocorridas no setor, por vezes levadas a cabo já em períodos inferiores.

211. No item 3.3.2.12 do Informe nº 4/2016/SEI/SOR, o corpo especializado afirma, com acerto, que “*a decisão sobre disponibilizar determinado lote cuja disputa tiver sido considerada inviável por ordem cronológica de requerimento ou aguardar para disponibilização em novo procedimento licitatório trata-se de escolha de cunho estratégico da Agência, no uso de sua atribuição do espectro radioelétrico*”.

212. De fato, a possibilidade de disponibilização direta não significa a existência de direito subjetivo para o administrado. Ora, se o espectro de radiofrequências é um recurso limitado, constituindo-se em bem público, administrado pela Agência (nos termos do art. 157 da LGT), tem-se que essa administração de bem escasso deve se fazer da forma mais eficiente possível. Assim é que a Anatel, ainda haja previsão editalícia no sentido da disponibilização direta, pode decidir licitar novamente a faixa. Aliás, trata-se de imposição que pode surgir até mesmo da evolução tecnológica do setor, que pode perfeitamente alterar os parâmetros de atratividade de uma faixa. Assim, por motivo de conveniência e oportunidade, fundada na melhor e mais eficiente gestão do espectro, pode a Anatel decidir que a disponibilização direta não é mais interessante. Destarte, é relevante que seja prevista cláusula editalícia expressa no sentido de que a possibilidade de disponibilização direta de uma determinada faixa de frequência não gera direito subjetivo aos administrados, uma vez que, a despeito dessa cláusula, pode a Anatel fundamentadamente decidir por leiloá-la novamente.

213. Assim, sugere-se a inclusão da Cláusula XX.2 com a seguinte redação:

XX.1. Os lotes que se enquadram no disposto no item XX poderão ser disponibilizados diretamente, por ordem cronológica de apresentação do requerimento, pelo preço mínimo estabelecido neste Edital, a quaisquer interessados que os solicitem, no período de 24 meses contados da data da divulgação do resultado final.

XX.2. O disposto na Cláusula anterior não gera direito ou expectativa de direito para o requerente, podendo a Agência, promover nova licitação da faixa, caso entenda conveniente e oportuna.

214. Quanto ao preço público exigido pela faixa de frequência que vier a ser adquirida em disponibilização direta, assim se posicionou a área técnica:

3.3.2.7. Quanto à precificação a ser definida para a faixa, parece ser razoável a cobrança do preço mínimo definido no último Edital de Licitação em que a faixa foi ofertada, por um determinado período de tempo. Nesse sentido, o período de dois anos para aplicabilidade do valor, devidamente corrigido, mostra-se adequado.

215. Não se visualizam empecilhos de ordem jurídica a que se utilize o preço mínimo constante do Edital de Licitação em que a faixa fora ofertada, com a devida atualização. No entanto, nos mesmo moldes acima destacados, entende-se importante que conste dos autos a motivação do prazo de dois anos, tal qual proposto no item 3.3.2.7 do Informe nº 4/2016/SEI/SOR, face à rapidez e à dinamicidade do setor de telecomunicações.

2.2.3.3. Do compartilhamento do espectro de radiofrequências. Acordos de compartilhamento e necessidade de anuência prévia. Proposta de alteração do Regimento Interno da Anatel.

216. Nesse ponto, a área especializada analisa os benefícios regulatórios da necessidade de anuência prévia para análise do acordo de compartilhamento do espectro entre empresas;

3.3.3.7. Nessa toada, a situação vigente se materializa em possibilidade de firmamento de acordos de compartilhamento de uso do espectro autorizado entre empresas, mediante análise detalhada pela Anatel, caso a caso, de cada acordo sob o prisma econômico, técnico e regulatório e com decisão específica do Conselho Diretor.

3.3.3.8. O que se observa, na prática, é que os processos podem se tornar lentos, deveras formalistas e custosos, impondo dificuldades à realização desses acordos entre as prestadoras, que poderiam resultar em maior eficiência do uso do espectro.

3.3.3.9. Assim, cabe à Anatel analisar se a necessidade de avaliação prévia e detalhada não pode gerar um desestímulo à prática de compartilhamento em tela, o que poderia culminar no desinteresse por essa interessante ferramenta de promoção da eficiência espectral, de redução de custos das empresas, o que permite a realocação de recursos para outros investimentos na rede, e que pode incentivar o atendimento de regiões menos atrativas economicamente.

217. A Consultoria contratada, analisando o cenário internacional, concluiu que a alternativa com a melhor nota global e impacto ponderado mais positivo seria a análise posterior da operação.

218. A área técnica da Anatel, no entanto, avaliando os pontos negativos e positivos da proposta de extinguir a anuência prévia nessas hipóteses, reputou a necessidade do procedimento:

3.3.3.15. Após os debates realizados, a Equipe de Projeto entendeu, contudo, que neste momento ainda persiste a necessidade de prévia análise dos acordos de compartilhamento pela Agência. Ponderou-se o fato de terem sido submetidos à apreciação da Anatel quantidade reduzida de casos, de forma que não há como se realizar uma avaliação completa, de forma segura, de todos os impactos potencialmente resultantes sobre o setor.

219. Esta Procuradoria concorda com as conclusões do corpo especializado quanto ao ponto, consistente na manutenção da anuência prévia para análise dos acordos de compartilhamento de espectro.

220. De todo modo, o corpo técnico destaca que algumas mudanças poderiam ser introduzidas para se conferir maior agilidade nesse procedimento. Assim é que sugere a inserção de competência específica para aprovação dos acordos de compartilhamento de espectro, uma vez que o Regimento Interno da Anatel não traz disposição nesse sentido, encaminhando todos os casos ao Conselho Diretor, por ser ele o órgão máximo da Agência.

221. A área técnica, portanto, recomenda a alteração no Regimento Interno para se determinar a inserção de competência dentre o rol de atribuição da Superintendência de Outorgas e Recursos à Prestação – SOR para aprovação desses acordos, nos seguintes termos:

Art. 156. A Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação tem como competência:
(...)

XII – aprovar requerimentos de compartilhamento de uso de radiofrequências, ouvida a Superintendência de Competição.

222. Entende-se que a referida atribuição deve ser mesmo da Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação – SOR, uma vez que a ela compete a administração do espectro de radiofrequências. Também é salutar que seja ouvida a Superintendência de Competição, tal como proposto, para que o órgão possa avaliar as questões concorrenciais envolvidas. Portanto, não há óbices de cunho jurídico a essa proposição.

2.2.3.4. Da Prorrogação da autorização do direito de uso de radiofrequências. Proposta de alteração do art. 167 da LGT.

223. Assevera o art. 167, *caput*, da LGT que:

Art. 167. No caso de serviços autorizados, o prazo de vigência será de até vinte anos, **prorrogável uma única vez por igual período.** (grifou-se)

224. Seu § 1º aduz que essa prorrogação será sempre onerosa, estabelecendo prazo para que seja feito o requerimento interessada, bem como termo para que seja decidido.

225. Nesse ponto, busca a área técnica avaliar os impactos da previsão legal segundo a prorrogação da autorização de uso de radiofrequência poderá ocorrer apenas uma vez, por igual período. Quanto ao ponto, aduz o Informe nº 4/2016/SEI/SOR:

226. 3.3.4.5. As discussões realizadas pela Equipe de Projeto resultaram nas seguintes alternativas de atuação regulatória: manter a situação atual, com a concessão de uma única prorrogação, ou permitir múltiplas prorrogações, conforme análise da Agência e condições estabelecidas em regulamento. Tais alternativas foram submetidas a uma análise multicritérios, que apontou a segunda opção como mais indicada.

227. 3.3.4.6. **Apesar de concluir que a primeira alternativa, no sentido de possibilitar prorrogação única aos direitos de uso de radiofrequência, resulta em maior clareza sobre o tempo de ocupação e sobre o prazo para disponibilização de determinada faixa do espectro de radiofrequências, observou-se que tal cenário apresenta a desvantagem de potencial ocorrência de distúrbios significativos no mercado, ocasionados pela possível descontinuidade da operação de serviços de telecomunicação já estabelecidos, provavelmente com número expressivo de clientes associados.**

228. 3.3.4.7. Nessa esteira, examinou-se que o prazo de validade do direito de uso das radiofrequências, bem como a possibilidade de uma única prorrogação, foram instituídos com o objetivo de se garantir o interesse público por meio de mecanismos de oferta do recurso escasso. Entretanto, é preciso considerar que tais instrumentos, relativos ao acesso às radiofrequências, não devem gerar barreiras futuras à própria prestação de serviços, nem tampouco devem afetar a capacidade da Anatel de replanejar o uso de cada segmento do espectro.

229. 3.3.4.8. Vale destacar, ainda, que a possibilidade de concessão de múltiplas prorrogações pode vir a estimular investimentos das prestadoras, uma vez que serão contidos os riscos de descontinuidade da operação. Além disso, tal opção confere à Anatel flexibilidade para adotar a melhores alternativas para o mercado e para os usuários dos serviços de telecomunicações no momento do vencimento dos prazos das autorizações.

230. 3.3.4.9. Com isso, entende a Equipe de Projeto que a alternativa de possibilidade de múltiplas prorrogações, conforme regulamentação a ser editada oportunamente pela Anatel, é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto.

231. (...)

232. 3.3.4.12. Dessa maneira, caberia à Agência, no âmbito de seu poder normativo, definir por quantas vezes o direito poderia ser prorrogado, levando em consideração o impacto regulatório de eventual descontinuidade.

233. Nesse sentido, observa-se que a área técnica propõe a existência de múltiplas e indefinidas prorrogações, em oposição à situação atual que prevê apenas uma prorrogação. Diante disso, propõe ao Conselho Diretor avaliar a conveniência e oportunidade de submeter minuta de Projeto de Lei ao Poder Executivo, para que sejam feitas as seguintes alterações ao art. 167 da LGT:

Art. 167. No caso de serviços autorizados, o prazo de vigência será de até vinte anos, prorrogável ~~uma única vez por igual período~~ de forma onerosa, nos termos da regulamentação da Anatel.

~~§ 1º A prorrogação, sempre onerosa, poderá ser requerida até três anos antes do vencimento do prazo original, devendo o requerimento ser decidido em, no máximo, doze meses.~~

~~§ 2º O indeferimento somente ocorrerá se o interessado não estiver fazendo uso racional e adequado da radiofrequência, se houver cometido infrações reiteradas em suas atividades ou se for necessária a modificação de destinação do uso da radiofrequência.~~

234. A proposta em tela, portanto, permite que a interessada obtenha a prorrogação do direito de uso de radiofrequência por infinitas vezes, bastando que ela apresente a documentação adequada e obedeça aos requisitos legais e regulamentares referentes à prorrogação, que seria então um ato vinculado. De se notar que, pela proposição legislativa, não haveria que se falar nos requisitos legais do uso racional e adequado da radiofrequência, do cometimento de infrações reiteradas em suas atividades ou da modificação da destinação do uso da radiofrequência (em

razão da proposta de revogação do § 2º d art. 167 da LGT). Todos esses aspectos passariam a ser disciplinados por regulamentação da Anatel, não mais constando como norma legal.

235. É importante atentar que **a proposição, tal como consta, geraria o efeito de ser possível não haver mais que se falar em licitação para conferência do direito de uso de radiofrequência**. Isso porque, como preceitua o corpo especializado, para definir se o direito será prorrogado ou licitado novamente, a Anatel deverá levar em conta o impacto de eventual descontinuidade. Ora, as questões atinentes à eventual descontinuidade quase sempre serão impactantes no setor de telecomunicações com a proximidade do termo final da outorga, tal como ocorre em delegações estatais de outros setores. Assim, esse argumento acaba excluindo o procedimento licitatório para a conferência do direito de uso de radiofrequência, chegando-se à situação de infinitas prorrogações, bastando que a interessada preencha os requisitos necessários para tanto.

236. Além disso, ao ver desta Procuradoria, a proposta apresenta o problema de impedir a entrada de novos players no setor, ao assegurar que apenas os agentes já consolidados terão acesso ao bem escasso e indispensável para a prestação de vários serviços de telecomunicações.

237. Visualiza-se ainda a questão da falta de critérios claros e transparentes para o controle no prazo de ocupação do espectro de radiofrequência, afetando possíveis futuros interessados em adquirir o direito de uso do bem escasso. De fato, como destacou o Informe nº 4/2016/SEI/SOR, caberia à Agência definir por quantas vezes o direito poderia ser prorrogado, levando em conta o impacto regulatório de eventual descontinuidade. Como o critério para se permitir a prorrogação passa a ser o impacto de eventual descontinuidade, o setor de telecomunicações apenas terá ciência da prorrogação em momento próximo a ela, não havendo como saber, de antemão, por quantas vezes e até quando o direito de uso de radiofrequência será prorrogado.

238. Por isso, reputa-se que a proposta é contrária ao texto da Constituição Federal de 1988. Com efeito, a Carta Magna, em seu art. 37, preconiza que *“a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”*.

239. O princípio da impessoalidade, segundo José dos Santos Carvalho Filho (*in* Manual de Direito Adm inistrativo. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 20), *“objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica”*.

240. Celso Antonio Bandeira de Mello (*in* Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 96) pontua que o referido princípio *“traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas”*, acrescentando que o princípio em comento nada mais é que o próprio princípio da igualdade.

241. Segundo a Constituição, várias são as formas de se alcançar a igualdade. Uma delas é a própria realização de procedimento licitatório no âmbito da Administração Pública. De fato, sua existência é assegurada pela própria Constituição Federal, que, no inciso XXI do seu art. 37, informa que, *“ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”*.

242. Não é sem razão portanto, que Celso Antonio Bandeira de Mello (*in* Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 467) preceitua:

Aliás, deve-se entender que o simples princípio da igualdade de todos perante a lei (art. 5º da CF) e, *a fortiori*, perante a Administração – obrigada a agir com “impessoalidade”, nos termos do art. 37, *caput*, da Lei Magna -, normalmente imporá licitação no caso das permissões de uso exclusivo de bem público ou de qualquer outro ato ampliativo que se destine a investir terceiros no desfrute de situação jurídica especial a que mais de um poderia aspirar.

243. Diante dessas considerações, em vez de proposição no sentido de se eleger o critério de infinitas prorrogações, tal qual proposto, podem-se imaginar recomendações que, sem desprestigiar os princípios constitucionais envolvidos no tratamento do tema, amenizem os problemas apontados pela área especializada. A título de exemplo, seria possível aumentar o prazo de outorga previsto no *caput* do art. 167 da LGT e, dentro desse prazo, permitir várias prorrogações. Como se disse, é uma proposta que suaviza os problemas aventados pela área técnica quanto à restrição legal da prorrogação única, mas sem deixar de ser possível que, ao final do prazo legal da outorga, possíveis novos interessados possam disputar a utilização do bem escasso.

244. De todo modo, não obstante o controle de constitucionalidade de eventual projeto de lei nesse sentido caiba às instâncias competentes dos Poderes Legislativo e Executivo, é importante tecer algumas considerações, para a hipótese de o Conselho Diretor encampar a ideia da presente proposta. Desse modo, para fins de motivação e instrução processual, é preciso que se esclareça se se pretende que a presente proposição se aplique já aos casos em que a outorga de direito de uso de radiofrequência está em curso e se, na verdade, não seria adequada uma previsão de uma regra de transição que exclua os detentores atuais dessa possibilidade, uma vez que a licitação de que participaram não previa em seu bojo cláusula ou possibilidade nesse sentido.

2.2.3.5. Autorização de Uso de Radiofrequência e o Serviço de Rádio do Cidadão. Proposta de dispensa de autorização. Sugestão de Alteração do art. 163 da LGT.

245. Nesse ponto, a área técnica buscou avaliar a necessidade de autorização de uso de radiofrequência para o Serviço de Rádio do Cidadão:

3.3.5.2. O Serviço de Rádio do Cidadão, também conhecido como PX, é o serviço de radiocomunicações de uso compartilhado para comunicados entre estações fixas e/ou móveis, realizados por pessoas físicas, utilizando o espectro de frequências compreendido entre 26,96 MHz e 27,86 MHz, faixa delimitada há várias décadas especificamente para essa atividade.

3.3.5.3. Esse serviço, classificado como de interesse restrito, tem como objetivo proporcionar comunicações em radiotelefonia, em linguagem clara, de interesse geral ou particular; atender a situações de emergência, como catástrofes, incêndios, inundações; epidemias, perturbações da ordem, acidentes e outras situações de perigo para a vida, a saúde ou a propriedade; e transmitir sinais de telecomando para dispositivos elétricos.

3.3.5.4. Na prática, há que se ressaltar que esse serviço assemelha-se em muito às comunicações hoje caracterizadas no âmbito de equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita, como aparelhos Walkie-Talkie e babás eletrônicas, sendo em sua grande maioria utilizada por caminhoneiros para suas comunicações. Contudo, pelo fato de não se conformarem aos limites de potência desses tipos de equipamentos, cobrindo áreas de fato maiores, não há como enquadrá-los em tal definição.

3.3.5.5. A esse respeito, por não fazer uso de radiofrequências por meio de equipamentos de radiação restrita, o Serviço de Rádio do Cidadão não pode ser dispensado pela Agência da necessidade de obtenção da respectiva autorização de uso de radiofrequências, nos termos do art. 163 da LGT:

Art. 163. O uso de radiofrequência, tendo ou não caráter de exclusividade, dependerá de prévia outorga da Agência, mediante autorização, nos termos da regulamentação.

§ 1º Autorização de uso de radiofrequência é o ato administrativo vinculado, associado à concessão, permissão ou autorização para prestação de serviço de telecomunicações, que atribui a interessado, por prazo determinado, o direito de uso de radiofrequência, nas condições legais e regulamentares.

§ 2º Independência de outorga:

I - o uso de radiofrequência por meio de equipamentos de radiação restrita definidos pela Agência;

II - o uso, pelas Forças Armadas, de radiofrequências nas faixas destinadas a fins exclusivamente militares.

§ 3º A eficácia da autorização de uso de radiofrequência dependerá de publicação de extrato no Diário Oficial da União.

3.3.5.6. Tal situação acaba por dificultar a realização do serviço, que não se enquadra nas exceções previstas no § 2º do artigo acima transcrito.

3.3.5.7. É nesse cenário que aventou-se a possibilidade de proposição de alteração legislativa, a fim de que a Agência possa, quando identificar casos excepcionais que requeiram tratamento diferenciado, destinar faixas de radiofrequências para uso sem necessidade de prévia outorga, nos mesmos moldes de faixas destinadas para fins exclusivamente militares. A esse respeito, a alteração do § 2º do art. 163 poderia se dar nos seguintes termos:

Art. 163.....

§ 2º Independência de outorga:

I - o uso de radiofrequência por meio de equipamentos de radiação restrita definidos pela Agência;

II - o uso, pelas Forças Armadas, de radiofrequências nas faixas destinadas a fins exclusivamente militares;

III - o uso de radiofrequências para as finalidades estabelecidas na regulamentação da Anatel.

246. No sentir deste órgão jurídico, a sugestão de alteração legislativa, com a inclusão de um inciso III ao art. 163, § 2º, da LGT, pode ser melhorada a fim de refletir com maior clareza os casos que a Anatel busca abarcar com a nova regra, recomendando-se ao corpo técnico que reavalie o ponto.

247. A rigor, o texto do inciso III, tal como proposto, possibilitaria que qualquer uso de radiofrequência passasse a não depender de outorga, desde que a Anatel previsse a dispensa da outorga na regulamentação. Embora não se vislumbre inconstitucionalidade no dispositivo, cumpre advertir que o inciso III modifica substancialmente o conteúdo do §2º do art. 163, o que poderia ser evitado se, na redação do inciso III, constasse a referência ao tipo de serviço para o qual se vislumbra a relevância de dispensar a outorga.

248. A título de exemplo, o dispositivo poderia apresentar a seguinte redação:

Art. 163.....

§ 2º Independência de outorga:

I - o uso de radiofrequência por meio de equipamentos de radiação restrita definidos pela Agência;

II - o uso, pelas Forças Armadas, de radiofrequências nas faixas destinadas a fins exclusivamente militares;

III - o uso de radiofrequências para o serviço de Rádio Cidadão, nos termos da regulamentação da Anatel.

249. A área técnica segue sua argumentação destacando que, no caso do Serviço de Rádio do Cidadão, como os valores para cobrança do (i) Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações e pelo Direito de Exploração de Satélite - PPDESS no valor de R\$ 20,00, (ii) do Preço pelo Direito de Uso de Radiofrequência – PPDUR, no importe de R\$ 20,00 por um período máximo de 20 anos e (iii) da Taxa de Fiscalização da Instalação – TFI, no valor de R\$ 26,83 para cada estação móvel e R\$ 33,52 para cada estação fixa/repetidora, não chegam a somar R\$ 100,00, seria o caso de aplicação do estudo da SAF contido no Informe nº 10/2016/SEI/AFFO6/AFFO/SAF (documento SEI nº 0581641). Quanto ao ponto, esta Procuradoria examinará o tema em tópico específico deste Parecer, que trata da cobrança antieconômica de créditos de baixo valor.

2.2.4. Radiodifusão. Órgão Responsável pelo licenciamento e outorga.

250. Nesse ponto, a área técnica, no Informe nº 4/2016/SEI/SOR, buscou “*investigar os benefícios e obstáculos na repartição das competências envolvidas no processo entre a Agência e o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações*”.

251. Segundo a Constituição Federal de 1988, compete à União tanto a exploração, diretamente ou mediante concessão, autorização e permissão, dos serviços de telecomunicações e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, nos termos dos incisos XI e XII do art. 21 do diploma constitucional.

252. A Lei nº 9.472/1997, no entanto, bem delimitou a atuação da Anatel, ao dispor, em seu art. 211, que:

Art. 211. A outorga dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens fica excluída da jurisdição da Agência, permanecendo no âmbito de competências do Poder Executivo, devendo a Agência elaborar e manter os respectivos planos de distribuição de canais, levando em conta, inclusive, os aspectos concernentes à evolução tecnológica.

Parágrafo único. Caberá à Agência a fiscalização, quanto aos aspectos técnicos, das respectivas estações.

253. Assim, no que tange aos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, incumbe ao Poder Executivo a sua outorga, remanescendo à Anatel a elaboração e manutenção dos planos de distribuição de canais, a expedição de autorização de uso de radiofrequência e a fiscalização técnica das respectivas estações.

254. Nesse ideário, assim constatou o Informe nº 4/2016/SEI/SOR:

3.4.1.5. Por se tratar de uma competência administrativa da União, entendeu-se que a outorga do direito de uso de radiofrequências e o licenciamento das estações de radiodifusão poderiam ser delegadas à administração indireta, no caso à Anatel, o que ocorreu pelo Acordo de Cooperação Técnica nº 02/2012, realizado entre a Agência e o então Ministério das Comunicações, respeitadas as particularidades de cada modalidade do serviço.

3.4.1.6. Ao se avaliar esse cenário, identificou-se uma possível ineficiência do ponto de vista do processo de outorga e licenciamento de estações, uma vez que a outorga dos serviços de radiodifusão e atividades como a Aprovação de Local se mantêm no âmbito da administração direta, enquanto as atividades de gestão dos Planos Básicos, a autorização de uso de radiofrequências e o licenciamento de estações estão sendo realizadas pela Anatel. A ineficiência supracitada fica ainda mais evidente quando se comparam as similaridades entre algumas atividades como a Aprovação de Local e o Licenciamento de Estações, uma vez que o segundo engloba as ações realizadas no primeiro.

3.4.1.7. No que tange à análise internacional realizada pela Advisia, foi informado que a prática mais comum realizada pelos países com melhores níveis de desenvolvimento do setor apontar na

direção de um órgão regulador responsável pelas atividades de autorização, licenciamento de estações e expedição de outorgas de radiofrequências.

