

**ANÁLISE Nº 32/2016/SEI/RZ**

Processo nº 53500.018565/2014-82

Interessado: Órgãos de Segurança Pública, Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), Motorola, Associação Nacional dos Transportadores de passageiros sobre trilhos (ANP Trilhos), Associação Nacional de Transportadores Ferroviários (ANTF)

CONSELHEIRO**RODRIGO ZERBONE LOUREIRO****1. ASSUNTO**

Proposta de submissão à Consulta Pública da revisão do Regulamento sobre Canalização e Condições de Uso de Radiofrequências na Faixa de 148 a 174 MHz, aprovado pela Resolução n.º 568, de 15/06/2011.

2. EMENTA

SUPERINTENDÊNCIA DE PLANEJAMENTO E REGULAMENTAÇÃO. SUPERINTENDÊNCIA DE OUTORGA E RECURSOS À PRESTAÇÃO. PROPOSTA DE CONSULTA PÚBLICA. REVISÃO DO REGULAMENTO SOBRE CANALIZAÇÃO E CONDIÇÕES DE USO DE RADIOFREQUÊNCIAS NA FAIXA DE 148 A 174 MHZ. OPERAÇÃO DE SISTEMAS EM TECNOLOGIA ANALÓGICA E DIGITAL. DEFINIÇÃO DE CANAIS PREFERENCIAIS PARA O SERVIÇO LIMITADO PRIVADO (SLP). SEGURANÇA PÚBLICA. SERVIÇO DE ATENDIMENTO MÓVEL DE URGÊNCIA. COMUNICAÇÕES DE SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA. PELA SUBMISSÃO À CONSULTA PÚBLICA, NOS TERMOS PROPOSTOS PELA ÁREA TÉCNICA.

1. Proposta de Consulta Pública referente à revisão do Regulamento sobre Canalização e Condições de Uso de Radiofrequências na Faixa de 148 a 174 MHz, aprovado pela Resolução n.º 568, de 15/06/2011.

2. Atendidos os requisitos legais e regimentais e, reconhecida a conveniência e oportunidade da proposta, deve a minuta de Regulamento ser submetida à Consulta Pública, em observância ao art. 42 da Lei n.º 9.472, de 16/07/1997, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT) e ao art. 62 do Regimento Interno da Agência.

3. Pela aprovação da Consulta Pública, acompanhada da documentação que embasou a proposta, pelo prazo de 15 (quinze) dias, dispensada a realização de Audiência Pública, dada a simplicidade da matéria.

3. REFERÊNCIAS

- 3.1. Informe n.º 40/2015/ORDER-SOR/SPR-PRRE, de 19/06/2014 (fls. 02/05);
- 3.2. Contribuições da Consulta Interna n.º 581/2013 (fls. 46/55);
- 3.3. Análise Preliminar de Impacto Regulatório (fls. 57/58);
- 3.4. Parecer n.º 1135/2015/PFE-ANATEL/PGF/SGU, de 28/08/2015 (fls. 150/159);
- 3.5. Mem. n.º 64/2015-ORDER/SOR-Anatel, de 21/07/2015 (fl. 162);
- 3.6. Informe n.º 86/2015/ORDER-SOR/SPR-PRRE, de 01/10/2015 (fls. 164/165);
- 3.7. Contribuições da Consulta Interna n.º 677/2015 (fls. 198/204);

3.8. MACD n.º 41/2015-PRRE/SPR, de 02/10/2015 (fl. 208);

3.9. Processo n.º 53500.018565/2014-82.

4. **RELATÓRIO**

4.1. **DOS FATOS**

4.1.1. Trata-se de proposta de Consulta Pública da revisão do Regulamento sobre Canalização e Condições de Uso de Radiofrequências na Faixa de 148 a 174 MHz, aprovado pela Resolução n.º 568, de 15/06/2011.