255. Analisando as duas alternativas quanto ao ponto (manutenção da situação de o regulador ser o responsável pelo licenciamento das estações de radiodifusão e a realização do licenciamento pelo órgão ministerial), concluiu o corpo especializado:

3.4.1.11. Da análise das alternativas a Consultoria avaliou que a alternativa “Regulador” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global. Portanto, segundo a Advisia, a alternativa “Regulador” é a mais recomendável para esse subaspecto. Nesse caso, em virtude de ser a prática vigente, não haveria necessidade de qualquer alteração legal ou normativa.

3.4.1.12. Esse entendimento também é o da equipe responsável pelo projeto, haja vista os ganhos em termos de celeridade trazidos ao setor de radiodifusão pelo Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a Anatel e o então Ministério das Comunicações. Assim, propõe-se ao Conselho Diretor a manutenção da situação vigente consubstanciada no convênio realizado pelo instrumento colaborativo mencionado.

3.4.1.13. **Vale salientar, contudo, que a ampliação do escopo do referido Acordo, com a possibilidade, por exemplo, de expedição das outorgas de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens pela Anatel não foi avaliada na análise multicritério realizada pela consultoria contratada.** Ponderou-se que alterações nesse sentido apenas poderiam resultar de alteração de postura política do poder público central, tendo em vista as competências estabelecidas constitucionalmente.

3.4.1.14. Além disso, considerou-se a existência de relevantes questões orçamentárias e de recursos humanos disponíveis para a realização das tarefas necessárias ao adequado desempenho das atividades pela Anatel.

3.4.1.15. Assim, não obstante as evidentes conclusões no sentido de que a realização das atividades relacionadas à radiodifusão pelo mesmo ente responsável pela regulação dos serviços de telecomunicações geraria ganhos de escala e fomentaria o desejado dinamismo para o setor, há que se destacar que, para que fosse possível a absorção de tais atividades pela Agência, seria necessária a efetivação de reestruturação de pessoal disponível nos órgãos para o desempenho das tarefas, além de readequação orçamentária que garantisse o funcionamento apropriado, tanto dos serviços de telecomunicações quanto dos serviços de radiodifusão.

3.4.1.16. Nesse contexto, a Equipe de Projetos recomenda a manutenção da situação vigente quanto à repartição de competências para outorga de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens e para serviços de telecomunicações entre a Anatel e o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. (grifou-se)

256. Assim, quanto ao ponto, recomenda a área técnica a manutenção dos termos do Acordo de Cooperação Técnica nº 002/2012, destacando, no entanto, as dificuldades jurídicas, orçamentárias e de pessoal para que se amplie o objeto do referido acordo, não havendo óbices de cunho jurídico à proposição.

257. Tendo em vista que a delimitação de competências entre Agência e o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações poderia ser aprimorado mediante projeto de lei, e que no processo ora analisado há minutas de projetos de lei, esta Procuradoria sugere que a área técnica avalie a conveniência e oportunidade de as competências delegadas à Anatel por meio do Acordo de Cooperação Técnica nº 002/2012, sejam objeto de projeto de lei no sentido de consolidá-las definitivamente na Anatel, uma vez que a própria Agência reconhece que o exercício dessas competências pela Anatel torna o procedimento mais racional.

2.2.5. Do Licenciamento de Estações.

2.2.5.1. Exigências Normativas. RGL.

258. No que se refere ao licenciamento de estações, a área técnica destacou, na mesma linha dos aspectos “autorização de serviços” e “autorização para uso de radiofrequências”, a necessidade de simplificação, uniformização e desburocratização das respectivas normas e procedimentos.

259. A Análise de Impacto Regulatório concluiu pela racionalização das normas, com vistas à sua simplificação. Assim é que foi proposta minuta de **Regulamento Geral para o Licenciamento de Estações (RGL)**.

2.2.5.2. Aplicação. Definição dos casos em que há efetivamente a necessidade de licenciamento de estações

260. Nesse ponto, umas das principais questões apontadas pela área técnica é a **definição dos casos em que há efetivamente a necessidade de licenciamento de estações que compõem as redes de suporte utilizadas pelas prestadoras**. No âmbito desse tema, insere-se o debate sobre o **licenciamento de estações de telecomunicações que não fazem uso de radiofrequências**.

261. Assim é que a área técnica, no Informe nº 4/2016/SEI/SOR, fez um breve histórico sobre o licenciamento de estações. Vejamos:

3.5.3.2. O licenciamento de estações que não fazem uso de radiofrequências vem sendo realizado no Brasil desde antes da publicação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), podendo sua origem ser explicado pelo interesse, à época da edição do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, de se expedir um certificado de licença para as centrais de comutação do serviço de telefonia fixa – hoje Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC). Nesse caso, o art. 36 do CBT previa a necessidade de licença para estações de telecomunicações em geral, conforme se transcreve abaixo:

Art. 36. O funcionamento das estações de telecomunicações fica subordinado a prévia licença, de que constarão as respectivas características, e que só será expedida depois de verificada a observância de todas as exigências legais.

3.5.3.3. A esse respeito, a LGT abordou o tema de forma distinta do CBT, estabelecendo como obrigatório apenas o licenciamento de estações transmissoras de radiocomunicações:

Art. 162. A operação de estação transmissora de radiocomunicação está sujeita à licença de funcionamento prévia e à fiscalização permanente, nos termos da regulamentação.

3.5.3.4. Observe-se que a tradição do licenciamento de alguns tipos de estações perdurou, chegando à atualidade com escopo maior: com o tempo, passou-se a licenciar também vários elementos de rede que não fazem uso de equipamentos emissores de radiofrequências, tais como DSLAMs (*digital subscriber line access multiplexer*), do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), na prática comparáveis com simples roteadores.

262. A área técnica destacou que, muito embora não haja qualquer dúvida sobre a necessidade de licenciamento de elementos emissores de radiofrequências, até porque a LGT assim estabelece, deve-se refletir até que ponto devem também ser licenciados elementos de rede que utilizam apenas meios confinados e não tem potencial de causar ou receber interferência prejudicial de outros sistemas. Assim é que consignou o seguinte:

3.5.3.8. O licenciamento de estações é um processo que demanda tempo e implica custos para a Anatel e as prestadoras de serviços de telecomunicações. Para algumas prestadoras de reduzidíssimo porte, pode representar até mesmo a inviabilidade da prestação. Assim, somente deveria ser empregado nas hipóteses em que há benefícios para a sociedade e nos casos em que a Lei o exigir, lembrando-se que, sem que haja potencial de interferência, a estação não demanda atuação da Agência, não havendo sentido em se falar em fiscalização de sua instalação e funcionamento.

3.5.3.9. Não se identificando benefícios técnicos relativos ao licenciamento de estações que não transmitem radiofrequências, entende-se que seria muito benéfico ao setor deixar de realizá-lo.

263. A área técnica aduziu, ainda, que “a base para o entendimento de que seria requerido o licenciamento de alguns tipos de estações que não fazem uso de radiofrequências vem de uma interpretação inadequada da tabela constante do Anexo I da Lei nº 5.070 (Lei do FISTEL), de 7 de julho de 1966, que define as Taxas de Fiscalização de Instalação (TFI) para as estações de telecomunicações de todos os serviços (incluindo, por exemplo, estações de comutação do Serviço Telefônico Fixo Comutado, as quais não fazem uso de radiofrequências)” (item 3.5.3.10 do Informe nº 4/2016/SEI/SOR).

264. Outrossim, continua a área técnica, “se o regulador optar por exigir o licenciamento de alguns tipos de estações que não usam radiofrequências, os valores de TFI a serem recolhidos devem ser aqueles estabelecidos no Anexo I da Lei do FISTEL. Isso não significa que a mera existência da menção à estação no Anexo obrigue a ocorrência do fato gerador do tributo, qual seja, o licenciamento, aspecto que é tratado exclusivamente no âmbito do já mencionado art. 162 da LGT” (item 3.5.3.12 do Informe nº 4/2016/SEI/SOR).

265. A respeito de tal interpretação, destacou que, muito embora haja alguns entendimentos de que o licenciamento desses tipos de estações poderia ser necessário, a LGT, alinhada aos diplomas legais de telecomunicações utilizados internacionalmente, exige apenas o licenciamento de estações transmissoras de radiocomunicações, deixando à faculdade do regulador o licenciamento de estações que não fazem uso de radiofrequências. Afirmou, ainda, que nenhum país analisado no *benchmark* internacional licencia estações que não fazem uso de radiofrequências.

266. Com base nessas discussões, a Equipe do Projeto Estratégico Reavaliação do Modelo de Outorga e Licenciamento, com apoio da consultoria especializada contratada, identificou dois cenários possíveis: no primeiro, manter-se-ia o licenciamento de alguns tipos de estações que não fazem uso de radiofrequências; **no segundo, o**

licenciamento desses tipos de estações deixaria de ocorrer, mantendo-se tão somente o cadastro das coordenadas geográficas e das características técnicas dessas estações para efeitos de registro ante a Agência.

267. Após análise de impacto regulatório de ambas as alternativas e da postura do *benchmark* internacional realizado, optou-se pela **segunda alternativa**.

268. Assim é que a área técnica propôs ao Conselho Diretor, “em linha com a abordagem adotada pela LGT, que **sejam objeto de licenciamento pela Anatel somente as estações transmissoras de radiofrequências, passando-se, nos demais casos, a efetuar apenas o registro dos dados das estações, para que a Agência continue a ter pleno conhecimento das redes de telecomunicações existentes**” (item 3.5.3.17 do Informe nº 4/2016/SEI/SOR).

269. A fim de implementar essa alternativa, foram propostos dispositivos na minuta de RGL. Vejamos:

CAPÍTULO III

DO CADASTRAMENTO DOS DADOS DE ESTAÇÕES

Art. 5º É obrigatório o cadastramento no BDTA dos dados das estações destinadas à exploração de serviços de telecomunicações, passíveis ou não de licenciamento.

§ 1º O cadastramento será realizado por meio eletrônico disponibilizado pela Anatel.

§ 2º Previamente ao cadastramento dos dados da estação, devem ser incluídos no BDTA os dados pertinentes dos responsáveis das prestadoras de serviços de telecomunicações ou exploradoras de satélites.

§ 3º Os dados das estações a serem cadastrados são aqueles constantes dos formulários eletrônicos disponíveis no BDTA, podendo ser exigidas informações adicionais se a Anatel julgar apropriado.

§ 4º No caso de Estação Terrena que tenha capacidade de ser reajustada em seus três eixos (azimute, elevação e ângulo de polarização), possibilitando alterar o apontamento da antena dentro de um arco orbital de interesse, deverão ser indicados no cadastro todos os satélites com os quais a Estação Terrena poderá efetuar comunicação.

§ 5º Se os dados da estação, cadastrados no BDTA, não estiverem em conformidade com a regulamentação, a interessada deverá efetuar a adequação das informações.

§ 6º O cadastro dos dados no BDTA, bem como a manutenção desse cadastro atualizado, é condição indispensável à exploração do serviço de telecomunicações.

§ 7º É dispensado o cadastramento no BDTA das Estações exclusivamente receptoras, exceto as hipóteses previstas em regulamentação da Agência, dos Terminais de Telecomunicações utilizando equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita ou meios confinados e demais estações que possuam previsão normativa para tanto.

CAPÍTULO IV

DO LICENCIAMENTO DE ESTAÇÕES

Seção I

Da Obrigação de Licenciamento

Art. 6º É obrigatório o licenciamento das Estações Transmissoras de Radiocomunicação, observadas as condições e procedimentos estabelecidos neste Regulamento.

§ 1º O conjunto de equipamentos, dispositivos e demais meios, seus acessórios e periféricos, instalados em um mesmo local, destinados à prestação de um ou mais serviços de telecomunicações, ou a dar suporte à prestação destes serviços, são considerados componentes de uma mesma estação.

§ 2º As Estações de Telecomunicações que não fazem uso de radiofrequências e as Estações Transmissoras de Radiocomunicação que utilizem exclusivamente equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita são dispensadas de licenciamento, devendo observar o disposto no Art. 5º e demais disposições normativas.

270. No que se refere à redação dos dispositivos, importante uma ponderação. O art. 6º, *caput*, estabelece que é obrigatório o licenciamento das Estações Transmissoras de Radiocomunicação. O §2º do art. 6º, por sua vez, estabelece que as Estações de Telecomunicações que não fazem uso de radiofrequências e as Estações Transmissoras de Radiocomunicação que utilizem exclusivamente equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita são dispensadas de licenciamento, devendo observar o disposto no Art. 5º e demais disposições normativas.

271. O art. 5º trata do cadastramento dos dados e de estações. Cumpre alertar, no entanto, que o §7º do art. 5º, ao tratar das hipóteses de dispensa de cadastramento, parece confuso e pode gerar problemas de interpretação.

272. Explica-se. O dispositivo estabelece que:

Art. 5º (...)

§ 7º É dispensado o cadastramento no BDTA das Estações exclusivamente receptoras, exceto as hipóteses previstas em regulamentação da Agência, dos Terminais de Telecomunicações utilizando equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita ou meios confinados e demais estações que possuem previsão normativa para tanto.

273. O dispositivo apresenta situações excepcionais em que a Agência dispensaria o cadastramento no BDTA, todavia, a redação utilizada no dispositivo não é de fácil interpretação, uma vez que o trecho “exceto as hipóteses previstas em regulamentação da Agência”, parece referir-se apenas a “estações exclusivamente receptoras”, indicando hipóteses em que o cadastramento seria obrigatório.

274. Por outro lado, o trecho “demais estações que possuem previsão normativa para tanto”, parece remeter para a Regulamentação da Agência no sentido de indicar situações em que o cadastramento seria dispensado.

275. Para deixar o conteúdo do dispositivo mais claro, esta Procuradoria sugere que o §7º do art.5º contemple incisos que especifiquem os casos de dispensa de cadastramento e indique as ressalvas ou inclusões, aplicáveis em cada inciso, de modo que, em cada situação fique mais evidente o que é regra e o que é exceção.

276. **Dessa feita, nesse ponto, esta Procuradoria recomenda que a área técnica reflita sobre a questão, para se for o caso, clarificar a redação dos dispositivos, evitando-se futuras controvérsias interpretativas.**

277. Outrossim, no que se refere à proposta em si, qual seja, licenciamento pela Anatel somente das estações transmissoras de radiofrequências, passando-se, nos demais casos, a efetuar apenas o registro dos dados das estações, para que a Agência continue a ter pleno conhecimento das redes de telecomunicações existentes, esta Procuradoria não vislumbra óbice jurídico, na medida em que, de fato, a LGT, em seu art. 162, estabelece a **necessidade de licenciamento de estação transmissora de radiocomunicação**, *verbis*:

Art. 162. A operação de estação transmissora de radiocomunicação está sujeita à licença de funcionamento prévia e à fiscalização permanente, nos termos da regulamentação.

§ 1º Radiocomunicação é a telecomunicação que utiliza frequências radioelétricas não confinadas a fios, cabos ou outros meios físicos.

§ 2º É vedada a utilização de equipamentos emissores de radiofrequência sem certificação expedida ou aceita pela Agência.

§ 3º A emissão ou extinção da licença relativa à estação de apoio à navegação marítima ou aeronáutica, bem como à estação de radiocomunicação marítima ou aeronáutica, dependerá de parecer favorável dos órgãos competentes para a vistoria de embarcações e aeronaves.

(grifos acrescidos)

278. A proposta de limitar o licenciamento às estações que emitem radiofrequência também não encontra óbice na legislação tributária. Isso porque a definição do objeto da licença prévia está definida em lei, nos termos do art. 162 da LGT, segundo o qual a “estação transmissora de radiocomunicação” está sujeita a licença de funcionamento prévia.

279. Por sua vez, no § 1º do mesmo artigo, o conceito de radiocomunicação é definido como a “telecomunicação que utiliza frequências radioelétricas não confinadas a fios, cabos ou outros meios físicos” (art. 162, § 1º). Esse conceito, segundo o qual estações transmissoras de radiocomunicação são aquelas que emitem radiofrequências, está previsto, ainda, em duas leis promulgadas em data posterior à LGT, a saber, a Lei nº 11.934/2009 (art. 3º, IV e X) e a Lei nº 13.116/2015 (art. 3º, V e IX).

280. Assim, do ponto de vista legal, o licenciamento é obrigatório apenas para as estações que emitem radiofrequência, de modo que a alteração proposta tem por finalidade ajustar a atual regulamentação ao que já estabelece a lei, sem qualquer inovação legislativa.

281. Por tal razão, não se vislumbra ofensa ao princípio da legalidade, apesar da possibilidade de repercutir na arrecadação, já que parte das estações atualmente submetidas ao licenciamento deixará de constituir base de cálculo para o pagamento de tributos como TFI e TFF. A respeito do tema, destaca-se o Parecer nº 00584/2016/PFEANATEL/PGF/AGU, que abordou o assunto, inclusive à luz das questões tributárias.

2.2.5.3. Da dispensa de licenciamento de terminais móveis

282. Como parte do projeto de revisão do modelo de outorga e licenciamento, a área técnica avaliou a possibilidade de dispensa de licenciamento das estações móveis.

283. Segundo o exposto no Informe nº 4/2016/SEI/SOR, a gestão do atual modelo é complexa, desestimulando investimentos, em particular dada a quantidade de estações móveis em funcionamento no país. Ademais, a perspectiva é de ampliação das estações licenciadas nos próximos anos, tendo em vista o avanço na utilização de equipamentos de comunicação máquina a máquina (M2M). Conforme destacado pela área técnica:

3.5.4.5. Para que o Brasil possa usufruir da desejável expansão dos recursos tecnológicos relacionados à IOT prevista para a próxima década, é necessária a urgente reformulação do aparato legal que trata do tema, em especial com relação à obrigatoriedade de licenciamento desse tipo de equipamento.

3.5.4.6. Nesse sentido, vale comentar que, além dos custos administrativos advindos da complexidade do licenciamento de terminais móveis, tal procedimento acaba por desestimular o desenvolvimento de infraestrutura de redes e investimentos no setor, colaborando para um cenário de complexidade regulatória relacionadas a aspectos do processo questionados pelas prestadoras no âmbito da Anatel.

(...)

3.5.4.13. Dessa maneira, apesar de ser de implementação mais complexa, tendo em vista a necessidade de alteração legislativa, observa-se que a adoção de outros meios arrecadatórios que não sejam atrelados a licenciamento de terminais de usuários mostrar-se-ia mais racional, efetiva e segura, além de possibilitar a otimização de esforços da Agência ao focar o licenciamento somente em estações efetivamente passíveis de fiscalização e cujo controle é estritamente necessário.

3.5.4.14. Vale ressaltar que, mesmo considerando a complexidade de implementação, o cenário de dispensa de licenciamento de terminais móveis e adoção de outros métodos arrecadatórios atingiu a maior pontuação na análise multicritério do AIR, mostrando-se a alternativa mais recomendável.

284. Conforme exposto no Informe nº 10/2016/SEI/AFFO6/AFFO/SAF, a dispensa de licenciamento de estações móveis teria forte impacto financeiro, em torno de R\$ 3,7 bilhões ao ano, considerando os valores arrecadados com TFI, TFF, CFRP e Condecine.

285. Diante desse cenário, a proposta da área técnica é no sentido de extinguir o licenciamento de estações móveis e, para compensar as perdas com a arrecadação, criar uma nova contribuição sobre domínio econômico, que seria única e substituiria as atuais contribuições ao Fust e ao Funttel, além da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública – CFRP.

286. A nova contribuição incidiria sobre a receita bruta, com exclusão do ICMS, PIS e Cofins da base cálculo. O lançamento seria efetuado por homologação, mediante o recolhimento espontâneo do contribuinte. Em ambos os casos, a sistemática proposta reproduz o previsto atualmente para as contribuições ao Fust e ao Funttel.

287. Já as alíquotas seriam progressivas. Haveria isenção para receitas inferiores a R\$ 5 milhões. A partir desse valor e até R\$ 100 milhões a alíquota seria de 1%, sendo aumentada para 3% e 5% para os valores, respectivamente, até e acima de R\$ 500 milhões.

288. Em relação à progressividade das alíquotas, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que “a progressividade em matéria tributária supõe expressa autorização constitucional”, conforme se extrai dos seguintes julgados, referentes à contribuição de seguridade social:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL - SERVIDORES EM ATIVIDADE - ESTRUTURA PROGRESSIVA DAS ALÍQUOTAS: IMPOSSIBILIDADE - A PROGRESSIVIDADE EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA SUPÕE EXPRESSA AUTORIZAÇÃO CONSTITUCIONAL - INEXISTÊNCIA DESSA AUTORIZAÇÃO - PRECEDENTES DO STF - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. (STF, RE 464.582 AgR/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 19/02/2010).

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDOR PÚBLICO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. SISTEMA DE ALÍQUOTA PROGRESSIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTE. AGRAVO IMPROVIDO. I – O acórdão recorrido está em harmonia com o entendimento desta Suprema Corte que, no julgamento da ADI 2.010-MC, decidiu que a instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária dos servidores públicos ofende o princípio da vedação à utilização de qualquer tributo com efeito de confisco, nos termos do art. 150, IV, da Constituição. Precedentes. II – Agravo regimental improvido. (STF, AI 676.442 AgR/PR, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 16/11/2010).

CONTRIBUIÇÃO SOCIAL – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – ALÍQUOTA PROGRESSIVA – IMPOSSIBILIDADE – Consoante assentado por ambas as Turmas do Supremo, ausente previsão constitucional expressa, revela-se inconstitucional ato instituidor de alíquotas progressivas de contribuição destinada à seguridade social exigida de servidor público. MULTA – AGRAVO – ARTIGO 557, § 2º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. Surgindo do exame do agravo o caráter manifestamente infundado, impõe-se a aplicação da multa prevista no

289. Não obstante, em outro julgamento, referente à Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública, o STF se posicionou pela constitucionalidade de lei municipal que instituiu alíquotas progressivas. Confira-se a redação da ementa:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. RE INTERPOSTO CONTRA DECISÃO PROFERIDA EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - COSIP. ART. 149-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI COMPLEMENTAR 7/2002, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ, SANTA CATARINA. COBRANÇA REALIZADA NA FATURA DE ENERGIA ELÉTRICA. UNIVERSO DE CONTRIBUINTES QUE NÃO COINCIDE COM O DE BENEFICIÁRIOS DO SERVIÇO. BASE DE CÁLCULO QUE LEVA EM CONSIDERAÇÃO O CUSTO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA E O CONSUMO DE ENERGIA. PROGRESSIVIDADE DA ALÍQUOTA QUE EXPRESSA O RATEIO DAS DESPESAS INCORRIDAS PELO MUNICÍPIO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. INOCORRÊNCIA. EXAÇÃO QUE RESPEITA OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO IMPROVIDO. I - Lei que restringe os contribuintes da COSIP aos consumidores de energia elétrica do município não ofende o princípio da isonomia, ante a impossibilidade de se identificar e tributar todos os beneficiários do serviço de iluminação pública. II - A progressividade da alíquota, que resulta do rateio do custo da iluminação pública entre os consumidores de energia elétrica, não afronta o princípio da capacidade contributiva. III - Tributo de caráter sui generis, que não se confunde com um imposto, porque sua receita se destina a finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte. IV - Exação que, ademais, se amolda aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. V - Recurso extraordinário conhecido e improvido. (STF, RE 573.675/SC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 25/03/2009)

290. Esse entendimento foi reafirmado posteriormente, conforme atesta o seguinte acórdão:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE. RE 573.675-RG/SC. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE SE FUNDA EM PRECEDENTE FIRMADO PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO CONTRÁRIO AO ENTENDIMENTO DESTA CORTE. CIRCUNSTÂNCIA QUE NÃO OBSTA A APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O TEMA. AGRAVO IMPROVIDO. I – Esta Corte, ao julgar o RE 573.675-RG/SC, de minha relatoria, reconheceu a repercussão geral do tema em exame e assentou que a contribuição para custeio do serviço de iluminação pública constitui, dentro do gênero tributo, um novo tipo de contribuição que não se confunde com taxa ou imposto. II – Concluiu-se, ainda, pela possibilidade de se eleger como contribuintes os consumidores de energia elétrica, bem como de se calcular a base de cálculo conforme o consumo e de se variar a alíquota de forma progressiva, consideradas a quantidade de consumo e as características dos diversos tipos de consumidor. III – A circunstância de o acórdão de origem se amparar em precedente firmado no julgamento de ADIN pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para assentar a inconstitucionalidade da contribuição em questão não obsta a aplicação, a este caso, do entendimento desta Corte sobre a matéria. IV – Agravo regimental improvido. (STF, RE 724.104 AgR/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 12/03/2013).

291. Vale mencionar, ainda, entendimento recente do STF quanto à possibilidade de instituição de alíquotas progressivas de impostos, mesmo quando não prevista autorização expressa na Constituição. Nesse sentido, os seguintes julgados, que relacionam a progressividade de alíquotas diretamente com os princípios da igualdade material e da capacidade contributiva:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. LEI ESTADUAL: PROGRESSIVIDADE DE ALÍQUOTA DE IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO CAUSA MORTIS E DOAÇÃO DE BENS E DIREITOS. CONSTITUCIONALIDADE. ART. 145, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DA IGUALDADE MATERIAL TRIBUTÁRIA. OBSERVÂNCIA DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. (STF, RE 562.045/RS, Tribunal Pleno, Rel. p/ acórdão Min. Cármen Lúcia, 06/02/2013)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. ITR. PROGRESSIVIDADE DE ALÍQUOTAS EM PERÍODO ANTERIOR À EC 42/2003. LEI 8.847/1994. INEXISTÊNCIA DE CONTRARIEDADE À REDAÇÃO ORIGINAL DO 153, § 4º, DA CF. ART. 145, § 1º, DA CF. NECESSIDADE DE TODOS OS IMPOSTOS GUARDAREM RELAÇÃO COM A CAPACIDADE CONTRIBUTIVA DO SUJEITO PASSIVO, INDEPENDENTEMENTE DE POSSUÍREM CARÁTER REAL OU PESSOAL. IMPOSTOS DIRETOS. UTILIZAÇÃO DE ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS. CONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – Nos termos do art. 145, § 1º, da CF, todos os impostos, independentemente de seu caráter real ou pessoal, devem guardar relação com a capacidade contributiva do sujeito passivo e, tratando-se de impostos diretos, será legítima a adoção de alíquotas progressivas. II – Constitucionalidade da previsão de sistema progressivo de alíquotas para o imposto sobre a propriedade territorial rural mesmo antes da EC 42/2003. III – Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, RE 720.945 AgR/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 09/09/2014)

292. Embora se refiram a impostos, os parâmetros fixados nesses precedentes se estendem às contribuições, haja vista que também esses tributos estão submetidos ao princípio da capacidade contributiva. É o que se extrai da seguinte passagem do voto do Ministro Ricardo Lewandowski, relator do acórdão proferido no RE nº 573.675, acima referido:

Não obstante o art. 149-A da Carta Magna faça menção apenas aos incs. I e III do art. 150, penso que o legislador infraconstitucional, ao instituir a contribuição sob exame, considerada a natureza tributária da exação, está jungido aos princípios gerais que regem o gênero, notadamente ao da isonomia (art. 150, III) e ao da capacidade contributiva (art. 145, § 1º).

No mais, a despeito do art. 145, § 1º, da Constituição Federal, que alude à capacidade contributiva, fazer referência apenas aos impostos, não há negar que ele consubstancia uma limitação ao poder de imposição fiscal que informa todo o sistema tributário.

É certo, contudo, que o princípio da capacidade contributiva não é aplicável, em sua inteireza, a todos os tributos. [...] Como se sabe, existe certa dificuldade em aplicá-lo, por exemplo, às taxas, que pressupõem uma contraprestação direta em relação ao sujeito passivo da obrigação. Na hipótese das contribuições, todavia, o princípio em tela, como regra, encontra guarida, como ocorre no caso das contribuições sociais previstas no art. 195, I, “b” e “c”, devidas pelo empregador.

(...)

Sim, porque o Município de São José, ao empregar o consumo mensal de energia elétrica de cada imóvel, como parâmetro para ratear entre os contribuintes o gasto com a prestação de do serviço de iluminação pública, buscou realizar, na prática, a almejada justiça fiscal, que consiste, precisamente, na materialização, no plano da realidade fática, dos princípios da isonomia tributária e da capacidade contributiva, porquanto é lícito supor que quem tem um consumo maior tem condições de pagar mais.

293. Dessa maneira, verifica-se que a instituição de alíquotas progressivas é tema controverso, cuja constitucionalidade pode vir a ser questionada perante o Poder Judiciário. Não obstante, entende-se que o critério proposto pela área técnica é objetivo e razoável, além de ser compatível com os princípios da isonomia e da capacidade contributiva. Isso porque a proposta impõe maior ônus sobre as prestadoras que auferem maior receita, em harmonia com os parâmetros fixados pelo STF nas decisões que reconheceram a constitucionalidade de leis que instituíram alíquotas progressivas para a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública, bem como para o ITD e o ITR.

294. Assim, embora se trate de tema controverso na esfera judicial, esta Procuradoria entende ser legítima a fixação de alíquotas progressivas visando à cobrança de contribuição de intervenção no domínio econômico, a ser instituída mediante alteração legal específica.

295. Cumpre mencionar que o Informe nº 10/2016/SEI/AFFO6/AFFO/SAF não detalha a forma de repartição dos valores arrecadados, propondo, apenas, de forma genérica, que os recursos da nova contribuição sejam de destinação múltipla, atendendo às mesmas finalidades das contribuições que serão extintas.

296. Em tese, não há impedimento jurídico à adoção desse modelo, já que a Constituição Federal (art. 149) não estabeleceu regra estrita a esse respeito, conferindo ao legislador ordinário a tarefa de regulamentar a matéria. De qualquer forma, uma análise jurídica mais abrangente depende da avaliação dos detalhes de uma eventual proposta de lei.

297. Por fim, a área técnica apresentou proposta alternativa, que teria por objeto apenas a isenção tributária de estações máquina a máquina, mantendo-se o licenciamento das demais estações móveis. Em tese, não se vislumbra qualquer impedimento jurídico à alteração legal sugerida, uma vez que se trata de alteração legal aderente ao texto constitucional.

2.2.5.4. Do procedimento para compartilhamento.

298. No compartilhamento de redes ativas, há estações de telecomunicações que servem mais de uma prestadora, assim como estações de telecomunicações que viabilizam a prestação de mais de um serviço.

299. Em ambas as hipóteses, conforme consignado pela área técnica, no Informe nº 4/2016/SEI/SOR, “a Anatel vem exigindo que a mesma estação de telecomunicações seja licenciada várias vezes”. Dessa feita, “sempre que uma estação é utilizada por mais de uma prestadora ou para mais de um serviço, expede-se licença específica”, de modo que “para cada licença incide nova taxa de fiscalização de instalação e, anualmente, taxas de fiscalização de funcionamento”.

300. Segundo a área técnica, a LGT, em seu art. 60, §2º, não menciona a prestadora ou o serviço, uma vez que esses elementos são irrelevantes para o escopo da definição:

3.5.5.7. Sobre o mérito do tema, a LGT, no § 2º de seu art. 60, define estação de telecomunicações como “o conjunto de equipamentos ou aparelhos, dispositivos e demais meios necessários à realização de telecomunicação, seus acessórios e periféricos, e, quando for o caso, as instalações que os abrigam e complementam, inclusive terminais portáteis.” Dessa definição, observe-se que não há menção a prestadora ou serviço, uma vez que esses elementos são irrelevantes para o escopo da definição.

301. Nesse ponto, dois seriam os cenários possíveis: manter o sistema atual de multilicenciamento de estação ou licenciá-la uma única vez. Como resultado da avaliação constante dos autos, o segundo cenário foi recomendado, tendo a área técnica consignado que, no âmbito internacional, identificou-se que o licenciamento das estações de telecomunicações ocorre por “site”, sendo efetuado por apenas uma prestadora dentre aquelas que fazem uso da estação.

302. Para implementação dessa alternativa, a área técnica entendeu ser desnecessária qualquer alteração legislativa, tendo proposto sua viabilidade por meio de dispositivos regulamentares, constantes do RGL. Vejamos:

Seção IV

Do Licenciamento Individual de Estações

Art. 12. Atendidos os requisitos e condições estabelecidos neste Regulamento, e após o recolhimento dos preços e taxas aplicáveis, nos termos da regulamentação, a Anatel disponibilizará à interessada a Licença para Funcionamento de Estação, que poderá entrar em operação em caráter definitivo.

Art. 13. Na hipótese de compartilhamento de infraestrutura ativa de Estações de Telecomunicações por prestadoras de serviços de telecomunicações o licenciamento deve ser realizado por apenas uma dessas prestadoras, conforme acordado entre as partes.

§ 1º A Licença para Funcionamento de Estação será expedida em nome de todas as prestadoras que compartilham a infraestrutura ativa da Estação de Telecomunicações, devendo ser discriminadas as faixas de radiofrequências outorgadas a cada uma dessas prestadoras.

§ 2º A Taxa de Fiscalização de Instalação (TFI) e a Taxa de Fiscalização de Funcionamento (TFF) serão devidas pela prestadora que realizar o licenciamento da estação.

§ 3º As prestadoras que realizam o Compartilhamento citado no caput são responsáveis, solidariamente, por todas as obrigações decorrentes do licenciamento.

§ 4º O compartilhamento de Estação de Telecomunicações deve ser comunicado, por todas as prestadoras envolvidas, por meio do preenchimento de formulário eletrônico, disponível no sítio da Anatel.

§ 5º No caso de Compartilhamento da infraestrutura ativa de Estação de Telecomunicações já licenciada em que não houver alterações de natureza técnica em decorrência do Compartilhamento, a alteração na Licença para Funcionamento da Estação para inclusão da denominação das demais prestadoras não acarretará nova TFI, sendo devida somente a respectiva taxa administrativa.

(...)

Art. 36. No caso de licenciamento de estação associada a mais de um serviço de telecomunicações, será emitida uma única Licença para Funcionamento de Estação, sendo devida a TFI correspondente ao maior valor entre aqueles aplicáveis para a estação em cada um dos serviços de telecomunicações envolvidos.

§ 1º Se a associação a outro serviço de telecomunicações ocorrer em momento posterior ao licenciamento da estação, deverá ser emitida nova Licença para Funcionamento de Estação, sendo devida a diferença entre o maior valor de TFI aplicável e aquele pago quando do licenciamento inicial.

§ 2º No caso de dissociação de um dos serviços ao qual a estação estava associada quando do licenciamento, será emitida nova Licença para Funcionamento de Estação sem fato gerador de TFI, adequando-se, a partir desse momento, o valor da TFF a ser paga anualmente pela prestadora.

303. A proposta, em linhas gerais, permite a realização de licenciamento único, tanto em casos de compartilhamento de estações por mais de uma prestadora, quanto em hipótese de prestação de mais de um serviço de telecomunicações por meio da utilização de uma mesma estação.

304. Pois bem. Em relação ao compartilhamento de estação de telecomunicações por mais de uma prestadora, **esta Procuradoria, por meio do Parecer nº 1003/2014/PFE-Anatel/PGF/AGU, cujos termos ora reitera, destacou a existência, à luz da legislação ordinária, de dois fatos geradores distintos e independentes, sendo certo que a operação do serviço de ambas precisa ser fiscalizada, devendo incidir, então TFI e TFF distintas, *verbis*:**

93. Diante do exposto, esta Procuradoria Federal Especializada, órgão vinculado à Advocacia-Geral da União – AGU, exara as seguintes conclusões:

a) O modelo de *RAN Sharing* em referência consubstancia uma forma de compartilhamento de infraestrutura em que, não obstante os equipamentos sejam os mesmos para ambas as prestadoras, cada uma continua fazendo uso das suas próprias subfaixas de radiofrequência. Ou seja, a torre e os equipamentos, inclusive elementos ativos da rede, como transmissores, são compartilhados, mas cada prestadora, repita-se, usufrui do seu respectivo direito de uso de radiofrequência;

b) A estação de telecomunicações, consoante art. 60, §2º, da LGT, é caracterizada pelo conjunto de equipamentos ou aparelhos, dispositivos e demais meios necessários à realização de telecomunicação, dentre eles a radiofrequência, materializada pela autorização de uso de radiofrequência. Portanto, a estação deve estar atrelada tanto a elementos corpóreos ou físicos (direito na concepção civilista) quanto a outorgas expedidas pela Anatel (direito na concepção administrativista);

c) Cabe à Anatel, então, fiscalizar, tanto no procedimento de licenciamento de uma estação quanto *in loco*, quando do seu funcionamento, a adequação dos equipamentos físicos ou corpóreos, como torres e transmissores, bem como das outorgas administrativas que suportam seu regular funcionamento, como a autorização para explorar o SMP e a autorização de uso de radiofrequência. No caso da instalação, a atuação da Agência se dá no momento do licenciamento da estação, fato gerador da TFI. No caso do funcionamento, a atuação da Agência se dá em momento posterior, quando sujeita os prestadores à sua fiscalização *in loco* por meio da manutenção de um órgão estatal destinado a esse fim (Anatel), fato gerador da TFF;

d) A fiscalização da estação, relacionada às taxas de fiscalização (de instalação e de funcionamento), diz respeito necessariamente apenas a um prestador. Ou seja, cada prestador fica isoladamente sujeito à fiscalização da Anatel, no que toca aos equipamentos/outorgas de sua responsabilidade. A fiscalização é individual, de onde se infere que a licença, relacionada a taxas de fiscalização, também é individual, personalíssima. Assim, uma mesma licença não pode abarcar mais de uma prestadora;

e) Contraria a lógica regulatória instituída pela LGT a hipótese de que a Anatel deixe de fiscalizar determinada prestadora titular de outorgas de serviço e de radiofrequência apenas porque uma segunda prestadora, também titular de outras outorgas, seja a proprietária (ou contratante) dos equipamentos capazes de operar as outorgas de ambas as empresas. Na mesma hipótese, seria igualmente ilógico que a Anatel fiscalizasse a operação de uma prestadora para a qual não teria sido expedida nenhuma licença de instalação;

f) Ainda que o modelo de *RAN Sharing* possa facilitar a fiscalização do Estado, acarretando eventualmente um único deslocamento da equipe de fiscalização, o fato é que duas fiscalizações ocorrerão, uma relacionada aos equipamentos e outorgas administrativas de uma prestadora e outra relacionada às outorgas administrativas da outra. Ambas as prestadoras estão individualmente sujeitas à fiscalização, que não diz respeito apenas à estrutura física, mas também às radiofrequências de cada uma envolvidas na operação;

g) a questão tributária, que diz respeito a taxas de fiscalização, decorre da relação pessoal e direta que cada prestadora tem perante a Anatel, com a detenção, cada uma, de autorizações de uso de radiofrequência próprias. Ora, se a relação da prestadora com o Estado em relação às radiofrequências é pessoal, a fiscalização e a licença também são individuais, personalíssimas. Portanto, a licença para funcionamento de estação, como já dito, deve ser emitida em nome de

apenas um prestador, já que a responsabilidade perante a Agência é individual, e não compartilhada;

h) Há, então, no modelo de *RAN Sharing*, duas estações de telecomunicações, cada uma responsável pelos equipamentos/outorgas lhe dizem respeito. De fato, o modelo de *RAN Sharing* contratado entre OI e TIM não possui o condão de alterar o conceito legal de estação de telecomunicações, cuja utilização por prestadora depende de licença. Se, para a existência de uma tal estação licenciável, de acordo com o art. 60, §§ 1º e 2º da LGT, são necessárias (a) outorgas de serviço e de radiofrequência titularizadas por uma prestadora e (b) equipamentos próprios ou contratados de terceiros, o referido modelo de compartilhamento aprovado não elimina a existência de duas estações de telecomunicações licenciáveis. No caso da OI, sendo ela a proprietária dos equipamentos e titular de outorgas próprias, verifica-se a existência de uma estação de telecomunicações licenciável em seu nome. Para a TIM, sendo contratante dos equipamentos fornecidos pela OI e titular exclusiva das outorgas operadas mediante tal compartilhamento, constata-se igualmente a existência de uma estação licenciável em nome próprio. Em outras palavras, são duas as estações de telecomunicações licenciáveis, no caso do *RAN Sharing*;

i) De fato, a licença é o ato administrativo que autoriza o funcionamento de estação individual, e não coletiva, conforme se depreende das definições constantes do art. 3º do Regulamento aprovado pela Resolução nº 255/2001;

j) Em suma, a responsabilidade no que toca às radiofrequências, como visto, é individual. Como cada prestadora apresenta relação pessoal e direta com o Estado, já que cada uma possui suas próprias autorizações de uso de radiofrequência, cada uma delas está individualmente sujeita à fiscalização da Agência, seja quando da instalação ou do funcionamento da estação. Devem ser emitidas, portanto, duas licenças, uma para cada prestadora, com a consequente cobrança de duas TFI e duas TFF, uma de cada;

k) Não existe *bis in idem* ou bitributação no presente caso, uma vez que há, no modelo de *RAN Sharing*, dois sujeitos passivos diferentes. Assim, o fundamental aqui é a existência de duas relações jurídicas distintas, uma entre a TIM e a Anatel e outra entre a OI e a Anatel. Cada uma possui sua relação pessoal e direta com o Estado, nos termos da exata definição de contribuinte contida no art. 121, parágrafo único, inciso I, do Código Tributário Nacional. São, portanto, fatos geradores distintos e independentes, sendo certo que a operação do serviço de ambas precisa ser fiscalizada, devendo incidir, então, TFI e TFF distintas;

305. Esta Procuradoria entende que, no compartilhamento de uma estação por mais de uma prestadora, por exemplo, por duas prestadoras, há, a bem da verdade, duas estações de telecomunicações, sendo cada uma responsável pelos equipamentos/outorgas lhe dizem respeito. É que o compartilhamento não possui o condão de alterar o conceito legal de estação de telecomunicações, cuja utilização por prestadora depende de licença. Se, para a existência de uma estação licenciável, de acordo com o art. 60, §§ 1º e 2º da LGT, são necessárias (a) outorgas de serviço e de radiofrequência titularizadas por uma prestadora e (b) equipamentos próprios ou contratados de terceiros, o referido modelo de compartilhamento não elimina a existência de duas estações de telecomunicações licenciáveis. Em outras palavras, são duas as estações de telecomunicações licenciáveis.

306. Ademais, como salientado no referido opinativo, a responsabilidade no que toca às radiofrequências é individual. Como cada prestadora apresenta relação pessoal e direta com o Estado, já que cada uma possui suas próprias autorizações de uso de radiofrequência, cada uma delas está individualmente sujeita à fiscalização da Agência, seja quando da instalação ou do funcionamento da estação. Devem ser emitidas, portanto, duas licenças, uma para cada prestadora, com a consequente cobrança de duas TFI e duas TFF, uma de cada.

307. Cada uma possui sua relação pessoal e direta com o Estado, nos termos da exata definição de contribuinte contida no art. 121, parágrafo único, inciso I, do Código Tributário Nacional. São, portanto, fatos geradores distintos e independentes, sendo certo que a operação do serviço de ambas precisa ser fiscalizada, devendo incidir, então, TFI e TFF distintas.

308. Dessa forma, esta Procuradoria sugere que o conteúdo do art. 13 da minuta de RGL seja revisto, de modo a prever, para os casos de compartilhamento, que todas as prestadoras envolvidas, cada uma por si própria, realizem o licenciamento da estação compartilhada, bem como, cada uma arque com as respectivas taxas decorrentes de cada licenciamento. Caso persista a intenção, recomenda-se proposição de alteração legislativa.

309. **Em relação ao licenciamento de estação associada a mais de um serviço de telecomunicações**, verifica-se que, muito embora seja emitida uma única Licença para Funcionamento de Estação, será devida a TFI correspondente ao maior valor entre aqueles aplicáveis para a estação em cada um dos serviços de telecomunicações envolvidos.

310. Trata-se de proposta de um critério a ser adotado pela Agência para considerar o licenciamento de uma estação para todos os serviços envolvidos.

311. Ademais, se a associação a outro serviço de telecomunicações ocorrer em momento posterior ao licenciamento da estação, deverá ser emitida nova Licença para Funcionamento de Estação, sendo devida a diferença entre o maior valor de TFI aplicável e aquele pago quando do licenciamento inicial.

312. Por outro lado, no caso de dissociação de um dos serviços ao qual a estação estava associada quando do licenciamento, será emitida nova Licença para Funcionamento de Estação sem fato gerador de TFI, adequando-se, a partir desse momento, o valor da TFF a ser paga anualmente pela prestadora.

313. Dessa feita, na hipótese de licenciamento de uma estação associada a mais de um serviço de telecomunicações, verifica-se, a bem da verdade, que se trata de **autorização única, de uma só prestadora**, ainda que vinculada a mais de um serviço, razão pela qual não se vislumbra óbice à proposta.

314. Outrossim, cumpre apenas salientar que, seja em caso de compartilhamento de estações por mais de uma prestadora, seja na hipótese de prestação de mais de um serviço de telecomunicações por meio da utilização de uma mesma estação, **nos termos do art. 21 da minuta de RGL, toda alteração de característica técnica que implique modificação do funcionamento das estações requer emissão de nova Licença de Funcionamento de Estação, geração da TFI correspondente e seu recolhimento.**

315. **E uma das situações que configuram alterações de natureza técnica que implica modificação do funcionamento de estações terrestres licenciadas é a inclusão ou alteração de canal ou faixa de radiofrequências (art. 23 da minuta de RGL).**

316. Dessa feita, em havendo inclusão de canal ou faixa de radiofrequência, por exemplo, ainda que decorrente de compartilhamento de estação, seja pelo compartilhamento da estação por mais uma prestadora, seja pelo compartilhamento da estação pela mesma prestadora para mais um serviço, deverá, de qualquer sorte, ser emitida nova Licença de Funcionamento de Estação, com geração da TFI correspondente e seu recolhimento.

2.2.5.5. Prazo de duração. Licença por prazo indeterminado.

317. Nesse ponto, a questão discutida é se há, de fato, necessidade de fixação de um prazo de validade máximo determinado para as licenças das estações.

318. Assim é que duas alternativas foram estudadas: “o estabelecimento de um prazo fixo para as licenças, balizado pelo prazo da autorização de uso de radiofrequências que a estação utilizar; ou o não estabelecimento de prazo determinado para as licenças, nos moldes do que ocorre em uma autorização de serviço, vinculando a manutenção de sua validade à permanência das condições necessárias à operação da estação” (item 3.5.6.6 do Informe nº 4/2016/SEI/SOR).

319. A área técnica consignou que, conforme conclusões da AIR, a segunda alternativa é aquela que traz mais vantagens às interessadas. No âmbito dessa alternativa, eliminar-se-ia do certificado de licença para funcionamento da estação a data de validade limite, deixando como causa de extinção da licença a inexistência de outorga que ampare a existência da licença. Assim, a licença passaria a vigor enquanto existissem os requisitos básicos para sua manutenção, extinguindo-se com a perda da concessão, permissão ou autorização do serviço de telecomunicações ou da autorização de uso de radiofrequências.

320. A área técnica apontou as seguintes consequências e benefícios dessa alternativa:

3.5.6.8. Como consequência dessa abordagem, deixaria de haver a figura da renovação das licenças de funcionamento das estações, o que leva à consolidação de um cenário no qual, ao se chegar ao fim do prazo de vigência de uma concessão ou de uma autorização de uso de radiofrequências e esse prazo for prorrogado pela Anatel, nenhuma ação adicional é requerida, tanto da parte da Agência, quanto das prestadoras de serviços de telecomunicações.

3.5.6.9. A esse respeito, o resultado mais direto para a Agência é a economia processual, que efetivamente se traduz na racionalização do tempo despendido com o processamento das solicitações de outorga e licenciamento. Inexistiriam, também, as atuais dificuldades relacionadas à situação de vinculação da validade da licença da estação à validade de várias autorizações de radiofrequências, outorgadas à prestadora em datas diferentes.

3.5.6.10. Do ponto de vista das prestadoras de serviços de telecomunicações, além de reduzirem o volume de documentos enviados à Anatel, também deixam de arcar com o pagamento da TFI que se cobra no momento da renovação da licença. Permanece, em qualquer caso, a necessidade de pagamento de TFI no momento da expedição da licença e quando houver alterações das características técnicas da estação após seu licenciamento, bem como a exigibilidade anual da TFF, que tem por propósito cobrir os custos relacionados à fiscalização do funcionamento da estação.

3.5.6.11. Por fim, essa alternativa também implica maior segurança jurídica para o processo de licenciamento, em função da expressa previsão regulamentar, identificando-se mínima necessidade de adaptação dos atuais procedimentos administrativos. Pode haver, contudo, necessidade de alteração nos sistemas eletrônicos utilizados pela Agência para a realização do

processo de licenciamento, de modo que esse sistema controle se os requisitos para a manutenção da licença (concessão, permissão ou autorização do serviço de telecomunicações e autorização de uso de radiofrequências) permanecem válidos.

321. No que se refere aos aspectos jurídicos, importa consignar que, de fato, tal qual a área técnica registrou no Informe nº 4/2016/SEI/SOR, **a LGT não tratou de eventual necessidade de estabelecimento de um prazo de validade para a licença, remetendo à regulamentação da ANATEL a fixação da sistemática e dos prazos a serem estabelecidos e obedecidos.** Vejamos:

Art. 162. A operação de estação transmissora de radiocomunicação está sujeita à licença de funcionamento prévia e à fiscalização permanente, nos termos da regulamentação.

§ 1º Radiocomunicação é a telecomunicação que utiliza frequências radioelétricas não confinadas a fios, cabos ou outros meios físicos.

§ 2º É vedada a utilização de equipamentos emissores de radiofrequência sem certificação expedida ou aceita pela Agência.

§ 3º A emissão ou extinção da licença relativa à estação de apoio à navegação marítima ou aeronáutica, bem como à estação de radiocomunicação marítima ou aeronáutica, dependerá de parecer favorável dos órgãos competentes para a vistoria de embarcações e aeronaves (grifos acrescidos)

322. No âmbito da regulamentação da Anatel, a área técnica consignou que só há tratamento expresso dessa questão para estações terrenas, conforme item 9 da Norma de Licenciamento de Estações Terrenas, aprovada pelo Resolução nº 593, de 7 de junho de 2012:

9. Da Validade da Licença da Estação Terrena

9.1 As licenças para funcionamento de estações terrenas serão emitidas pelo prazo máximo de 15 anos, prorrogável por igual período.

9.2 A extinção da outorga do serviço de telecomunicações implica a extinção das licenças das estações vinculadas a essa outorga.

323. Em relação aos demais tipos de estações de telecomunicações, a área técnica consignou o seguinte:

3.5.6.3. Em relação aos demais tipos de estações de telecomunicações, há que se observar que, até o presente momento, a Anatel vem usualmente adotando a linha de estabelecer prazo de validade determinado para as licenças de funcionamento de estações, associando esse prazo à vigência das concessões, no caso de serviços prestados no regime público, ou à validade da autorização de uso de radiofrequências, no caso de serviços privados, limitada, nesta hipótese, a 15 anos.

324. **Dessa feita, não há óbice legal a que o prazo da licença esteja vinculado à permanência das condições necessárias à operação da estação, ou seja, à existência de concessão, permissão ou autorização do serviço de telecomunicações ou à de autorização de uso de radiofrequências, que ampare a existência e validade da licença.**

325. De fato, o entendimento é o de que cabe à Anatel definir em sua regulamentação as regras atinentes ao prazo da licença. Se atualmente a definição é de que a licença só vale até o vencimento de cada um dos prazos das outorgas que a amparam, é possível que a Agência edite regulamentação no sentido de que, mesmo após o prazo de vencimento da outorga que a ampara, a licença permaneça válida desde que, sem dissolução de continuidade, permaneça existindo outorga a amparar sua existência, seja em razão de prorrogação de outorga anterior seja da edição de nova outorga.

326. Com efeito, não há previsão legal de prazo de duração para o licenciamento de estações. Conforme disposto no art. 162 da LGT, as estações estão sujeitas à licença prévia e à fiscalização permanente, “nos termos da regulamentação”. Por sua vez, o Decreto nº 2.338/1997 expressamente determina caber à Anatel “disciplinar a exigência de licenças de instalação e funcionamento para operação de estação transmissora de radiocomunicação, bem como sua fiscalização” (art. 17, XXXVII).

327. Daí se depreende que a lei e o Decreto atribuíram à Anatel a competência para definir os contornos do licenciamento, inclusive no que concerne ao prazo de sua duração. Não há, portanto, quanto a esse ponto, qualquer definição legal prévia, que impeça a regulamentação proposta pela área técnica.

328. A alternativa depende, portanto, apenas de alteração regulamentar. Nesse sentido, a área técnica sugeriu a inclusão de disposição na regulamentação indicando claramente que a licença para funcionamento de estação tem prazo de validade indeterminado e permanece vigente enquanto a detentora da estação possuir a pertinente concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações, bem como a autorização de uso de radiofrequências vigente, quando for o caso. A proposta encontra-se tratada na minuta de RGL, nos seguintes termos:

CAPÍTULO VI

DOS PRAZOS DE VALIDADE DA LICENÇA DA ESTAÇÃO

Art. 26. As Licenças de Estações de Telecomunicações serão emitidas por prazo indeterminado.

Art. 27. A extinção da outorga do serviço de telecomunicações implica a extinção das licenças das estações vinculadas a essa outorga.

Art. 28. Será extinta a licença de Estação de Telecomunicações que fizer uso de radiofrequências no caso da extinção de todas as autorizações de uso das radiofrequências consignadas a essa estação.

329. Como se vê, a proposta, ao mesmo tempo em que estabelece que as licenças serão emitidas por prazo indeterminado, prevê a extinção das licenças no caso de extinção da outorga do serviço de telecomunicações ou das autorizações de uso de radiofrequências consignadas à estação.

330. É que, nesse caso, muito embora a licença não tenha prazo determinado, seu prazo deve estar vinculado à existência de autorização, permissão ou concessão do serviço ou de autorização do direito de uso de radiofrequência, conforme o caso. O que não se pode admitir é que a licença seja expedida sem prazo e sem qualquer vinculação com a existência de uma outorga válida, da qual é acessória. O acessório, portanto, no caso, a licença, deve necessariamente seguir o principal, ou seja, a outorga de serviço, ou a autorização de uso de radiofrequência, conforme o caso.

331. Nesse ponto, importa frisar que jamais poderia a Administração permitir a validade de licença para funcionamento de estação sem a existência da própria outorga que permite à empresa a exploração do serviço ou o uso da radiofrequência. Daí a importância da previsão de extinção da licença no caso da extinção da outorga ou da autorização do direito de uso de radiofrequência.

332. Cumpre registrar ainda que, muito embora não haja óbice legal à implementação da proposta, por outro lado, nada impediria, por exemplo, considerando a rápida evolução dos equipamentos empregados no setor de telecomunicações e a necessidade de reavaliar sua adequação técnica, que a Anatel, por meio de sua regulamentação, estabelecesse prazos de licença até mesmo inferiores à outorga do serviço e da autorização do direito de uso de radiofrequência.

333. É que o prazo de vigência da licença não se confunde com o prazo de vigência da outorga e da autorização de uso de radiofrequência. São independentes, embora a licença requeira uma outorga que a ampare. Não por outro motivo, a sistemática atual, qual seja, a estipulação de prazo determinado para as estações também é plenamente válida.

334. Em suma, o que esta Procuradoria pretende consignar é que, assim como não há óbice legal à proposta de que a licença para funcionamento da estação tenha prazo de validade indeterminado, desde que vinculada à existência de outorga do serviço ou de autorização de uso de radiofrequência, conforme o caso, também não há qualquer óbice legal à sistemática atual, qual seja, a estipulação de prazo determinado para as licenças das estações, até o vencimento das outorgas – a sistemática atual é plenamente válida e legítima.

335. Por derradeiro, cumpre apenas fazer uma ponderação em relação à aplicabilidade do artigo 26 da minuta de RGL. **As licenças emitidas antes da vigência do Regulamento e que, portanto, possuem prazo determinado, devem observar os prazos nela consignados.** Após o vencimento de sua validade, deve ser emitida nova licença, nos termos do novo RGL, ou seja, com prazo indeterminado. Ou seja, não há de se falar em convolação automática das licenças emitidas antes da vigência do Regulamento (por prazo determinado) para prazo indeterminado.

336. Nesse sentido, na proposta do RGL, consta nas disposições finais e transitórias, dispositivo nos seguintes termos:

Art. 37. Quando da renovação da validade das licenças emitidas pela Anatel antes da publicação deste Regulamento, será observado o disposto no Capítulo VI.

337. Ou seja, a alteração regulamentar proposta não afeta a sistemática atual, uma vez que preserva sua lógica e sua validade, respeitando os prazos das atuais licenças. Entende-se, portanto, que a regra de transição corretamente separa a sistemática atual da nova sistemática ora proposta.

338. Sob o ponto de vista da legalidade tributária, não se vislumbra impedimento à instituição de licenciamento por prazo indeterminado. Tal como verificado na hipótese de limitação do licenciamento às estações que emitem radiofrequência, a proposta de alteração ora em análise realiza ajustes possíveis na regulamentação, em conformidade com os parâmetros fixados na LGT.

339. Não obstante, é importante considerar que a instituição do licenciamento por prazo indeterminado tem efeitos sobre a arrecadação, já que não haverá mais incidência de TFI no momento das renovações de licença, embora incida a Taxa de Fiscalização de Funcionamento – TFF, que é devida, nos termos do art. 6º, §2º, da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência, anualmente, pela fiscalização do funcionamento das estações. Ou seja, deixa de incidir a TFI para incidir a TFF, de valor inferior. Sobre o assunto, constam os seguintes esclarecimentos no Informe nº 10/2016//SEI/AFFO6/AFFO/SAF:

3.46. Outra proposta que foi endereçada pela Equipe de Projeto é a dispensa da obtenção de nova licença para a estação nos casos de renovação da autorização em virtude do transcurso do prazo. Note-se que estimar os impactos na arrecadação nesse caso é virtualmente impossível, uma vez que não é factível inferir qual prestadora solicitará referida renovação, embora se possa prever

qual o montante que será gerado caso haja renovação de toda a base – o que não gera uma estimativa de perda confiável.

3.47. De qualquer forma, existem informações sobre os valores que já foram lançados a título de TFI com base nessa hipótese de incidência: R\$ 4.155.294.669,52 (quatro bilhões, cento e cinquenta e cinco milhões, duzentos e noventa e quatro mil seiscentos e sessenta e nove reais e cinquenta e dois centavos).

3.48. Também se tem conhecimento de que a integralidade desses créditos se encontra atualmente sob discussão judicial, esfera na qual as prestadoras obtiveram o direito de depositar os valores cobrados. Dessa forma, a Agência ainda não recolheu efetivamente nenhuma quantia a título de TFI nos casos de renovação de licença. Isso deve ser considerado como um fator que reduz as chances de recebimento desses recursos e que pode tomar sem cobertura os custos associados à sua cobrança, notadamente maiores quando efetivados por meio de medidas judiciais – que, aliás, podem gerar custos de sucumbência elevados. Portanto, do ponto de vista da arrecadação, a cobrança nesses moldes não se coaduna com uma política tributária sustentável.

340. Embora a área técnica entenda não ser possível estabelecer uma estimativa confiável dos impactos na arrecadação, é certo que, não obstante objeto de discussão judicial, o montante é elevado e deve ser levado em consideração quando da decisão de promover a alteração regulamentar ora proposta.

341. Quanto às discussões judiciais em curso, esta Procuradoria, como já dito, mantém seu entendimento, defendido judicialmente, de que o prazo da licença consubstancia matéria afeta à regulamentação da Agência e de que a sistemática atual – que coincide o vencimento da licença com o vencimento da outorga a ela associada, não obstante eventualmente ocorra a prorrogação dessa outorga – deve se manter incólume em relação à proposta de alteração regulamentar. Ou seja, a alteração regulamentar ora proposta, estabelecendo que as licenças futuras serão válidas até que inexista outorga que as amparem, não interfere nas situações já consolidadas segundo a sistemática atual, que deve permanecer sendo analisada, inclusive no âmbito judicial, à luz da regulamentação atual, que virá a ser a anterior.

342. No âmbito do Poder Judiciário, a possibilidade de cobrança de TFI nas renovações de contratos de concessão e de autorização de uso de radiofrequência constitui de fato tema controverso, tendo a Anatel atuado no sentido de que seja reconhecida a legalidade da cobrança segundo a sistemática atual. A título de exemplo, no Recurso Especial – REsp nº 1293917/DF, representativo da controvérsia, já foram proferidos três votos, sendo dois contrários e um favorável à tese da Agência. Atualmente, o julgamento se encontra suspenso, aguardando o voto da Ministra Assusete Magalhães.

343. Diante desse cenário, é essencial que seja adotada regra de transição que preserve expressamente as situações consolidadas sobre a vigência da regulamentação anterior. Nessa linha, pode ser adotada redação mais detalhada para o art. 37 do Regulamento Geral para o Licenciamento de Estações (SEI 0601005):

Art. 37. O disposto no art. 26 não se aplica às licenças emitidas antes da publicação deste Regulamento.

Parágrafo único. Quando da renovação das licenças de que trata o caput, será emitida nova licença, com prazo indeterminado, em conformidade com o disposto no Capítulo VI, sendo devido o pagamento da Taxa de Fiscalização de Instalação no momento da emissão do respectivo certificado de licença.

344. Com isso, fica claro que o novo modelo de licenciamento é válido apenas para as situações futuras, mantendo-se coerência entre a posição administrativa da Agência e a argumentação apresentada no bojo das discussões judiciais.

345. De qualquer forma, não obstante se entenda que essa regra de transição seja suficiente para que a nova regulamentação não interfira na regulamentação anterior e conseqüentemente nas discussões judiciais em curso, recomenda-se que seja avaliada a conveniência e a oportunidade de se instituir o licenciamento por prazo indeterminado – e, conseqüentemente, extinguir a previsão de incidência da TFI quando da renovação das licenças – antes da definição judicial a respeito da matéria.

2.2.6. Numeração

2.2.6.1. Do responsável pela administração do recurso de numeração.

346. O corpo técnico da Agência avaliou, dentro do escopo do Projeto de Reavaliação do Modelo de Outorga e Licenciamento, o tema relativo ao responsável pela administração dos recursos de numeração.

347. Nos termos do art. 151 da LGT, cabe à Anatel dispor a respeito dos planos de numeração dos serviços, assegurando sua administração de forma não discriminatória e em estímulo à competição.

348. No exercício desta competência, a Agência editou normas específicas a respeito do recurso de numeração, destacando-se o Regulamento de Numeração, aprovado pela Resolução nº 83, de 30 de dezembro de 1998, o Regulamento de Administração de Recursos de Numeração, aprovado pela Resolução nº 84, de 30 de dezembro de 1998, o Regulamento do Preço Público Relativo à Administração dos Recursos de Numeração, aprovado pela Resolução nº 451, de 08 de dezembro de 2006, além dos regulamentos de numeração específicos para o STFC, SMP e SME.

349. A Administração de Recursos de Numeração é definida pelo inciso I do art. 3º do Regulamento de Numeração como o conjunto de atividades relativas ao processo de Atribuição, Designação e acompanhamento da utilização de Recursos de Numeração, cuja Destinação é fixada em Planos de Numeração.

350. No Informe nº 4/2016/SEI/SOR, é explicitado que uma das vertentes mais importantes da administração dos recursos de numeração é o gerenciamento da portabilidade numérica, tema insculpido no Regulamento Geral de Portabilidade – RGP, aprovado pela Resolução nº 460, de 19 de março de 2007.

351. O RGP estabelece que a execução dos procedimentos relativos à portabilidade numérica é de atribuição da Entidade Administradora contratada pelas prestadoras de STFC e SMP, responsável pelo gerenciamento do Processo de Portabilidade e da Base de Dados Nacional de Referência da Portabilidade. Essa Entidade Administradora é mantida, nos termos do RGP, pelas próprias prestadoras, mantendo a Agência o poder de intervir nos processos de portabilidade, bem como realizar auditorias com o objetivo de garantir a continuidade e a eficácia desses processos (art. 41, inciso V do RGP).

352. Prossegue o corpo técnico informando que, apesar do “modelo de sucesso” quanto à gestão da portabilidade numérica, o gerenciamento das demais atividades relacionadas ao recurso de numeração permaneceriam sob a responsabilidade da Anatel, sofrendo o impacto das limitações enfrentadas pela Agência quanto aos recursos financeiros, de pessoal e de tecnologia da informação. Por esta razão, foram analisadas alternativas para a reavaliação do aspecto relativo à administração dos demais aspectos do recurso de numeração, tendo-se concluído o seguinte:

3.6.1.6. Nessa toada, identificou-se, no âmbito do projeto, que não há necessidade de se despender recursos do órgão regulador para tarefas que poderiam ser executadas por entidades parceiras, de forma mais eficiente, sem prejuízo para o controle regulatório e reduzindo os custos para a administração pública. Assim, foram estudadas, com apoio da consultoria Advisia, as alternativas para a gestão sistêmica dos recursos de numeração no âmbito internacional, onde se identificou que nos EUA, por exemplo, o regulador se apoia no uso de uma entidade terceira específica para gerir os recursos de numeração.

3.6.1.7. Por conseguinte, foram analisadas duas alternativas no escopo do projeto: o gerenciamento da numeração realizado pela própria Agência ou por órgão externo autorizado como, por exemplo, a ABR, que atualmente é responsável pela portabilidade numérica entre prestadoras.

3.6.1.8. Em relação à primeira opção, verificou-se que o impacto positivo reside na ausência de exigência de etapas de controle e auditoria adicionais. Entretanto, ela apresenta custos relevantes do ponto de vista de sistemas de informação robustos e equipe dedicada, especialmente quando se considera a agilidade necessária para se manter o sistema permanentemente atualizado e de acordo com a evolução de mercado. Nesse sentido, observou-se que a operacionalização deficiente da numeração pode trazer danos aos usuários dos serviços e à própria atividade regulatória da Agência.

3.6.1.9. Já a segunda opção revela como pontos positivos a redução da necessidade de recursos da Agência, de forma a liberar sua capacidade para tarefas mais relevantes do ponto de vista estratégico. Além disso, tal cenário deverá proporcionar agilidade da gestão do recurso escasso, beneficiando as prestadoras e usuários que fazem uso de tal instrumento. Da experiência obtida com a ABR, pode-se concluir que há ganhos importantes para atividade de numeração quando a sua operacionalização é realizada por entidade com foco específico na sua consecução.

3.6.1.10. A análise de impacto regulatório realizada identificou que a alternativa “Órgão externo autorizado” representa o impacto ponderado mais positivo e a melhor nota global, sendo, portanto, a alternativa mais recomendável para esse subaspecto. A esse respeito, entende a equipe de projeto que a opção de se escolher uma Entidade Administradora externa para gerir a administração sistêmica dos recursos de numeração, tal como já tem sido feito com a portabilidade, é a opção mais sensata, dado o caso de sucesso deste último.

3.6.1.11. Há que se destacar, contudo, que este tema vem sendo estudado com maior profundidade pela equipe do Projeto de Reavaliação da Regulamentação de Numeração de Redes de Telecomunicações, item 27 da Agenda Regulatória 2015-2016 da Anatel, no âmbito do qual está sendo formulada AIR mais específica, bem como proposta de alteração regulamentar.

3.6.1.12. Sugere-se, portanto, que a decisão sobre a presente questão seja tomada pelo Conselho Diretor quando da deliberação daquele projeto, levando em consideração as informações ora providas.

353. Como pode ser observado, apesar de terem sido avaliadas as possíveis opções para o gerenciamento da numeração e apontada a alternativa que contempla a escolha de uma Entidade Administradora externa, a exemplo daquela existente no âmbito da portabilidade numérica, como a opção mais viável para a administração sistêmica dos recursos de numeração, o corpo técnico informou que o tema encontra-se sob estudos mais aprofundados pela equipe do Projeto de Reavaliação de Numeração de Redes de Telecomunicações (item 27 da Agenda Regulatória 2015-2016).

354. Assim, foi sugerido que a decisão a respeito do responsável pelos aspectos relativos ao gerenciamento dos recursos de numeração seja tomada pelo Conselho Diretor quando da deliberação daquele projeto.

355. Desse modo, não obstante as conclusões apontadas pelo corpo técnico, considerando que a questão está sendo reavaliada com profundidade no âmbito de outro processo administrativo, é pertinente que a análise quanto ao ponto seja realizada dentro do escopo do Projeto de Reavaliação de Numeração de Redes de Telecomunicações.

356. Com isso, esta Procuradoria entende pertinente manifestar-se a respeito deste tema nos autos relativos ao Projeto de Reavaliação da Regulamentação de Numeração de Redes de Telecomunicações, após a realização de todos os estudos pertinentes.

2.2.6.2. Da expansão da atribuição de recursos de numeração.

357. Na reavaliação do modelo de atribuição de recursos de numeração, o corpo técnico destacou que, no sistema atual, o uso de recursos de numeração está vinculado somente aos serviços reconhecidamente de voz, quais sejam: STFC, SMP, SME e SMGS.

358. Nesse contexto, tem-se que, atualmente, prestadoras de SCM que queiram utilizar sua infraestrutura para a prestação de serviços de Voz sobre IP (VoIP) necessitam obter uma autorização de STFC para tanto.

359. Considerando a crescente substituição dos serviços de voz por serviços de dados, a convergência dos serviços de telecomunicações, o surgimento de aplicações *over-the-top* (OTT's) e a transição tecnológica, em que redes de circuitos comutados vêm perdendo espaço para redes de serviço baseadas em protocolos IP, segundo o corpo técnico, o modelo que somente prevê a atribuição de recursos de numeração para serviços de voz estaria ultrapassado.

360. Desse modo, a área técnica ponderou a respeito da expansão dos recursos de numeração para serviços vinculados, vejamos:

3.6.2.7. Assim, o objetivo deste subaspecto é analisar os impactos positivos e negativos relacionados à expansão do uso de recursos de numeração para um rol mais amplo de serviços, mais especificamente serviços de comunicação de dados.

3.6.2.8. Nesse cenário, é interessante notar que o Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia, aprovado pela Resolução nº 614, de 28 de maio de 2013, já prevê e expressamente a possibilidade de utilização de recursos de numeração, embora tal faculdade nunca tenha sido implementada. Vale citar:

Art. 5º A utilização de recursos de numeração pelas redes de suporte à prestação do SCM é regida pelo Regulamento de Numeração, aprovado pela Resolução nº 83, de 30 de dezembro de 1998, e pelo Plano de Numeração do SCM.

3.6.2.9. As discussões relativas a este projeto levantaram as seguintes alternativas de atuação regulatória: manter a situação atual, com a destinação dos recursos de numeração apenas aos serviços de telecomunicações de voz tradicionais (STFC, SMP, SME), ou expandir a destinação dos recursos de numeração a todos os serviços de telecomunicações passíveis de usá-los (SCM, SMGS). Submetidas ambas as alternativas à avaliação multicritérios, observou-se que a segunda supera a primeira, sendo a recomendada pela consultoria especializada contratada pela Anatel para, entre outras atividades, apoiar o desenvolvimento do presente projeto.

3.6.2.10. A esse respeito, a não implementação da expansão da atribuição de recursos de numeração a outros serviços significaria um menor alinhamento com a atual convergência dos serviços de telecomunicação, impactando negativamente as prestadoras de serviços de dados e também aplicativos que dependem desse recurso. Isso poderia ocasionar impacto no desenvolvimento tecnológico do setor no Brasil ao barrar o uso desse recurso para um serviço de grande abrangência e importância atualmente. Assim, é imperioso reconhecer que a destinação de recursos de numeração a serviços de comunicação de dados pode significar uma redução da barreira à inovação tecnológica e entrada de novos competidores. Ademais, não há barreira legal que impeça essa atribuição, havendo inclusive previsão regulamentar para tal.

3.6.2.11. Com isso, em linha com a sugestão da consultoria, conclui-se que a alternativa de atribuição de recursos de numeração tanto para serviços de voz e quanto de dados (inclusão de SCM) é a alternativa mais recomendável para esse subaspecto. Caso o Conselho Diretor decida pela edição de norma regulamentar de numeração específica para o Serviço de Comunicação

361. Muito embora o corpo técnico tenha concluído que a alternativa que implica a expansão do uso de recursos de numeração para serviços de dados, incluindo o SCM, traria maiores benefícios, não é possível vislumbrar-se uma proposta efetiva nesta oportunidade.

362. A exemplo dos temas relativos ao responsável pela administração do recurso de numeração e às chamadas de longa distância, a expansão dos recursos de numeração a outros serviços também parece estar sendo tratada no Projeto de Reavaliação da Regulamentação de Numeração de Redes de Telecomunicações, incluindo-se no escopo deste.

363. Com isso, esta Procuradoria reserva-se à análise dos aspectos jurídicos envolvidos quanto ao tema no momento oportuno, com a apresentação de uma proposta efetiva para a reavaliação do aspecto numeração. Caso a intenção seja, desde logo, nestes autos, implementar a expansão de recursos de numeração a serviços vinculados, é pertinente que seja esclarecida a forma pela qual esta será realizada.

2.2.6.3. Das Chamadas longa-distância

364. No ponto, a equipe responsável pela reavaliação do modelo de outorga e licenciamento objetivou avaliar os benefícios trazidos pelo recurso de Código de Seleção de Prestadoras – CSP para o mercado de prestação do STFC de longa distância atualmente em execução.

365. O CSP, instituído pelo Regulamento de Numeração aprovado pela Resolução nº 86, de 30 de dezembro de 1998, teve por objetivo permitir a competição no mercado de longa distância. No entanto, algumas questões foram objeto de análise pelo corpo técnico da Agência no âmbito da reavaliação do modelo.

366. De início, é relatado um crescimento significativo de empresas no mercado de chamadas de longa distância. Nesse contexto, informa-se que foi realizado Chamamento Público, aprovado pelo Ato nº 2.964, de 12 de maio de 2015, pelo Superintendente de Outorga e Recursos à Prestação, com o objetivo de verificar a quantidade de interessados em obter CSP. Observou-se que a outorga do CSP ao elevado número de interessados praticamente esgotaria este elemento, o que levaria à necessidade de inclusão de mais um dígito ao CSP, solução que não foi considerada adequada, no momento, pelo corpo técnico.

367. Outro problema levantado no âmbito do projeto refere-se à vantagem ao consumidor, em praticamente todos os casos, na utilização do CSP detido pelo grupo econômico de sua própria prestadora. Ocorre que todos os grandes grupos econômicos detêm suas próprias prestadoras de longa distância, sendo que a utilização do CSP em chamadas intrarrede é quase sempre mais barata do que a escolha de outra operadora. Ademais, observou-se a redução da relevância deste recurso em razão da redução do custo das chamadas de longa-distância, a integração das empresas responsáveis por este serviço às demais empresas do setor e do uso mais intenso de chamadas de voz pela plataforma VoIP.

368. Após o estudo da questão, propôs-se o seguinte:

3.6.3.13. Essa conclusão foi corroborada pela equipe do projeto, que entende que existe a possibilidade de aplicação de cenários progressivos para o tratamento das chamadas de longa distância. Nessa esteira, propõe-se, em um primeiro momento, a ampliação da possibilidade de pré-marcação de CSP da própria prestadora para além dos casos previstos na Resolução nº 86/98 alterada pela Resolução nº 607/2013. Ato contínuo, propõe-se estudar os impactos regulatórios de um cenário menos conservador para o momento futuro, onde seria eliminada a utilização dos CSP, uma vez que, com a verticalização das empresas, a utilização desse recurso pode se tornar desfavorável ao consumidor.

3.6.3.14. A exemplo do que foi recomendado nos outros subaspectos relacionados ao Aspecto estruturante "Numeração", propõe-se que o tema seja debatido pela equipe do Projeto de Reavaliação da Regulamentação de Numeração de Redes de Telecomunicações, item 27 da Agenda Regulatória 2015-2016 da Anatel, com os subsídios fornecidos pela presente pesquisa. Nesse sentido, entende-se ser mais adequada a expedição de proposta de alteração regulamentar pela equipe formada para tratamento das questões específicas de recursos de numeração.

[grifos nossos]

369. Como pode ser observado, propõe-se, inicialmente, a ampliação da possibilidade de pré-marcação de CSP da própria prestadora e de realização de estudos para um cenário de eliminação da utilização de CSP.

370. No entanto, da mesma forma que o tema referente ao responsável pela administração do recurso de numeração, o corpo técnico propõe que a reavaliação quanto ao tema do CSP em chamadas de longa distância seja realizado pela equipe de Projeto de Reavaliação da Regulamentação de Numeração de Redes de Telecomunicações.

371. Dessa forma, esta Procuradoria manifestar-se-á a respeito do tema nos autos relativos ao Projeto de Reavaliação da Regulamentação de Numeração de Redes de Telecomunicações, após a realização de todos os estudos pertinentes e formalizada a proposta de alteração da regulamentação.

2.2.7. Satélite

2.2.7.1. Direito de Exploração.

372. Nesse ponto, a área técnica, no Informe nº 4/2016/SEI/SOR, destacou a premente necessidade de que a Anatel atue no sentido de que passe a ofertar ao setor tão logo e da forma mais simples possível a capacidade de obtenção de direitos de exploração de satélite brasileiro. Vejamos:

3.7.1.1. Satélites, por sua própria concepção, são um meio transnacional para o provimento de telecomunicações. Eles cobrem vastas regiões do globo terrestre, quase sempre irrestritos a fronteiras de países, permitindo a conexão entre quaisquer pontos dentro da área de serviço.

3.7.1.2. Para tanto, os satélites fazem uso de um recurso escasso que é compartilhado por todas as administrações – o binômio órbita/espectro –, o qual, naturalmente, está sujeito a uma forte regulamentação internacional, uma vez que é considerado bem da humanidade e não de cada país.

3.7.1.3. No Brasil, nos termos da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 – Lei Geral de Telecomunicações (LGT), o provimento de capacidade satelital depende de prévia conferência de direito de exploração de satélite, seja ele brasileiro ou estrangeiro.

3.7.1.4. Satélite brasileiro é o que utiliza recursos de órbita e espectro radioelétrico notificados pelo País, ou a ele distribuídos ou consignados, cuja estação de controle e monitoração esteja instalada no território brasileiro. Para a conferência de direito de exploração de satélite brasileiro, a LGT prevê a realização de procedimento licitatório.

3.7.1.5. Por sua vez, satélite estrangeiro é aquele que utiliza recursos de órbita e espectro radioelétrico coordenados ou notificados por outros países, sendo o direito de exploração de satélite estrangeiro aquele que permite o provimento de capacidade de satélite estrangeiro no Brasil e o uso das radiofrequências destinadas à telecomunicação via satélite e, se for o caso, ao controle e monitoração do satélite. Neste caso, como os recursos escassos envolvidos não são sequer coordenados pelo Brasil, a LGT não estabelece procedimento para outorga, tendo a Anatel adotado o mecanismo de fila de processamento.

3.7.1.6. Desde a sua criação, a Anatel já conferiu vários direitos de exploração de satélite, brasileiros e estrangeiros. A esse respeito, apesar de o número absoluto de satélites brasileiros representar menos de 25% do total de satélites geoestacionários que atuam no Brasil, esses satélites correspondem a quase metade da capacidade total que pode ser comercializada no país, o que demonstra a importância dos satélites brasileiros no mercado nacional.

3.7.1.7. Além de os satélites brasileiros contribuírem com maior capacidade dedicada para o mercado nacional do que os satélites estrangeiros, sua implementação alinha-se ao interesse estratégico da Administração Brasileira de ocupar posições orbitais e faixas de frequências associadas às redes de satélites em processo de coordenação ou planejadas ante a UIT, assegurando o reconhecimento, pela comunidade internacional, de que esses recursos da humanidade serão utilizados pelo Brasil.

3.7.1.8. Assim, há uma premente necessidade de que a Anatel atue no sentido de ofertar ao setor, tão logo e de forma mais simples possível, a capacidade de obtenção de direitos de exploração de satélite brasileiro.

373. A área técnica consignou, ainda, que, no âmbito da União Internacional de Telecomunicações - UIT, os procedimentos que regulam a utilização de sistemas de satélites estão descritos no Regulamento de Radiocomunicações e que o processo de alocação previsto neste Regulamento é a fila de processamento.

374. Nesse ponto, a área técnica destacou que, ao comparar o processo de fila adotado pela UIT com o de licitação adotado pelo Brasil, verifica-se que o segundo acarreta muitos atrasos e custos adicionais à prestadora de satélite:

3.7.1.10. De forma simplificada, a prioridade do processo de coordenação de uma rede de satélite é estabelecida pela data de envio da informação de coordenação. É por meio dessa data que se define a posição de uma rede de satélite com relação às demais redes de satélites planejadas para operar na mesma faixa de radiofrequências na fila de processamento da UIT.

3.7.1.11. Ao se comparar o processo de fila adotado pela UIT com o de licitação adotado pelo Brasil, nota-se que o segundo acarreta muitos atrasos e custos adicionais às exploradoras de satélites. A esse respeito, há que se lembrar que o processo de elaboração de um novo Edital é

longo, havendo a possibilidade de que ao seu término não haja mais interessadas ou, ainda, não restem processos de coordenação de redes de satélites em nome do Brasil ante a UIT que possam ser selecionados, importando prejuízos estratégicos para a administração brasileira, pois as posições orbitais e faixas de frequências associadas não seriam utilizadas em nome do Brasil.

3.7.1.12. Tal dificuldade normalmente não é observada em países que despontam como grandes usuários de sistemas de satélites, como os Estados Unidos da América e aqueles da Comunidade Europeia, que se utilizam de mecanismos de fila de processamento para conferência de direitos de exploração de satélites, sem diferenciação se o satélite é nacional ou estrangeiro. Nos Estados Unidos, em particular, tem-se conhecimento que o montante pago pelas empresas pelo direito de exploração do satélite é paulatinamente devolvido pelo órgão regulador, na medida em que o cronograma de implantação do projeto ocorre. Assim, com base nesses dois grandes atrativos - simplicidade e celeridade do processo e baixo custo em termos de taxas públicas - os Estados Unidos se destaca como o país que mais satélites próprios possui e mais registros assegurou no âmbito da UIT, quase todos eles com coberturas que se estendem por vastas áreas do globo e não somente ao território daquele país.

3.7.1.13. Voltando ao cenário nacional, tem-se que a adoção de processo de licitação como regra para a conferência de direito de exploração de satélite brasileiro acaba por colocar as operadoras de satélites brasileiros em desvantagem em relação às estrangeiras, que obtém o direito de forma mais rápida e menos onerosa. Além disso, tal postura de licitar uma prerrogativa de uso de um recurso escasso que não é do país em caráter definitivo já foi objeto de questionamento ante a Organização Mundial do Comércio (OMC) no passado. Sobre isso, cumpre observar que o binômio órbita/espectro é um bem da humanidade, não de cada país, que somente pode fazer uso dele por prazo definido, atendidos os regramentos constantes do RR - Radio Regulations.

375. Assim é que a área técnica propôs o seguinte:

3.7.1.14. Analisando-se essa questão, chegou-se à conclusão de que o emprego de um procedimento mais ágil e menos custoso para outorga de direito de exploração de satélites brasileiros seria benéfica para o objetivo estratégico de estimular investimentos em infraestrutura de telecomunicações no país e reduziria o risco de perda de prerrogativa de uso de recursos de órbita e espectro em coordenação ou notificação em nome do Brasil ante a UIT. Esta também foi a conclusão da AIR realizada (vide relatório anexo).

3.7.1.15. Para a implementação dessa alternativa, faz-se necessária a adequação dos §§ 2º e 3º do art. 172 da LGT. Assim, cabe sugerir ao Conselho Diretor avaliar a conveniência e oportunidade de propor ao Poder Executivo, neste momento, a edição de projeto de lei que altere os dispositivos citados. Nesse sentido, uma minuta da proposta de alteração legislativa nesse sentido se encontra anexa a este Informe (Minuta SEI nº 0601761).

376. Como se vê, trata-se de proposta de adoção de um procedimento mais ágil e menos custoso para outorga de direito de exploração de satélite brasileiro, com o objetivo de estimular investimentos em infraestrutura de telecomunicações no país e de reduzir o risco de perda de prerrogativa de uso de recursos de órbita e espectro em coordenação ou notificação em nome do Brasil ante a UIT.

377. Para a implementação da proposta, sugeriu-se ao Conselho Diretor avaliar a conveniência e oportunidade de propor ao Poder Executivo a edição de projeto de lei que altere o art. 172, *caput*, §§ 2º e 3º, nos seguintes termos:

I - Proposta de alteração do *caput* do art. 172 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, objeto da análise do sub-aspecto “prorrogação” do aspecto estruturante “satélite”, com marcas de revisão:

“Art. 172. O direito de exploração de satélite brasileiro para transporte de sinais de telecomunicações assegura a ocupação da órbita e o uso das radiofrequências destinadas ao controle e monitoração do satélite e à telecomunicação via satélite, por prazo de até quinze anos, podendo esse prazo ser prorrogado, ~~uma única vez~~, nos termos da regulamentação.
.....(NR)”

II - Proposta de alteração do § 2º e de revogação do § 3º do art. 172 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, objeto da análise do sub-aspecto “direito de exploração” do aspecto estruturante “satélite”, com marcas de revisão:

“Art. 172.

§ 2º ~~Se inexigível a licitação, conforme disposto nos arts. 91 e 92 desta Lei, o~~ O direito de exploração será conferido mediante processo administrativo estabelecido pela Agência.

§ 3º ~~Havendo necessidade de licitação, observar-se-á o procedimento estabelecido nos arts. 88 a 90 desta Lei, aplicando-~~

378. Com a alteração da LGT, o direito de exploração seria conferido mediante **processo administrativo estabelecido pela Agência**. Tal procedimento, no entanto, ainda não consta no âmbito da presente proposta.

379. Pois bem. Passemos a analisar a proposta da área técnica de propor ao Poder Executivo a alteração da LGT para o emprego de um procedimento mais ágil e menos custoso para outorga de direito de exploração de satélites brasileiro.

380. Verifica-se que a proposta está bem fundamentada e busca estimular investimentos em infraestrutura de telecomunicações no país e reduzir o risco de perda de prerrogativa de uso de recursos de órbita e espectro em coordenação ou notificação em nome do Brasil ante a UIT.

381. **De fato, há de se considerar as peculiaridades desse segmento em particular do setor, em que o direito de exploração tem como objeto recursos de órbita e espectro radioelétricos, sendo que estes são considerados brasileiros, não pela sua localização, mas por serem notificados pelo Brasil.**

382. **Ademais, há de se considerar que, no âmbito da UIT (Regulamento de Radiocomunicações) e de outros países, que despontam como grandes usuários de sistemas de satélites, há procedimentos mais simples e ágeis para a conferência de direitos de exploração de satélite.**

383. Dessa feita, não se vislumbra, em princípio, óbice à proposta. No entanto, vale registrar, a presente proposta não teve como escopo o procedimento a ser adotado pela Agência, razão pela qual não há como esta Procuradoria, neste momento, analisá-lo.

384. **De qualquer sorte, cumpre frisar que, em não havendo licitação segundo as regras das demais outorgas do setor, é de suma importância que determinados princípios basilares atinentes a tal tipo de certame sejam observados, de modo a que haja objetividade e isonomia na conferência de direitos de exploração de satélites brasileiros.**

385. O fato de a licitação ser eventualmente dispensada nos casos de conferência de direito de exploração de satélite brasileiro, em razão das peculiaridades atinentes a esse segmento em particular do setor, não exime a Agência de, ao estabelecer o procedimento para tanto, garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, bem como dos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

386. **Em suma, esta Procuradoria não vislumbra óbice a que, uma vez alterada a LGT, seja estabelecido pela Agência procedimento mais simples e ágil para a conferência de direitos de exploração de direitos de satélites brasileiros, desde que, de qualquer sorte, esse procedimento observe os princípios ora elencados.**

2.2.7.2. Prorrogação.

387. Nesse ponto, a área técnica, no Informe nº 4/2016/SEI/SOR, consignou que a LGT, em seu art. 172, estabelece que o direito de exploração de satélite brasileiro pode ser conferido por prazo de até 15 (quinze) anos, sendo esse prazo prorrogável uma única vez. Vejamos o teor do dispositivo:

Art. 172. O direito de exploração de satélite brasileiro para transporte de sinais de telecomunicações assegura a ocupação da órbita e o uso das radiofrequências destinadas ao controle e monitoração do satélite e à telecomunicação via satélite, por prazo de até quinze anos, podendo esse prazo ser prorrogado, uma única vez, nos termos da regulamentação.

388. Segundo a área técnica essa limitação segue a mesma lógica das autorizações de uso de radiofrequências, que possuem prazo determinado, a fim de possibilitar que outras prestadoras tenham oportunidade de competir pela correspondente outorga de tempos em tempos. No entanto, continua a área técnica, o uso de satélites difere do uso de radiofrequências de forma significativa. Nesse sentido, a área técnica aponta as particularidades do uso de satélites:

3.7.2.2. (...) Entre outras particularidades, é importante lembrar que dezenas de satélites diferentes podem simultaneamente fazer uso das mesmas faixas de frequências para cobrir as mesmas áreas geográficas.

3.7.2.3. A esse respeito, cabe observar que o modelo hoje adotado não contempla importantes aspectos inerentes à exploração de satélite, figura que se assemelha mais a uma oferta de infraestrutura, a qual é contratada pelas prestadoras de serviços de telecomunicações para que estas mesmas prestadoras – e não as operadoras de satélites – ofertem os serviços a seus usuários.

3.7.2.4. De forma geral, é patente que o atual prazo do direito de exploração de satélite não se alinha adequadamente à vida útil da estação espacial, podendo acarretar a descontinuidade de operações de satélites que ainda estão aptos a prover comunicações por período significativo. Sobre isso, destaca-se que um satélite adequadamente controlado tem expectativa de vida de

cerca de 17 anos. Considerando que ele inicie sua operação no 4º ano do direito de exploração conferido (em vista do período de projeto, contratação, construção e lançamento), ao final do período ainda restariam pelo menos 6 anos de vida útil. Prorrogando-se o prazo inicial por mais 15 anos e substituindo o satélite por outro idêntico no fim de sua vida útil, o novo satélite ainda estaria apto a continuar sua operação por mais 8 anos além do fim do prazo final.

3.7.2.5. Nesse caso, do ponto de vista das operadoras de satélites, encerrado o prazo fixado ela passa a deter um ativo de elevado valor, porém sem qualquer uso. Há que se pensar na hipótese de a estação espacial, como qualquer ativo, poder ser vendida para outra operadora. Entretanto, na prática não é tão simples, pois os projetos de satélites são customizados, sendo os feixes de cobertura formatados para abranger áreas específicas vistas a partir de uma posição orbital específica. Ao realocar o satélite, portanto, reduz-se sua viabilidade. Além disso, nem todos os satélites usam as mesmas frequências, o que acrescenta uma dificuldade adicional à comercialização desse tipo de ativo.

3.2.7.6. Sob a ótica das centenas de prestadoras de serviços e dos milhares (muitas vezes milhões) de usuários, a descontinuidade do direito de exploração se traduz na descontinuidade da possibilidade de uso da infraestrutura satelital para o provimento ou usufruto de serviços. Em muitas situações não há, no curto prazo, capacidade para que os demais satélites e as infraestruturas terrestres absorvam essa demanda, o que implica em prejuízos inegáveis às partes. Imagine-se, por exemplo, o que ocorreria no momento em que se encerrasse o direito de exploração do satélite que atualmente retransmite sinais de televisão aberta para os milhões de estações receptoras na chamada banda C.

3.7.2.7. Em relação à própria Administração Brasileira, a descontinuidade decorrente do fim do direito de exploração implica grande risco de perda de direitos de uso do binômio órbita/espectro em nome do país perante a comunidade internacional, uma vez que, inexistindo o satélite, o registro da rede notificada é suprimido pela UIT. A fim de que isso não ocorresse, um novo satélite teria de ser colocado em órbita em menos de 3 meses da descontinuidade. Para tanto, um novo direito de exploração teria de ter sido conferido até cerca de 4 a 5 anos antes do vencimento do direito anterior, remetendo-se às dificuldades já tratadas na análise do sub-aspecto “direito de exploração”.

3.7.2.8. Observe-se que tal questão ainda não foi enfrentada pela Administração Brasileira, pois os primeiros direitos de exploração conferidos sob a égide da LGT vencerão em caráter definitivo apenas em 2020, levando-se em conta que foram prorrogados em 2005 por 15 anos.

3.7.2.9. Há que se notar, contudo, que a data de 31 de dezembro de 2020 está cada vez mais próxima, o que motivou o debate sobre a questão e a avaliação de alternativas para solucionar o problema identificado.

389. Assim é que a área técnica aduziu que, nos termos da AIR realizada, identificou-se que a melhor alternativa para mitigar os impactos associados com o estabelecimento de um prazo de validade para os direitos de exploração de satélite é permitir que esses direitos possam ser prorrogados mais de uma vez, com base em critérios a serem definidos pela Anatel, os quais devem contemplar disposições para assegurar que múltiplas prorrogações não prejudiquem o uso racional do binômio órbita/espectro.

390. Com essa abordagem, ao mesmo tempo em que se mantém prazo fixo determinado para o direito de exploração de satélite, possibilita-se que a Agência, no âmbito de seu poder normativo, defina quantas vezes e sob quais requisitos esse direito poderá ser prorrogado, levando-se em consideração a vida útil do satélite e o impacto regulatório de eventual descontinuidade.

391. Para implementação dessa alternativa, a área técnica sugeriu que o Conselho Diretor avalie a conveniência e oportunidade de propor ao Poder Executivo a edição de projeto de lei que altere o *caput* do art. 172 nos seguintes termos:

I - Proposta de alteração do *caput* do art. 172 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, objeto da análise do sub-aspecto “prorrogação” do aspecto estruturante “satélite”, com marcas de revisão:

“Art. 172. O direito de exploração de satélite brasileiro para transporte de sinais de telecomunicações assegura a ocupação da órbita e o uso das radiofrequências destinadas ao controle e monitoração do satélite e à telecomunicação via satélite, por prazo de até quinze anos, podendo esse prazo ser prorrogado, ~~uma única vez~~, nos termos da regulamentação.

.....(NR)”

392. Como exposto pela área técnica, de fato, o direito de exploração de satélite envolve **questões peculiares**. Há de se levar em consideração a **vida útil da estação espacial**, de modo a que seja estabelecido **prazo adequado** para o respectivo direito.

393. Nesse sentido, também há de se considerar que a descontinuidade do direito de exploração pode ensejar a **descontinuidade da possibilidade de uso da infraestrutura satelital para o provimento ou usufruto de serviços**, quando o respectivo satélite ainda poderia ter potencial para continuar ativo. Embora a descontinuidade em algum momento seja inerente à questão, parece realmente relevante que se defina o momento mais adequado a essa descontinuidade à luz das questões técnicas ventiladas pela área técnica, inclusive no que concerne à vida útil dos satélites.

394. Isso sem contar que eventualmente, dadas as regras de coordenação ante a UIT, talvez após a desativação de um satélite brasileiro, outro não poderia ser lançado na mesma posição orbital em substituição àquele.

395. Ademais, observa-se que a proposta não é a de se estabelecer um prazo indeterminado para o direito de exploração de satélite, mas sim de **manter o prazo de 15 (quinze) anos, possibilitando-se à Anatel, nos termos da regulamentação, dispor sobre a possibilidade de prorrogação por mais de uma vez e sobre os critérios e os requisitos para tanto.**

396. **Nessa regulamentação, a ser editada pela Agência após a alteração legal, a Anatel levará em consideração a vida útil do satélite, a possibilidade ou não de sua substituição em cotejo com a manutenção do direito de exploração de determinada posição orbital ante a UIT, o impacto regulatório de eventual descontinuidade, dentre outras questões peculiares ao setor.**

397. Portanto, diante das considerações ora expostas, esta Procuradoria não vislumbra óbice à proposta da área técnica, desde que, na linha do que foi exposto em relação às autorizações de uso de radiofrequência, não sejam admitidas múltiplas prorrogações infinitas.

398. Cumpre apenas uma ponderação em relação à aplicabilidade da alteração proposta aos satélites já lançados.

399. A área técnica consignou que os primeiros direitos de exploração conferidos sob a égide da LGT vencerão em caráter definitivo em 2020, levando em conta que foram prorrogados em 2005 por 15 anos.

400. Segundo a área técnica, a proximidade de vencimento em caráter definitivo desses direitos motivou o debate sobre a questão e a avaliação de alternativas para solucionar o problema identificado.

401. **No entanto, cumpre a esta Procuradoria alertar que, salvo autorização legal específica, não há de se falar em aplicabilidade da possibilidade de mais de uma prorrogação aos satélites já lançados.**

402. Explica-se. Os satélites já lançados foram conferidos em decorrência de procedimentos licitatórios, cujos editais, em cotejo com a LGT, previam, além do prazo de 15 (quinze) anos, a possibilidade de uma única prorrogação.

403. Em relação a esses satélites, portanto, para que haja a possibilidade de aplicação de mais de uma prorrogação, nos termos da alteração ora proposta, é preciso que também haja uma **autorização específica legal** para tanto.

404. Esta Procuradoria, portanto, recomenda que, caso a Agência entenda que é importante a aplicação da alteração legal ora proposta aos satélites já lançados (sob a égide do art. 172, *caput*, da LGT vigente), que proponha que o Poder Executivo também inclua no projeto de lei **autorização específica** para tanto.

2.8. Da dispensa de constituição de créditos inferiores a R\$ 100,00 (cem reais)

405. Dentre as medidas sugeridas no Informe nº 10/2016/AFFO6/AFFO/SAF, merece ser abordada a proposta de dispensa de constituição e de cobrança dos créditos inferiores a R\$ 100,00.

406. Segundo a área técnica, cerca de 726.000 créditos constituídos pela Agência, o equivalente a 91,3% do total, é de valor inferior a R\$ 100,00. Somados, esses créditos representam apenas 0,05% da dívida administrada pela Anatel. Os demais créditos, aproximadamente 69.000 registros ou 8,7% do total de créditos constituídos, todos de valor superior a R\$ 100,00, correspondem a 99,95% da dívida.

407. Diante de tal cenário, a área técnica propõe tanto a isenção, isto é, a dispensa de constituição de créditos futuros como, também, a remissão das dívidas atuais – em ambos os casos, desde que os valores consolidados sejam inferiores a R\$ 100,00.

408. A remissão teria um impacto de cerca de R\$ 11 milhões. Não obstante, geraria “uma série de impactos positivos na gestão da arrecadação – em especial, a diminuição de quase 90% da base de devedores – sem ocasionar uma redução significativa do saldo devedor: a Agência manteria a cobrança de 99,96% dos seus direitos creditícios” (Informe nº 10/2016/AFFO6/AFFO/SAF, item 3.100).

409. No que concerne à isenção, a estimativa efetuada, com base em dados da arrecadação de 2015, é a de que o impacto giraria em torno de R\$ 5 milhões anuais, considerando a hipótese de pagamento de todos os débitos inferiores a R\$ 100,00. Aliado a isso, levando em conta apenas as despesas com notificação, a estimativa aponta que “para cada Real gasto pela Anatel, gera-se R\$ 1,64 de arrecadação de débitos com valor abaixo de R\$ 100,00” (Informe nº 10/2016/AFFO6/AFFO/SAF, item 3.116).

410. Da análise das informações trazidas pela área técnica, conclui-se que a proposta é meritória, na medida em que racionaliza a arrecadação dos créditos administrados pela Anatel. Caso aprovada, a alteração legal permitirá

que a fiscalização e a análise processual se concentrem nas dívidas de valores mais elevados, viabilizando o aproveitamento mais eficiente dos recursos disponíveis, muitos dos quais são hoje destinados, de forma antieconômica, para a cobrança de débitos de valores reduzidos.

411. Assim, não se vislumbra impedimento jurídico à proposta, seja em razão das justificativas apresentadas, seja por que a isenção e a remissão podem ser instituídas por lei, conforme previsto no art. 150, § 6º, da Constituição Federal.

412. A redação sugerida pela área técnica é a seguinte:

"Ficam dispensados a constituição de créditos tributários e não tributários da Anatel, a inscrição como Dívida Ativa da União, o ajuizamento da respectiva execução fiscal, bem como cancelados os lançamentos e as inscrições já realizados, quando o valor consolidado desses créditos for inferior a R\$ 100,00 (cem reais).

Parágrafo único: O disposto no caput deste artigo não se aplica às receitas de serviços administrativos ou operacionais, na forma da regulamentação expedida pela Anatel."

413. Tendo em vista que, em relação aos créditos não tributários, a própria área técnica reconhece que alguns tipos de créditos poderiam continuar sendo cobrados, mesmo quando o valor consolidado for inferior a R\$100,00, a Procuradoria sugere que, para os créditos não tributários, a minuta de Projeto de Lei preveja a dispensa de constituição, na forma da Regulamentação da Agência.

414. Nesse sentido, a Procuradoria sugere a seguinte redação para tratar da dispensa de constituição de créditos, quando o valor consolidado, em relação a um mesmo devedor, for inferior a R\$100,00:

Art. XXX. Ficam dispensadas a constituição de créditos tributários, a inscrição em Dívida Ativa, e o ajuizamento da execução fiscal, bem assim cancelados o lançamento e a inscrição, quando o valor consolidado desses créditos, em relação a um mesmo devedor, for inferior a R\$ 100,00 (cem reais).

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo poderá ser aplicado aos créditos não tributários, na forma da regulamentação expedida pela Anatel." (NR)

415. Vale lembrar, ainda, que o cancelamento de créditos cujo montante seja inferior aos custos de cobrança, embora impacte nominalmente na arrecadação e constitua uma espécie de renúncia de receita, trata-se de uma situação para a qual não é necessária a observância do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), haja vista a exceção expressa do inciso II do §3º do art. 14. Veja-se o dispositivo:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

2.9. Minutas

2.9.1. RGO. Aspectos Redacionais.

416. Nesse ponto, cumpre a esta Procuradoria apenas sugerir ajustes redacionais de dispositivos na minuta de RGO.

417. O art. 11 da minuta de RGO aduz o seguinte:

Art. 11. O uso de radiofrequências destinadas à exploração de serviços de telecomunicações dependerá de prévia outorga de autorização da Anatel, cujas condições estão estabelecidas em regulamentação específica.

Parágrafo único. Não será necessária a autorização para uso de radiofrequências quando forem utilizados apenas meios confinados ou infraestrutura de terceiros ou equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita, conforme definidos pela Agência.

418. Sugere-se a adequação do dispositivo nos seguintes termos:

Art. 11. O uso de radiofrequências destinadas à exploração de serviços de telecomunicações dependerá de prévia ~~outorga de~~ autorização da Anatel, cujas condições estão estabelecidas em regulamentação específica.

Parágrafo único. Não será necessária a autorização para uso de radiofrequências quando forem utilizados apenas meios confinados, ~~ou~~ infraestrutura de terceiros ou equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita, conforme definidos pela Agência.

2.9.2. RGL. Aspectos Redacionais.

419. Neste ponto, esta Procuradoria apenas sugere alterações redacionais simples, com o intuito de deixar mais clara a redação da minuta de RGL.

420. A redação conferida ao art. 29 da minuta de RGL poderia ser mais enxuta ao deixar de fazer referência ao Livro e ao Título no qual se encontram as sanções previstas na LGT. A supressão desta referência não caracterizaria alteração de conteúdo e deixaria a redação mais adequada.

421. Ademais, é pertinente a referência ao número da Lei Geral de Telecomunicações ao invés de mera referência à sigla “LGT”.

422. A redação poderia ficar assim:

Art. 29. A infração a este Regulamento sujeita os infratores às sanções administrativas e penais definidas na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, bem como no Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas da Anatel.

423. Interessante atentar para o disposto no art. 34 da proposta de Resolução que aprova o Regulamento Geral de Licenciamento, *in verbis*:

Art. 34. O art. 10 do Regulamento sobre Canalização e Condições de Uso de Radiofrequências na Faixa de 380 MHz a 400 MHz, aprovado pela Resolução nº 557, de 20 de dezembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10. A Agência poderá solicitar à interessada, para o licenciamento de estações rádio base, declaração eletrônica comprovando coordenação prévia com os demais usuários dos sistemas existentes, operando em caráter primário na mesma subfaixa ou em subfaixas adjacentes, na mesma área geográfica, desde que estejam autorizadas e em situação regular.

.....” (NR)

424. Ocorre que o Regulamento aprovado pela Resolução nº 557/2010 fora revogado expressamente pela Resolução nº 665/2016, conforme teor de seu art. 6º. Nesse sentido, recomenda-se que a área especializada esclareça o ponto, considerando a revogação da norma que pretende ser alterada pelo art. 34 da minuta de Resolução que aprova o RGL.

3. CONCLUSÃO

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

Aspectos formais

- a) Pela competência da Agência para propor as alterações ora analisadas;
- b) Pela necessidade de submissão da presente proposta ao crivo da sociedade por meio do procedimento de Consulta Pública;
- c) Pela possibilidade de se avaliar a conveniência e oportunidade de realizar audiências públicas concomitantes à consulta pública, para debater a revisão do atual modelo de outorga e licenciamento com a sociedade

em geral, representada por entidades privadas, civis, e quaisquer outros interessados;

d) Pela observação de que a Consulta Interna foi realizada à época da elaboração da primeira proposta de RGL, posteriormente aprimorada à luz das premissas do Projeto Estratégico de revisão do modelo de outorga e licenciamento e, quanto à proposta de Regulamento Geral de Outorgas - RGO, o corpo técnico justificou a não realização de consulta interna, nos termos do art. 60, §2º, do Regimento Interno da Agência;

e) Realizada a Análise de Impacto Regulatório, com a devida apreciação das opções regulatórias existentes pelo corpo técnico da Agência, encontra-se atendido o requisito previsto no art. 62 do Regimento Interno da Agência;

Quanto ao mérito da proposta

f) No ideário proposto, várias são as alterações legais e regulamentares que devem ser perpetradas. Ademais, foram elaboradas minutas de Regulamento Geral de Outorgas - RGO (cf. documento SEI nº 0593883) e de Regulamento Geral de Licenciamento - RGL (cf. documento SEI nº 0601005);

g) A proposta de novo modelo de Outorga e Licenciamento pressupõe a adoção de um regramento único e simplificado para a obtenção de autorizações para a exploração de serviços de telecomunicações, implementado mediante a edição de um Regulamento Geral de Outorgas, que regulamentaria a outorga de quaisquer serviços de telecomunicações, revogando-se a parte relativa a procedimentos de outorga atualmente previstos nos regulamentos de cada um dos serviços;

h) Propõe-se a dispensa de outorga para a exploração de serviços de telecomunicações nos casos em que as redes de suporte utilizarem exclusivamente meios confinados e/ou equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita para as prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo com até 5.000 (cinco mil) acessos em serviço e para prestadoras de serviços de interesse restrito de forma geral;

i) A possibilidade de dispensa de outorga formal para a prestação de serviços de telecomunicações é prevista nos parágrafos segundo e terceiro do art. 131 da LGT, que delega à Agência a definição dos casos que independem de autorização;

j) Importante observar, que a dispensa de autorização para a prestação de determinado serviço não afasta a competência regulatória e de fiscalização por parte da Agência;

k) A dispensa de autorização proposta pelo corpo técnico abrange um determinado universo de prestadores de serviços de telecomunicações, tratando-se de decisão político-regulatória da Agência, deve, portanto, ser precedida de estudo de impactos regulatórios que avaliem as opções regulatórias e suas consequências no âmbito do setor de telecomunicações, inclusive quanto aos seus impactos na arrecadação de receitas da Agência;

l) O corpo técnico propõe ao Conselho Diretor avaliar a conveniência e a oportunidade de encaminhar proposta de alteração legal para suprimir o inciso II do artigo 132 da LGT e incorporar o atual inciso I no caput do dispositivo, afastando a exigência de apresentação de projeto técnico;

m) A exigência de projeto técnico como condição objetiva para a concessão de autorização é prevista em lei. No entanto, considerando a existência de outros mecanismos que podem aferir as condições técnicas para a prestação dos serviços de telecomunicações, não há óbices à apresentação de proposta de lei para afastar esta exigência, desde que seguido o processo legislativo pertinente para tanto;

n) Propõe-se, ainda, a racionalização do inciso III do art. 133 da LGT, que estabelece a necessidade de comprovação de qualificação técnica, capacidade econômico financeira, regularidade fiscal e regularidade perante a Seguridade Social, mediante alteração legal tratada adiante;

o) Sustenta o corpo técnico que a redação do art. 133 da LGT, que estabelece as condições subjetivas para a autorização, permitiria que a pretendente à prestadora apenas declare, no momento da obtenção da outorga, a conformidade com as exigências previstas naquele dispositivo legal, dispensando a apresentação de documentação. A apresentação do projeto técnico dar-se-ia por meio da inserção de dados nos sistemas informatizados da Agência, deslocando-se os esforços de pessoal atualmente responsável pela análise dos pedidos de outorga para a verificação periódica da manutenção das condições pelas outorgadas;

p) A proposta do novo modelo de Processo de Outorga apresentada foi caracterizada como um modelo misto, “compatível com a legislação vigente, com a interpretação atualmente praticada do art. 132 da LGT e aderente à minuta de Regulamento Geral de Outorgas” (item 3.2.2.17 do Informe);

q) O procedimento para a obtenção de outorga para a exploração de serviços de telecomunicações, de acordo com a proposta, iniciará mediante a apresentação do pedido em forma eletrônica, mediante o preenchimento, pela prestadora, de formulário digital disponibilizado pela Agência e do envio dos documentos necessários;

r) Cabe salientar que a proposta de RGO encaminhada a esta Procuradoria não indica os documentos necessários à expedição da outorga. Nesse aspecto, esta Procuradoria sugere que a proposta de Regulamento preveja que a lista desses documentos conste de algum ato expedido pela Agência, a fim de que os administrados interessados na expedição de outorgas possam ter conhecimento dos documentos exigidos;

s) Tendo em vista que a motivação apresentada no Informe deixa claro que as autorizações apenas serão emitidas pela Agência após a verificação da documentação apresentada em meio digital, esta Procuradoria sugere que o art. 8º da proposta de RGO apresente a seguinte redação:

Proposta da PFE

~~Art. 8º Providas as informações exigidas no formulário eletrônico previsto no art. 7º.~~ Verificado que a interessada preenche as condições para a prestação do serviço a autorização para exploração de serviços de telecomunicações será conferida pela Anatel, sendo formalizada mediante expedição de Ato.

§ 1º Constarão do Ato de autorização o nome ou denominação social da Autorizada, o número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) ou o número de inscrição no Cadastro de Pessoa Física (CPF) e a indicação de que a Autorizada pode prestar quaisquer serviços de telecomunicações, ou apenas aqueles de interesse restrito, mediante prévia notificação à Anatel.

§ 2º Será publicado, no Diário Oficial da União, extrato do Ato de autorização como condição para sua eficácia.

§ 3º A publicação do extrato do Ato está condicionada à comprovação de pagamento do preço público pelo direito de exploração de serviço de telecomunicações.

t) O ato de autorização consistirá em um único ato administrativo formal que possibilitará à interessada a prestação de quaisquer das modalidades de serviços de telecomunicações, desde que a Agência seja notificada previamente a respeito da intenção de exploração de cada serviço;

u) O requerimento deverá ser acompanhado da notificação de pelo menos um serviço a ser prestado. Se este serviço for de interesse restrito, o ato de autorização contemplará a viabilidade de prestação de qualquer serviço de interesse restrito (desde que previamente notificado), se o serviço notificado for de interesse coletivo, será expedida autorização para a prestação de serviços de interesse coletivo e restrito;

v) Para a expedição do ato de autorização, será cobrado um preço público único, independentemente de quais serviços de telecomunicações sejam notificados e efetivamente explorados pela interessada;

w) Após a expedição da autorização em caráter geral, já com uma modalidade de serviço notificada e, portanto, eficaz para este serviço, a Prestadora poderá acrescentar ou retirar outras modalidades de serviços de telecomunicações, conforme manifestações de interesse e desinteresse notificadas pelas Prestadoras;

x) Não são vislumbrados óbices quanto aos serviços notificados constarem de certidão acessível ao público em geral na página oficial da Agência, desde que tenha sido dada a devida publicidade ao ato de outorga mediante publicação de extrato no DOU e disponibilizadas as informações relativas a cada um dos serviços que poderão ser explorados por cada prestadora;

y) No novo modelo adotado, é prevista a obrigatoriedade de submissão prévia à Agência da transferência da autorização para a exploração de serviços de telecomunicações mediante a apresentação das informações necessárias à obtenção da outorga, descritas no art. 7º da minuta de RGO. A transferência da autorização poderá ocorrer a qualquer tempo, a título oneroso, e dependerá da inexistência de potencial risco à concorrência;

z) São afastadas as previsões concernentes à exigência de eventuais prazos, geralmente contados da entrada em operação comercial do serviço, para a realização de transferências, atualmente previstas na regulamentação de determinados serviços. Todavia, por força do art. 98 c/c art. 136, §2º da LGT, nas hipóteses em que a autorização do serviço tenha decorrido de certame licitatório, somente poderá haver a transferência de autorização quando o serviço esteja em operação, há pelo menos três anos, com o cumprimento regular das obrigações. É importante, assim, que seja realizada esta ressalva na proposta regulamentar apresentada;

aa) Ademais, mesmo quanto às hipóteses que não decorram de licitação, não obstante trate-se de questão inserta no poder discricionário do Órgão Regulador, esta Procuradoria apenas pondera que tais prazos relacionam-se com a ideia de segurança jurídica que deve existir no setor regulado, sendo oportuno que seja declinada fundamentação no sentido da conveniência e oportunidade dessa exclusão;

bb) Apesar da expedição de autorização de caráter geral, a cada serviço notificado é que a autorização torna-se eficaz para aquele serviço. Assim, não há problemas em transferir-se parcialmente a autorização apenas no tocante a determinado serviço;

cc) A proposta apresentada estabelece, ainda, que a Prestadora pode realizar quaisquer alterações em seus atos constitutivos sem a anuência da Anatel, devendo atualizar o pertinente registro no sistema informatizado da Agência no prazo de até 60 (sessenta) dias. Ressalvou-se a hipótese de alteração que possa vir a caracterizar transferência de controle, nos termos do Regulamento aprovado pela Resolução nº 101/99, quando as partes envolvidas na operação se enquadrarem nas condições dispostas no art. 88 da Lei nº 12.529/11;

dd) Quanto à desnecessidade de anuência prévia da Agência de quaisquer alterações nos atos constitutivos da prestadora, salvo no caso de transferência de controle, é importante que seja observado o teor do art. 97 da LGT, que estabelece depender da aprovação prévia da Agência a cisão, a fusão, a transformação, a incorporação, a

redução do capital da empresa. Embora a norma refira-se aos serviços prestados em regime público, as operações indicadas naquele dispositivo são consideradas relevantes para a prestação do serviço de telecomunicações. Assim, independentemente do regime da prestação do serviço, a Agência permanece com o seu dever de controle do setor, avaliando, inclusive, questões que possam influenciar a ordem econômica no setor de telecomunicações. Dessa forma, é importante que a Agência pondere a conveniência e a oportunidade de exigir sua prévia avaliação quanto a determinadas alterações societárias, sobretudo no que tange àquelas previstas no art. 97 da LGT;

ee) De acordo com a proposta, a exigência de anuência prévia no caso de transferência de controle somente seria aplicada “*quando as partes envolvidas na operação se enquadrarem nas condições dispostas no art. 88 da Lei nº 12.259, de 30 de novembro de 2011*”, limitando o número de empresas que terão a obrigação de submeter a operação de transferência de controle à anuência prévia;

ff) A respeito, esta Procuradoria já se manifestou, no bojo do Parecer nº 00019/2014/PFE-PR/PFE-ANATEL/PGF/AGU, cujos termos são reiterados nesta oportunidade, que, tanto no regime público, quanto nas autorizações decorrentes de procedimento licitatório, há exigência legal de anuência prévia da Anatel para a concretização de operações que resultem em transferência de controle ou da correspondente outorga, não se podendo dispensá-la ou condicioná-la às hipóteses constantes do art. 88 da Lei nº 12.529/11. Nesse sentido, propõe-se que o art. 18 ressalve a situação da transferência de controle que envolva outorga decorrente de procedimento licitatório, nos seguintes termos:

Proposta da PFE

Art. 18. Deverá ser submetida previamente à Anatel alteração que possa vir a caracterizar transferência de controle, este apurado nos termos do Regulamento de Apuração de Controle e de Transferência de Controle em Empresas Prestadoras dos Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 101, de 4 de fevereiro de 1999, quando as partes envolvidas na operação se enquadrarem nas condições dispostas no art. 88 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 ou quando a operação envolver, direta ou indiretamente, concessionária ou outorga decorrente de procedimento licitatório.

Parágrafo único. A aprovação da transferência de controle levará em consideração a manutenção das condições de autorização ou de outras condições previstas na regulamentação, devendo a Prestadora enviar à Agência requerimento contendo sua composição societária, a operação pretendida e o quadro resultante da operação.

gg) Ademais, recomenda-se, para fins de adequada instrução processual, que sejam declinados os motivos pelos quais se entende pela restrição da obrigação de submissão prévia da transferência de controle, com fundamento em critérios relativos ao faturamento das interessadas, de modo geral, para as prestadoras de todos os serviços de telecomunicações;

hh) Nessa perspectiva, cumpre ressaltar que, ressalvadas as hipóteses citadas acima (concessão e outorga decorrente de procedimento licitatório), é possível que a Agência defina um universo de casos de transferência de controle que serão submetidos ao procedimento de anuência prévia, sendo possível conceder a anuência prévia antecipadamente para os demais casos. Cabe salientar, todavia, que deve ser motivado o critério que define as situações que devem ou não se submeter ao procedimento de anuência prévia;

ii) Salutar a indicação no RGO a respeito da necessidade de consolidação de outorgas nos casos de sobreposição, sobretudo considerando que a abrangência das autorizações de serviço, no novo modelo, será de âmbito nacional;

jj) A proposta regulamentar prevê a extinção da outorga para a exploração de serviços de telecomunicações por cassação, caducidade, decaimento, renúncia ou anulação, nos termos determinados no art. 138 da LGT. Para deixar de prestar determinado serviço, a prestadora deverá notificar a Agência de sua intenção, sendo considerada a ausência de eficácia do ato de autorização para a modalidade de serviço indicada e, caso não restem serviços notificados no Ato de outorga, deverá ser expedido ato de renúncia da autorização para a prestação de serviços de telecomunicações;

kk) O parágrafo segundo do art. 18 da minuta determina que a extinção da autorização não dá à Prestadora direito a qualquer indenização e nem a exime da responsabilidade pelos atos praticados. De fato, o art. 142 da LGT é bastante claro ao estabelecer que, no caso de renúncia, o autorizado não se desonerará de suas obrigações para com terceiros, não será prejudicada a apuração de eventuais infrações cometidas pela prestadora ou a cobrança de valores devidos, que serão apurados em procedimento próprio, em consonância com os ditames legais;

ll) No ponto, seria interessante que, além da inexistência de isenção de qualquer responsabilidade da Prestadora ou mesmo indenizações de qualquer sorte em razão da extinção da outorga, fossem, desde logo, previstas as implicações decorrentes da manifestação de desinteresse ou renúncia;

mm) Esta Procuradoria já se manifestou, a exemplo dos Pareceres nº 622/2014/JCB/PFE-Anatel/PGF/AGU e nº 0003/2014/PFE-PR/PFE-ANATEL/AGU, no sentido de que, nos termos do art. 20, § 2º da Resolução nº 255/2001, após a publicação do Ato de Autorização de Uso de Radiofrequência, o Preço pelo Direito de

Uso de Radiofrequência é devido, ainda que a prestadora venha a desistir ou renunciar à consignação, não havendo na norma a previsão de hipótese de pagamento do preço público em valor proporcional ao período em que esteve à disposição da prestadora a autorização de uso de radiofrequência até a sua renúncia;

m) Sendo assim, para que sejam evitadas posteriores dúvidas a respeito do tema, este Órgão de Consultoria sugere que seja avaliada a possibilidade de, desde logo, incluir dispositivos no sentido de regulamentar os efeitos da renúncia da outorga na minuta proposta;

oo) De acordo com a proposta, quando forem observados o não carregamento de todos os documentos exigidos no sistema informatizado, ou mesmo evidenciados vícios naqueles apresentados, o processo administrativo será, de pronto, arquivado, facultando-se à parte interessada apresentar novo requerimento, a qualquer momento, suprindo todos os elementos necessários à instrução processual;

pp) Para a implementação da proposta, sugere o corpo técnico a alteração do inciso IV do art. 42 do Regimento Interno da Agência para afastar a imperatividade de expedição de ofício de exigências, restringindo-o às hipóteses em que se verifique oportuno, a depender da falha a ser corrigida;

qq) Não são vislumbrados prejuízos na proposta de alteração, ante à possibilidade de reapresentação, sem maiores custos, do procedimento administrativo por meio eletrônico. Por outro lado, a proposta implica maior dinamicidade no procedimento de outorga, reduzindo custos administrativos da Agência e, ao mesmo tempo, permite que, nas hipóteses em que sejam consideradas viáveis, sejam realizadas exigências para a regularização do processo;

rr) Não se vislumbram óbices jurídicos à adoção do Modelo de Processo de Outorga de Serviços de Telecomunicações apresentados nos autos, nos moldes da minuta de RGO apresentada, ressalvadas as considerações anteriormente expostas;

ss) Pela inexistência de impedimento jurídico à alteração do art. 133 da LGT, visando limitar à exigência de regularidade fiscal ao âmbito da Administração Pública Federal, sugerindo-se apenas que também seja alterado o art. 89, inciso V, da LGT, conforme redação apresentada no corpo deste Parecer;

tt) Pela inexistência de impedimento jurídico à proposta de alteração da Lei nº 5.070/1966, que simplifica a arrecadação e a cobrança das Taxas de Fiscalização, recomendando-se que sejam apresentadas justificativas para os valores fixados e as isenções tributárias previstas;

uu) Recomenda-se, ainda, que se avalie a possibilidade de isentar a União, os Estados e os Municípios, bem como suas autarquias e fundações, das Taxas de Fiscalização de que trata a Lei nº 5.070/1966, mediante a alteração de seus arts. 13 e 14;

vv) Insere-se no âmbito da competência normativa da Anatel a fixação do valor de R\$ 400,00 para as autorizações de serviços de interesse coletivo. Apenas questiona-se a área técnica se um valor uniforme independentemente da natureza e finalidade do serviço pretendido poderia implicar um tratamento não isonômico entre as prestadoras de diferentes portes e interesses;

ww) Por outro lado, contraria o art. 48 da LGT a proposta de alteração regulamentar visando à isenção do preço público devido pela outorga de serviços de telecomunicações de interesse restrito;

xx) Sobre o art. 48 da LGT, sugere-se sua alteração a fim de viabilizar a proposta pretendida, atribuindo-se à Anatel a competência para definir os casos em que a autorização dos serviços poderá ser feita de forma não onerosa, sem prejuízo de uma alteração legal mais abrangente, que envolva a dispensa de constituição de crédito de qualquer natureza, de valores inferiores a R\$ 100,00. A redação sugerida é a seguinte:

Proposta da PFE

Art. 48. A concessão, permissão ou autorização para a exploração de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência, ~~para qualquer serviço,~~ será sempre feita a título oneroso, ficando autorizada a cobrança do respectivo preço nas condições estabelecidas nesta Lei e na regulamentação, constituindo o produto da arrecadação receita do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL.

.....
§ 3º A Agência definirá os casos em que a autorização para exploração de serviços de telecomunicações será feita de forma não onerosa.

yy) No âmbito regulamentar, a Agência poderia, ainda, estabelecer que o pagamento do preço público de serviço de interesse restrito seja feito mediante parcela única, como condição para a expedição da outorga, o que afastaria o inadimplemento e, conseqüentemente, a ocorrência de cobranças antieconômicas nessas hipóteses;

zz) É preciso atentar para o fato de que, na prorrogação de autorização de uso de radiofrequência, não basta que a documentação apresentada pelo interessado esteja em consonância com os artigos 25 e 26 do RUE. Até porque essa mesma regulamentação traz em seu bojo outros dispositivos que devem ser considerados pela Anatel na decisão de prorrogar ou não o direito de uso de radiofrequência de um administrado. Nesse sentido, é fundamental o texto dos artigos 167 da LGT e 55 e 56 do RUE;

aaa) Com efeito, o art. 11, *caput*, da minuta de Regulamento Geral de Outorgas remete o procedimento de autorização de uso de radiofrequências (e, conseqüentemente, de sua prorrogação) à regulamentação específica, *in*

casu, o Regulamento de Uso de Espectro, aprovado pela Resolução nº 259/2001;

bbb) De todo modo, cumpre a esta Procuradoria alertar que o interessado deve também observar a exigência do art. 167, § 1º, da LGT, bem como os critérios estabelecidos no § 2º do mesmo dispositivo, para que não ocorra o indeferimento do pedido de prorrogação. Significa dizer que o requerimento deve ser requerido até 3 (três) anos antes do vencimento do prazo original e que, para haver a prorrogação, é necessário que o interessado esteja fazendo uso racional e adequado da radiofrequência, não tenha cometido infrações reiteradas em suas atividades ou seja necessária a modificação de destinação de uso de radiofrequência;

ccc) Do teor da proposta do corpo especializado, nos termos aduzidos pelo documento que motiva a proposta, não fica claro que esses requisitos deverão ser observados, uma vez que se fala em realização das prorrogações nos limites dos artigos 25 e 26 do RUE (cf. item 3.3.1.14 do Informe nº 4/2016/SEI/SOR). Acerca desse tema, a Procuradoria entende que o atendimento apenas dos artigos 25 e 26 do RUE não é suficientes para a prorrogação do direito de uso de radiofrequência, haja vista os requisitos constantes dos §1º e 2º do art. 167 da LGT, não contemplados no RUER;

ddd) É ainda necessário destacar a proposta do corpo técnico de não avaliar, no momento da prorrogação do direito de uso de radiofrequências, a aferição da manutenção das condições subjetivas para a prestação do serviço. Segundo a proposta da equipe técnica, a ideia é rever a atuação da Agência para adotar um procedimento específico para aferição dessas condições, desatrelado do procedimento da prorrogação da autorização de uso de radiofrequência, racionalizando-o e tornando-o mais simplificado e mais ágil;

eee) Com relação ao ponto, é importante esclarecer que, não só no momento da prorrogação, mas ao longo de toda a vigência da outorga, devem estar presentes as condições objetivas e subjetivas para a prestação do serviço, conforme teor do art. 133 da LGT;

fff) Isso não significa que necessariamente deve ser feita tal análise no momento da prorrogação. É possível, do ponto de vista jurídico, que essa aferição se faça em procedimento separado e, no momento da prorrogação, a Anatel certifique que a empresa mantém as condições necessárias à prestação do serviço. No entanto, considerando que, até o momento, não há na Agência procedimento periódico e sistemático de verificação dessas condições, elegem-se momentos para essa aferição, qual seja, o momento da outorga e o da sua prorrogação. Destarte, hoje, entende-se que não seria possível descolar o procedimento de prorrogação do direito de uso de radiofrequência da aferição das condições para manutenção do serviço. Ou seja, **enquanto a Anatel não estabelecer procedimento para verificação da manutenção das condições para a prestação do serviço, em periodicidade adequada para refletir, no momento da prorrogação, a fidedignidade da situação da empresa, não se recomenda a utilização do procedimento simplificado pela Agência.** De fato, a prorrogação consubstancia momento importante, de renovação do vínculo do administrado com Poder Público, de modo que parece recomendável que seja mantida a aferição quando de sua ocorrência, uma vez que, do ponto de vista jurídico, é mais adequado negar a prorrogação, na hipótese de não preenchimento dos requisitos, do que efetivar a prorrogação e, ato contínuo, ter que ser decretada a cassação por eventual falta de preenchimentos dos requisitos;

ggg) Com relação à regularidade fiscal, o corpo especializado preconiza a simplificação da exigência de regularidade fiscal. Assim, recomendam que, no momento da obtenção da outorga, apenas se verifiquem as certidões que possam ser consultadas de modo automático por meio de utilização dos sistemas de órgãos e entidades públicas que o detenham. Os benefícios, segundo o Informe nº 4/2016/SEI/SOR, seriam a automatização do procedimento e o direcionamento de pessoal para verificação periódica da manutenção das condições para prestação do serviço;

hhh) No ponto, valem as mesmas considerações feitas acima, ou seja, enquanto não se estabelecer um procedimento periódico de verificação da manutenção das condições para prestação do serviço, entende-se que não seria possível a utilização desse procedimento simplificado com relação à regularidade fiscal. Especificamente a esse requisito, observa-se que existe prazo de validade para as certidões que comprovam a regularidade fiscal de uma empresa. É bem possível que haja a certificação de manutenção das condições para prestação do serviço no procedimento próprio para isso, mas, no momento da prorrogação, aquelas certidões estarem vencidas. Assim, recomenda-se que, havendo certidões vencidas no procedimento de verificação da manutenção das condições do serviço, a interessada junte aos autos as certidões atualizadas, caso estas não possam ser verificadas automaticamente por meio de pesquisa em sistemas dos órgãos públicos responsáveis;

iii) A questão que se põe refere-se à possibilidade de o procedimento licitatório já abarcar o chamamento público. Entende-se que não existem impedimentos de ordem jurídica para tanto;

jjj) É importante esclarecer a necessidade de constar expressamente no Edital de Licitação que a Anatel também utilizará o procedimento para verificação do interesse na aquisição das faixas de frequência que pretende disponibilizar. Ao final do certame, não havendo interessados para determinados lotes de radiofrequência, considera-se aferido o desinteresse por elas e, conseqüentemente, a inexigibilidade de licitação, passando a Anatel a ofertá-las diretamente, atendida a ordem cronológica de apresentação dos pedidos para obtenção do direito de uso de radiofrequência;

kkk) Não há dúvidas de que a proposta é condizente com o princípio da eficiência, uma vez que alcançará o mesmo resultado (aferição do interesse na aquisição das faixas de frequências disponíveis) que se

alcançaria com o chamamento público realizado em procedimento apartado, assegurando-se aos administrados as mesmas garantias, mas com menor dispêndio de tempo e recursos (financeiros e humanos). Além disso, como bem ressalta o corpo técnico, a proposta traria agilidade para o setor, no que tange ao acesso às radiofrequências;

III) A área técnica, então, propõe a inserção das cláusulas editalícias elencadas no item 3.3.2.11 do Informe nº 4/2016/SEI/SOR, de modo a possibilitar a disponibilização direta das faixas de frequência para as quais não se constataram ofertas de preço;

mmm) Com efeito, entende-se que a possibilidade de aproveitar o procedimento licitatório para verificação do interesse em determinada faixa de frequência depende de expressa previsão editalícia, sendo salutar, portanto, a sugestão do corpo especializado. Aliás, seria possível até se falar em um “Edital de Licitação e Chamamento Público”, dando-se ainda maior conhecimento acerca da intenção do documento;

nnn) É relevante mencionar ainda que a disponibilização direta não pode ser geral e irrestrita, devendo se relacionar apenas às radiofrequências enumeradas no Edital de Licitação e para as quais não houve proposta de preço. Nesse sentido, apenas para reforçar essa premissa, recomenda-se que se avalie a seguinte redação à proposta de cláusula editalícia;

Proposta de Cláusula para Editais de Licitação para Autorização de Uso de Radiofrequência

XX. Após o encerramento do presente certame, considerar-se-á aferida a desnecessidade de licitação disposta no art. 86 do Regulamento de Licitação para Concessão, Permissão e Autorização de Serviço de Telecomunicações e de Uso de Radiofrequência, aprovado pela Resolução nº 65, de 29 de outubro de 1998, em relação aos lotes deste Edital para os quais não houverem sido apresentadas propostas de preço.

(...)

ooo) No entanto, um ponto que merece maiores considerações por parte da área especializada consiste no prazo de disponibilização direta. Na cláusula editalícia proposta, tem-se que as radiofrequências poderiam ser adquiridas diretamente por um período de 24 meses, contados da divulgação do resultado final da licitação. Aqui, recomenda-se que seja inserida nos autos a motivação para o estabelecimento desse prazo, em especial o cotejo desse prazo com o dinamismo do setor de telecomunicações. É que considerar que a situação de desinteresse perdura por 24 meses, a ponto de justificar eventual inexigibilidade, pode não ser condizente com as dinâmicas alterações ocorridas no setor, por vezes levadas a cabo já em período inferiores;

ppp) Outrossim, importa destacar que a possibilidade de disponibilização direta não significa a existência de direito subjetivo para o administrado. Destarte, é relevante que seja prevista cláusula editalícia expressa no sentido de que a possibilidade de disponibilização direta de uma determinada faixa de frequência não gera direito subjetivo aos administrados, uma vez que, a despeito dessa cláusula, pode a Anatel fundamentadamente decidir por leiloá-la novamente;

qqq) Assim, sugere-se a inclusão da Cláusula XX.2 com a seguinte redação:

XX.1. Os lotes que se enquadram no disposto no item XX poderão ser disponibilizados diretamente, por ordem cronológica de apresentação do requerimento, pelo preço mínimo estabelecido neste Edital, a quaisquer interessados que os solicitem, no período de 24 meses contados da data da divulgação do resultado final.

XX.2. O disposto na Cláusula anterior não gera direito ou expectativa de direito para o requerente, podendo a Agência, promover nova licitação da faixa, caso entenda conveniente e oportuna.

rrr) Quanto ao preço público exigido pela faixa de frequência que vier a ser adquirida em disponibilização direta, não se visualizam empecilhos de ordem jurídica a que se utilize o preço mínimo constante do Edital de Licitação em que a faixa fora ofertada, com a devida atualização. No entanto, nos mesmo moldes acima destacados, entende-se importante que conste dos autos a motivação do prazo de dois anos, tal qual proposto no item 3.3.2.7 do Informe nº 4/2016/SEI/SOR, face à rapidez e à dinamicidade do setor de telecomunicações;

sss) Esta Procuradoria concorda com as conclusões do corpo especializado quanto ao ponto, consistente na manutenção da anuência prévia para análise dos acordos de compartilhamento de espectro;

ttt) De todo modo, o corpo técnico destaca que algumas mudanças poderiam ser introduzidas para se conferir maior agilidade nesse procedimento;

uuu) A área técnica, portanto, recomenda a alteração no Regimento Interno para se determinar a inserção de competência dentre o rol de atribuição da Superintendência de Outorgas e Recursos à Prestação – SOR para aprovação desses acordos;

vvv) Entende-se que a referida atribuição deve ser mesmo da Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação – SOR, uma vez que a ela compete a administração do espectro de radiofrequências. Também é salutar que seja ouvida a Superintendência de Competição, tal como proposto, para que o órgão possa avaliar as questões concorrenciais envolvidas. Portanto, não há óbices de cunho jurídico a essa proposição;

www) Nesse ponto, observa-se que a área técnica propõe a existência de múltiplas e indefinidas prorrogações, em oposição à situação atual que prevê apenas uma prorrogação. Diante disso, propõe ao Conselho Diretor avaliar a conveniência e oportunidade de submeter minuta de Projeto de Lei ao Poder Executivo, para que sejam feitas as alterações ao art. 167 da LGT;

xxx) A proposta em tela, portanto, permite que a interessada obtenha a prorrogação do direito de uso de radiofrequência por infinitas vezes, bastando que ela apresente a documentação adequada e obedeça aos requisitos legais e regulamentares referentes à prorrogação, que seria então um ato vinculado. De se notar que, pela proposição legislativa, não haveria que se falar nos requisitos legais do uso racional e adequado da radiofrequência, do cometimento de infrações reiteradas em suas atividades ou da modificação da destinação do uso da radiofrequência (em razão da proposta de revogação do § 2º d art. 167 da LGT). Todos esses aspectos passariam a ser disciplinados por regulamentação da Anatel, não mais constando como norma legal;

yyy) É importante atentar que **a proposição, tal como consta, geraria o efeito de ser possível não haver mais que se falar em licitação para conferência do direito de uso de radiofrequência;**

zzz) Além disso, ao ver desta Procuradoria, a proposta apresenta o problema de impedir a entrada de novos players no setor, ao assegurar que apenas os agentes já consolidados terão acesso ao bem escasso e indispensável para a prestação de vários serviços de telecomunicações;

aaaa) Visualiza-se ainda a questão da falta de critérios claros e transparentes para o controle no prazo de ocupação do espectro de radiofrequência, afetando possíveis futuros interessados em adquirir o direito de uso do bem escasso. De fato, como destacou o Informe nº 4/2016/SEI/SOR, caberia à Agência definir por quantas vezes o direito poderia ser prorrogado, levando em conta o impacto regulatório de eventual descontinuidade. Como o critério para se permitir a prorrogação passa a ser o impacto de eventual descontinuidade, o setor de telecomunicações apenas terá ciência da prorrogação em momento próximo a ela, não havendo como saber, de antemão, por quantas vezes e até quando o direito de uso de radiofrequência será prorrogado;

bbbb) Por isso, reputa-se que a proposta é contrária ao texto da Constituição Federal de 1988 (art. 37);

cccc) Diante dessas considerações, em vez de proposição no sentido de se eleger o critério de infinitas prorrogações, tal qual proposto, podem-se imaginar recomendações que, sem desprestigiar os princípios constitucionais envolvidos no tratamento do tema, amenizem os problemas apontados pela área especializada. A título de exemplo, seria possível aumentar o prazo de outorga previsto no *caput* do art. 167 da LGT e, dentro desse prazo, permitir várias prorrogações. Como se disse, é uma proposta que suaviza os problemas aventados pela área técnica quanto à restrição legal da prorrogação única, mas sem deixar de ser possível que, ao final do prazo legal da outorga, possíveis novos interessados possam disputar a utilização do bem escasso;

dddd) De todo modo, não obstante o controle de constitucionalidade de eventual projeto de lei nesse sentido caiba às instâncias competentes dos Poderes Legislativo e Executivo, é importante tecer algumas considerações, para a hipótese de o Conselho Diretor encampar a ideia da presente proposta. Desse modo, para fins de motivação e instrução processual, é preciso que se esclareça se se pretende que a presente proposição se aplique já aos casos em que a outorga de direito de uso de radiofrequência está em curso e se, na verdade, não seria adequada uma previsão de uma regra de transição que exclua os detentores atuais dessa possibilidade, uma vez que a licitação de que participaram não previa em seu bojo cláusula ou possibilidade nesse sentido.

eeee) Nesse ponto, a área técnica buscou avaliar a necessidade de autorização de uso de radiofrequência para o Serviço de Rádio do Cidadão;

ffff) No sentir deste órgão jurídico, a sugestão de alteração legislativa, com a inclusão de um inciso III ao art. 163, § 2º, da LGT, pode ser melhorada a fim de refletir com maior clareza os casos que a Anatel busca abarcar com a nova regra, recomendando-se ao corpo técnico que reavalie o ponto;

gggg) A rigor, o texto do inciso III, tal como proposto, possibilitaria que qualquer uso de radiofrequência passasse a não depender de outorga, desde que a Anatel previsse a dispensa da outorga na regulamentação. Embora não se vislumbre inconstitucionalidade no dispositivo, cumpre advertir que o inciso III modifica substancialmente o conteúdo do §2º do art. 163, o que poderia ser evitado se, na redação do inciso III, constasse a referência ao tipo de serviço para o qual se vislumbra a relevância de dispensar a outorga.

hhhh) A título de exemplo, o dispositivo poderia apresentar a seguinte redação:

Art. 163.....

§ 2º Independência de outorga:

I - o uso de radiofrequência por meio de equipamentos de radiação restrita definidos pela Agência;

II - o uso, pelas Forças Armadas, de radiofrequências nas faixas destinadas a fins exclusivamente militares-;

III - o uso de radiofrequências para o serviço de Rádio Cidadão, nos termos da regulamentação da Anatel.

iii) A área técnica segue sua argumentação destacando que, no caso do Serviço de Rádio do Cidadão, como os valores para cobrança do (i) Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações e pelo Direito de Exploração de Satélite - PPDESS no valor de R\$ 20,00, (ii) do Preço pelo Direito de Uso de Radiofrequência – PPDUR, no importe de R\$ 20,00 por um período máximo de 20 anos e (iii) da Taxa de Fiscalização da Instalação – TFI, no valor de R\$ 26,83 para cada estação móvel e R\$ 33,52 para cada estação fixa/repetidora, não chegam a somar R\$ 100,00, seria o caso de aplicação do estudo da SAF contido no Informe nº 10/2016/SEI/AFFO6/AFFO/SAF (documento SEI nº 0581641). Quanto ao ponto, esta Procuradoria examinou o tema em tópico específico deste Parecer, que trata da cobrança antieconômica de créditos de baixo valor;

jjjj) Quanto ao ponto, recomenda a área técnica a manutenção dos termos do Acordo de Cooperação Técnica nº 002/2012, destacando, no entanto, as dificuldades jurídicas, orçamentárias e de pessoal para que se amplie o objeto do referido acordo, não havendo óbices de cunho jurídico à proposição;

kkkk) Tendo em vista que a delimitação de competências entre Agência e o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações poderia ser aprimorado mediante projeto de lei, e que no processo ora analisado há minutas de projetos de lei, esta Procuradoria sugere que a área técnica avalie a conveniência e oportunidade de as competências delegadas à Anatel por meio do Acordo de Cooperação Técnica nº 002/2012, sejam objeto de projeto de lei no sentido de consolidá-las definitivamente na Anatel, uma vez que a própria Agência reconhece que o exercício dessas competências pela Anatel torna o procedimento mais racional;

llll) Nesse ponto, a Análise de Impacto Regulatório concluiu pela racionalização das normas, com vistas à sua simplificação. Assim é que foi proposta minuta de **Regulamento Geral para o Licenciamento de Estações (RGL)**;

mmmm) Nesse ponto, a área técnica propôs ao Conselho Diretor, “em linha com a abordagem adotada pela LGT, que **sejam objeto de licenciamento pela Anatel somente as estações transmissoras de radiofrequências, passando-se, nos demais casos, a efetuar apenas o registro dos dados das estações, para que a Agência continue a ter pleno conhecimento das redes de telecomunicações existentes**” (item 3.5.3.17 do Informe nº 4/2016/SEI/SOR);

nnnn) A fim de implementar essa alternativa, foram propostos dispositivos na minuta de RGL (arts. 5º e 6º);

oooo) Para deixar o conteúdo do dispositivo mais claro, esta Procuradoria sugere que o §7º do art.5º contemple incisos que especifiquem os casos de dispensa de cadastramento e indique as ressalvas ou inclusões, aplicáveis em cada inciso, de modo que, em cada situação fique mais evidente o que é regra e o que é exceção;

pppp) **Dessa feita, nesse ponto, esta Procuradoria recomenda que a área técnica reflita sobre a questão, para se for o caso, clarificar a redação dos dispositivos, evitando-se futuras controvérsias interpretativas;**

qqqq) Outrossim, no que se refere à proposta em si, qual seja, licenciamento pela Anatel somente das estações transmissoras de radiofrequências, passando-se, nos demais casos, a efetuar apenas o registro dos dados das estações, para que a Agência continue a ter pleno conhecimento das redes de telecomunicações existentes, esta Procuradoria não vislumbra óbice jurídico, na medida em que, de fato, a LGT, em seu art. 162, estabelece a **necessidade de licenciamento de estação transmissora de radiocomunicação**;

rrrr) Também não se vislumbra óbice na legislação tributária, em particular, ao princípio da legalidade estrita, uma vez que, como já ressaltado, do ponto de vista legal, somente as estações que emitem radiofrequência estão sujeitas à licença de funcionamento prévia;

ssss) Por tal razão, não se vislumbra ofensa ao princípio da legalidade, apesar da possibilidade de repercutir na arrecadação, já que parte das estações atualmente submetidas ao licenciamento deixará de constituir base de cálculo para o pagamento de tributos como TFI e TFF. A respeito do tema, destaca-se o Parecer nº 00584/2016/PFEANATEL/PGF/AGU, que abordou o assunto, inclusive à luz das questões tributárias;

tttt) Embora se trate de tema controverso na esfera judicial, é legítima a fixação de alíquotas progressivas visando à cobrança de contribuição de intervenção no domínio econômico, a ser instituída mediante alteração legal específica, como forma de compensação da arrecadação obtida atualmente com o licenciamento de estações móveis e em substituição das atuais contribuições incidentes sobre o setor de telecomunicações;

uuuu) Não há impedimento constitucional à adoção de modelo de destinação múltipla dos valores arrecadados por contribuição de intervenção no domínio econômico;

vvvv) Não se vislumbra óbice à proposta alternativa apresentada pela área técnica, segundo a qual seriam isentas do licenciamento apenas as estações máquina a máquina, mantendo-se a exigência de prévia licença para o funcionamento das estações móveis;

wwww) A proposta, em linhas gerais, permite a realização de licenciamento único, tanto em casos de compartilhamento de estações por mais de uma prestadora, quanto em hipótese de prestação de mais de um serviço de telecomunicações por meio da utilização de uma mesma estação;

xxxx) Em relação ao compartilhamento de estação de telecomunicações por mais de uma prestadora, **esta Procuradoria, por meio do Parecer nº 1003/2014/PFE-Anatel/PGF/AGU, cujos termos ora reitera, destacou**

a existência, à luz da legislação ordinária, de dois fatos geradores distintos e independentes, sendo certo que a operação do serviço de ambas precisa ser fiscalizada, devendo incidir, então TFI e TFF distintas;

yyyy) Dessa forma, esta Procuradoria sugere que o conteúdo do art. 13 da minuta de RGL seja revisto, de modo a prever, para os casos de compartilhamento, que todas as prestadoras envolvidas, cada uma por si própria, realizem o licenciamento da estação compartilhada, bem como, cada uma arque com as respectivas taxas decorrentes de cada licenciamento. Caso persista a intenção, recomenda-se proposição de alteração legislativa;

zzzz) **Em relação ao licenciamento de estação associada a mais de um serviço de telecomunicações**, verifica-se que, muito embora seja emitida uma única Licença para Funcionamento de Estação, será devida a TFI correspondente ao maior valor entre aqueles aplicáveis para a estação em cada um dos serviços de telecomunicações envolvidos;

aaaa) Dessa feita, na hipótese de licenciamento de uma estação associada a mais de um serviço de telecomunicações, verifica-se, a bem da verdade, que se trata de **autorização única, de uma só prestadora**, ainda que vinculada a mais de um serviço, razão pela qual não se vislumbra óbice à proposta;

bbbb) Outrossim, cumpre apenas salientar que, seja em caso de compartilhamento de estações por mais de uma prestadora, seja na hipótese de prestação de mais de um serviço de telecomunicações por meio da utilização de uma mesma estação, **nos termos do art. 21 da minuta de RGL, toda alteração de característica técnica que implique modificação do funcionamento das estações requer emissão de nova Licença de Funcionamento de Estação, geração da TFI correspondente e seu recolhimento;**

cccc) **E uma das situações que configuram alterações de natureza técnica que implica modificação do funcionamento de estações terrestres licenciadas é a inclusão ou alteração de canal ou faixa de radiofrequências (art. 23 da minuta de RGL);**

dddd) Dessa feita, em havendo inclusão de canal ou faixa de radiofrequência, por exemplo, ainda que decorrente de compartilhamento de estação, seja pelo compartilhamento da estação por mais uma prestadora, seja pelo compartilhamento da estação pela mesma prestadora para mais um serviço, deverá, de qualquer sorte, ser emitida nova Licença de Funcionamento de Estação, com geração da TFI correspondente e seu recolhimento;

eeee) No que se refere aos aspectos jurídicos, importa consignar que, de fato, tal qual a área técnica registrou no Informe nº 4/2016/SEI/SOR, **a LGT não tratou de eventual necessidade de estabelecimento de um prazo de validade para a licença, remetendo à regulamentação da ANATEL a fixação da sistemática e dos prazos a serem estabelecidos e obedecidos;**

ffff) No âmbito da regulamentação da Anatel, a área técnica consignou que só há tratamento expresso dessa questão para estações terrenas, conforme item 9 da Norma de Licenciamento de Estações Terrenas, aprovada pelo Resolução nº 593, de 7 de junho de 2012;

gggg) **Dessa feita, não há óbice legal a que o prazo da licença esteja vinculado à permanência das condições necessárias à operação da estação, ou seja, à existência de concessão, permissão ou autorização do serviço de telecomunicações ou à de autorização de uso de radiofrequências, que ampare a existência e validade da licença.**

hhhh) De fato, o entendimento é o de que cabe à Anatel definir em sua regulamentação as regras atinentes ao prazo da licença. Se atualmente a definição é de que a licença só vale até o vencimento de cada um dos prazos das outorgas que a amparam, é possível que a Agência edite regulamentação no sentido de que, mesmo após o prazo de vencimento da outorga que a ampare, a licença permaneça válida desde que, sem dissolução de continuidade, permaneça existindo outorga a amparar sua existência, seja em razão de prorrogação de outorga anterior seja da edição de nova outorga.

iiii) Com efeito, não há previsão legal de prazo de duração para o licenciamento de estações. Conforme disposto no art. 162 da LGT, as estações estão sujeitas à licença prévia e à fiscalização permanente, “nos termos da regulamentação”. Por sua vez, o Decreto nº 2.338/1997 expressamente determina caber à Anatel “disciplinar a exigência de licenças de instalação e funcionamento para operação de estação transmissora de radiocomunicação, bem como sua fiscalização” (art. 17, XXXVII).

jjjj) Daí se depreende que a lei e o Decreto atribuíram à Anatel a competência para definir os contornos do licenciamento, inclusive no que concerne ao prazo de sua duração. Não há, portanto, quanto a esse ponto, qualquer definição legal prévia, que impeça a regulamentação proposta pela área técnica.

kkkk) A alternativa depende, portanto, apenas de alteração regulamentar.

llll) Por derradeiro, cumpre apenas fazer uma ponderação em relação à aplicabilidade do artigo 26 da minuta de RGL. **As licenças emitidas antes da vigência do Regulamento e que, portanto, possuem prazo determinado, devem observar os prazos nela consignados.** Após o vencimento de sua validade, deve ser emitida nova licença, nos termos do novo RGL, ou seja, com prazo indeterminado. Ou seja, não há de se falar em convolação automática das licenças emitidas antes da vigência do Regulamento (por prazo determinado) para prazo indeterminado;

mmmm) Ou seja, a alteração regulamentar proposta não afeta a sistemática atual, uma vez que preserva sua lógica e sua validade, respeitando os prazos das atuais licenças. Entende-se, portanto, que a regra de

transição corretamente separa a sistemática atual da nova sistemática ora proposta.

nnnnn) Nessa linha, recomenda-se que seja adotada regra de transição, que preserve expressamente as situações consolidadas sobre a vigência da regulamentação anterior, conforme a seguinte redação proposta para o art. 37 do Regulamento Geral para o Licenciamento de Estações:

Proposta da PFE

Art. 37. O disposto no art. 26 não se aplica às licenças emitidas antes da publicação deste Regulamento.

Parágrafo único. Quando da renovação das licenças de que trata o caput, será emitida nova licença, com prazo indeterminado, em conformidade com o disposto no Capítulo VI, sendo devido o pagamento da Taxa de Fiscalização de Instalação no momento da emissão do respectivo certificado de licença.

ooooo) De qualquer forma, não obstante se entenda que essa regra de transição seja suficiente para que a nova regulamentação não interfira na regulamentação anterior e consequentemente nas discussões judiciais em curso, recomenda-se que seja avaliada a conveniência e a oportunidade de se instituir o licenciamento por prazo indeterminado – e, consequentemente, extinguir a previsão de incidência da TFI quando da renovação das licenças – antes da definição judicial a respeito da matéria.

ppppp) Apesar de terem sido avaliadas as possíveis opções para o gerenciamento da numeração e apontada a alternativa que contempla a escolha de uma Entidade Administradora externa como a opção mais viável para a administração sistêmica dos recursos de numeração, o corpo técnico informou que o tema encontra-se sob estudos mais aprofundados pela equipe do Projeto de Reavaliação de Numeração de Redes de Telecomunicações, sugerindo-se que a decisão a respeito do responsável pelos aspectos relativos ao gerenciamento dos recursos de numeração seja tomada pelo Conselho Diretor quando da deliberação daquele projeto;

qqqqq) Com isso, esta Procuradoria entende pertinente manifestar-se a respeito deste tema nos autos relativos ao Projeto de Reavaliação da Regulamentação de Numeração de Redes de Telecomunicações, após a realização de todos os estudos pertinentes e formalizada a proposta de alteração da regulamentação pelo corpo técnico da Agência;

rrrrr) Muito embora o corpo técnico tenha concluído que a alternativa que implica na expansão do uso de recursos de numeração para serviços de dados, incluindo o SCM, traria maiores benefícios, não é possível vislumbrar-se uma proposta efetiva nesta oportunidade;

sssss) A exemplo dos temas relativos ao responsável pela administração do recurso de numeração e às chamadas de longa distância, a expansão dos recursos de numeração a outros serviços também parece estar sendo tratada no Projeto de Reavaliação da Regulamentação de Numeração de Redes de Telecomunicações, incluindo-se no escopo deste;

ttttt) Com isso, esta Procuradoria reserva-se à análise dos aspectos jurídicos envolvidos quanto ao tema no momento oportuno, com a apresentação de uma proposta efetiva para a reavaliação do aspecto numeração. Caso a intenção seja, desde logo, nestes autos, implementar a expansão de recursos de numeração a serviços vinculados, é pertinente que seja esclarecida a forma pela qual esta será realizada;

uuuuu) No ponto, a equipe responsável pela reavaliação do modelo de outorga e licenciamento objetivou avaliar os benefícios trazidos pelo recurso de Código de Seleção de Prestadoras – CSP para o mercado de prestação do STFC de longa distância atualmente em execução. Propõe-se, inicialmente, a ampliação da possibilidade de pré-marcação de CSP da própria prestadora e de realização de estudos para um cenário de eliminação da utilização de CSP;

vvvvv) No entanto, da mesma forma que o tema referente ao responsável pela administração do recurso de numeração, o corpo técnico propõe que a reavaliação quanto ao tema do CSP em chamadas de longa distância seja realizado pela equipe de Projeto de Reavaliação da Regulamentação de Numeração de Redes de Telecomunicações, razão pela qual esta Procuradoria manifestar-se-á a respeito do tema nos autos pertinentes, após a realização de todos os estudos pertinentes e formalizada a proposta de alteração da regulamentação;

wwwww) Trata-se de proposta de adoção de um procedimento mais ágil e menos custoso para outorga de direito de exploração de satélite brasileiro, com o objetivo de estimular investimentos em infraestrutura de telecomunicações no país e de reduzir o risco de perda de prerrogativa de uso de recursos de órbita e espectro em coordenação ou notificação em nome do Brasil ante a UIT;

xxxxx) Para a implementação da proposta, sugeriu-se ao Conselho Diretor avaliar a conveniência e oportunidade de propor ao Poder Executivo a edição de projeto de lei que altere o art. 172, *caput*, §§ 2º e 3º;

yyyyy) Com a alteração da LGT, o direito de exploração seria conferido mediante **processo administrativo estabelecido pela Agência**. Tal procedimento, no entanto, ainda não consta no âmbito da presente proposta;

zzzzz) Verifica-se que a proposta está bem fundamentada e busca estimular investimentos em infraestrutura de telecomunicações no país e reduzir o risco de perda de prerrogativa de uso de recursos de órbita e

espectro em coordenação ou notificação em nome do Brasil ante a UIT;

aaaaaa) Dessa feita, não se vislumbra, em princípio, óbice à proposta. No entanto, vale registrar, a presente proposta não teve como escopo o procedimento a ser adotado pela Agência, razão pela qual não há como esta Procuradoria, neste momento, analisá-lo;

bbbbbb) **De qualquer sorte, cumpre frisar que, em não havendo licitação segundo as regras das demais outorgas do setor, é de suma importância que determinados princípios basilares atinentes a tal tipo de certame sejam observados, de modo a que haja objetividade e isonomia na conferência de direitos de exploração de satélites brasileiros;**

ccccc) O fato de a licitação ser eventualmente dispensada nos casos de conferência de direito de exploração de satélite brasileiro, em razão das peculiaridades atinentes a esse segmento em particular ao setor, não exige a Agência de, ao estabelecer o procedimento para tanto, garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, bem como dos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;

ddddd) **Em suma, esta Procuradoria não vislumbra óbice a que, uma vez alterada a LGT, seja estabelecido pela Agência procedimento mais simples e ágil para a conferência de direitos de exploração de direitos de satélites brasileiros, desde que, de qualquer sorte, esse procedimento observe os princípios ora elencados;**

eeeeee) Para implementação dessa alternativa, a área técnica sugeriu que o Conselho Diretor avalie a conveniência e oportunidade de propor ao Poder Executivo a edição de projeto de lei que altere o *caput* do art. 172 da LGT;

fffff) Nesse ponto, observa-se que a proposta não é a de se estabelecer um prazo indeterminado para o direito de exploração de satélite, mas sim de **manter o prazo de 15 (quinze) anos, possibilitando-se à Anatel, nos termos da regulamentação, dispor sobre a possibilidade de prorrogação por mais de uma vez e sobre os critérios e os requisitos para tanto;**

ggggg) **Nessa regulamentação, a ser editada pela Agência após a alteração legal, a Anatel levará em consideração a vida útil do satélite, a possibilidade ou não de sua substituição em cotejo com a manutenção do direito de exploração de determinada posição orbital ante a UIT, o impacto regulatório de eventual descontinuidade, dentre outras questões peculiares ao setor;**

hhhhh) Portanto, diante das considerações expostas neste opinativo, esta Procuradoria não vislumbra óbice à proposta da área técnica, desde que, na linha do que foi exposto em relação às autorizações de uso de radiofrequência, não sejam admitidas múltiplas prorrogações infinitas;

iiiiii) **No entanto, cumpre a esta Procuradoria alertar que, salvo autorização legal específica, não há de se falar em aplicabilidade da possibilidade de mais de uma prorrogação aos satélites já lançados;**

jjjjj) Os satélites já lançados foram conferidos em decorrência de procedimentos licitatórios, cujos editais, em cotejo com a LGT, previam, além do prazo de 15 (quinze) anos, a possibilidade de uma única prorrogação;

kkkkk) Em relação a esses satélites, portanto, para que haja a possibilidade de aplicação de mais de uma prorrogação, nos termos da alteração ora proposta, é preciso que também haja uma **autorização específica legal** para tanto;

lllll) Esta Procuradoria, portanto, recomenda que, caso a Agência entenda que é importante a aplicação da alteração legal ora proposta aos satélites já lançados (sob a égide do art. 172, *caput*, da LGT vigente), que proponha que o Poder Executivo também inclua no projeto de lei **autorização específica** para tanto;

mmmmm) Não se vislumbra impedimento jurídico à proposta de dispensa de constituição e de cobrança de créditos inferiores a R\$ 100,00, a ser instituída mediante lei específica, recomendando-se, tão somente, que o projeto de lei atribua à Anatel a competência para definir em quais hipóteses a dispensa de constituição será aplicável aos créditos não tributários. A redação sugerida é a seguinte:

Proposta da PFE

Art. XXX. Ficam dispensadas a constituição de créditos tributários, a inscrição em Dívida Ativa, e o ajuizamento da execução fiscal, bem assim cancelados o lançamento e a inscrição, quando o valor consolidado desses créditos, em relação a um mesmo devedor, for inferior a R\$ 100,00 (cem reais).

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo poderá ser aplicado aos créditos não tributários, na forma da regulamentação expedida pela Anatel.

nnnnn) Sugere-se a adequação do art. 11 da minuta de RGO nos seguintes termos:

Proposta da PFE:

Art. 11. O uso de radiofrequências destinadas à exploração de serviços de telecomunicações dependerá de prévia ~~outorga~~ autorização da Anatel, cujas condições estão estabelecidas em regulamentação específica.

Parágrafo único. Não será necessária a autorização para uso de radiofrequências quando forem utilizados apenas meios confinados, ~~ou~~ infraestrutura de terceiros ou equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita, conforme definidos pela Agência.

ooooo) A redação conferida ao art. 29 da minuta de RGL poderia ser mais enxuta ao deixar de fazer referência ao Livro e ao Título no qual se encontram as sanções previstas na LGT. A supressão desta referência não caracterizaria alteração de conteúdo e deixaria a redação mais adequada. Ademais, é pertinente a referência ao número da Lei Geral de Telecomunicações ao invés de mera referência à sigla “LGT”. A redação poderia ficar assim:

Proposta da PFE:

Art. 29. A infração a este Regulamento sujeita os infratores às sanções administrativas e penais definidas na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, bem como no Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas da Anatel.

ppppp) O art. 34 da proposta de Resolução que aprova o RGL estabelece nova redação ao art. 10 do Regulamento sobre Canalização e Condições de Uso de Radiofrequências na Faixa de 380 MHz a 400 MHz, aprovado pela Resolução nº 557, de 20 de dezembro de 2010. No entanto, o Regulamento em questão foi expressamente revogado pela Resolução nº 665/2016, conforme teor de seu art. 6º. Nesse sentido, recomenda-se que a área especializada esclareça o ponto, considerando a revogação da norma que pretende ser alterada pelo art. 34 da minuta de Resolução que aprova o RGL.

426. É o parecer. À consideração superior.

Brasília, 04 de novembro de 2016.

IGOR GUIMARÃES PEREIRA
Procurador Federal
Assessor Especial do Procurador-Geral
Mat. Siape nº 1585290

IVAN MAGALHÃES FRANCISCO
Procurador Federal
Coordenador de Procedimentos Fiscais
Mat. Siape nº 1585024

LUCAS BORGES DE CARVALHO
Procurador Federal
Coordenador de Procedimentos Fiscais Adjunto
Mat. Siape nº 1507343

LUCIANA CHAVES FREIRE FÉLIX
Procuradora Federal
Coordenador de Procedimentos Regulatórios Adjunta
Mat. Siape nº 1585078

MARINA GEORGIA DE OLIVEIRA E NASCIMENTO
Procuradora Federal
Coordenador de Procedimentos Regulatórios
Mat. Siape nº 1585369

[1] ARANHA, Márcio Iorio. *Políticas Públicas Comparadas de Telecomunicações (Brasil-EUA)*. Brasília: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC, 2005, p. 41.

[2] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências Reguladoras: Instrumentos do Fortalecimento do Estado*. São Paulo: Associação Brasileira de Agências Reguladoras, 2002, p.22. Disponível na Internet via <http://www.abar.org.br/legba/bancoDeMidia/arquivos/agenciasreguladoras.pdf>.

[3] ARANHA, Márcio Iorio. *Políticas Públicas Comparadas de Telecomunicações (Brasil-EUA)*. Ob. cit, p. 199.

[4] ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 104.

[5] “*Impact Assessment Guidelines*” (Orientações para Avaliação de Impacto. Tradução livre). Ob. cit.

[6] “*Ofcom Consultation Guidelines*” (Orientações do Ofcom sobre Consultas Públicas. Tradução livre). Disponível na Internet via http://www.ofcom.org.uk/consult/consult_method/ofcom_consult_guide (consultado em 11/04/2008).

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500014706201650 e da chave de acesso 6bd3b756

Documento assinado eletronicamente por IVAN MAGALHAES FRANCISCO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 11649919 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IVAN MAGALHAES FRANCISCO. Data e Hora: 04-11-2016 17:13. Número de Série: 3317919123241740967. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por IGOR GUIMARAES PEREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 11649919 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IGOR GUIMARAES PEREIRA. Data e Hora: 04-11-2016 17:12. Número de Série: 8081901340172081351. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por MARINA GEORGIA DE OLIVEIRA E NASCIMENTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 11649919 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARINA GEORGIA DE OLIVEIRA E NASCIMENTO. Data e Hora: 04-11-2016 17:09. Número de Série: 7039475072024638124. Emissor: AC CAIXA PF v2.

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 11649919 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCIANA CHAVES FREIRE FELIX. Data e Hora: 04-11-2016 17:10. Número de Série: 1162391175095102725. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por LUCAS BORGES DE CARVALHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 11649919 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCAS BORGES DE CARVALHO. Data e Hora: 04-11-2016 17:14. Número de Série: 4809944487027627816. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por PATRICIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 11649919 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI. Data e Hora: 04-11-2016 17:11. Número de Série: 2981176210093423292. Emissor: AC CAIXA PF v2.



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. 01699/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.014706/2016-50

INTERESSADOS: ANATEL - SOR - SUPERINTENDÊNCIA DE OUTORGA E RECURSOS À PRESTAÇÃO

ASSUNTOS: LICENCIAMENTO DE ESTAÇÕES DE TELECOMUNICAÇÕES

1. Aprovo o Parecer nº 668/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
2. Restituam-se os autos à origem.

Brasília, 04 de novembro de 2016.

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) 53500014706201650 e da chave de acesso 6bd3b756

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 13752982 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FIRMEZA SOARES. Data e Hora: 04-11-2016 17:38. Número de Série: 4644386688427865392. Emissor: AC CAIXA PF v2.