4.1.2. O presente processo de alteração normativa foi instaurado em 14/08/2014 pela Gerência de Espectro, Órbita e Radiodifusão – ORER, com o objetivo, em síntese, de prorrogar a permissão para a operação de sistemas de radiocomunicações com tecnologia analógica nessa faixa de radiofrequências e de definir canais preferenciais do Serviço Limitado Privado (SLP) para aplicações do serviço de atendimento móvel de emergência (SAMU), de entidades e empresas dos setores metroviário e ferroviário e empresas que atuam no ramo de distribuição e manutenção de sistemas de água, energia elétrica e gás natural, conforme pleitos deduzidos por essas entidades à Agência.

4.1.3. Vale lembrar que o Regulamento originalmente aprovado pela Resolução n.º 523, de 15/12/2008 foi alterado pela Resolução n.º 568/2011 a fim de estimular a continuidade da migração tecnológica dos equipamentos e sistemas de telecomunicações em operação da faixa de VHF, por meio da restrição do uso, pelas detentoras de outorgas de radiofrequência nesta faixa, de equipamentos com tecnologia analógica, a partir de 31/12/2012:

Art 19. Após 31 de dezembro de 2012, não serão mais autorizados novos, nem renovadas autorizações de sistemas analógicos.

4.1.4. Como explicitado no Informe n.º 40/2015/PRER-SOR/SPR/PRRE, de 19/06/2015, visa-se, por meio da presente proposta de alteração, estender o prazo para utilização de sistemas analógicos para exploração dessa faixa de radiofrequências, além de adequar sua disponibilidade por meio da priorização do uso por atividades de relevante interesse e utilidade públicas.

4.1.5. A minuta preliminar da proposta foi submetida às críticas e sugestões dos servidores da Agência por meio da Consulta Interna n.º 581, disponibilizada no Sistema de Acompanhamento de Consulta Pública – SACP no período de 25/01/2013 a 11/02/2013, que recebeu 21 (vinte e uma) contribuições, devidamente apreciadas pelo corpo técnico.

4.1.6. Foi elaborada, então, uma Avaliação Preliminar de Impacto Regulatório da proposta, cuja conclusão é favorável às alterações sugeridas na minuta preliminar, senão vejamos:

Qual o tema a ser tratado?

O tema em análise refere-se às dificuldades que vêm sendo enfrentadas por órgãos de segurança pública, órgãos de serviços de atendimento móvel de urgência (SAMU), entidades e empresas dos setores metroviário e ferroviário e empresas que atuam no ramo de distribuição e manutenção de sistemas de água, energia elétrica e gás no que tange à utilização de faixas de radiofrequências entre 148 MHz a 174 MHz.

Essas dificuldades estão associadas a duas principais questões:

a) a premente necessidade, por parte de alguns dos atores envolvidos, de manter a utilização dos atuais sistemas analógicos, embasada pelo ainda expressivo ganho de escala dessa tecnologia, tanto sob a perspectiva industrial quanto da prestação do serviço, bem como pela dificuldade prática de aquisição de novos equipamentos, contrapondo-se ao prazo para descontinuação desse tipo de sistema, estabelecido no Regulamento aprovado pela Resolução n.º 568/2011; e

b) a inexistência de canais específicos no Regulamento aprovado pela Resolução n.º 568/2011 para uso preferencial para cada tipo de aplicação, fato esse que não

reflete a tendência de padronização de autorizações de radiofrequências que vêm sendo conferidas, além de aumentar o risco de não haver espectro suficiente para atividades relevantes como a do SAMU, de serviços de transporte e de serviços de infraestrutura urbana.

Como se pode observar, tais dificuldades originam-se no texto vigente da Resolução n.º 568/2011 e do Regulamento de condições de uso de radiofrequências por ela aprovado, havendo, assim, necessidade de proceder às pertinentes alterações como meio de solucionar as questões levantadas.

A esse respeito, note-se que em observância ao arcabouço legal e à regulamentação nacional, que exigem regras formais, expressas e claras quanto às condições de uso de radiofrequências, não há outra forma de dispor satisfatoriamente sobre o problema identificado sem que se realizem os devidos ajustes regulamentares.

Consequentemente, foi nesse sentido que o Conselho Diretor da Anatel definiu a ação cabível no presente caso, determinando à Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação (SOR) que, em conjunto com a Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR), encaminhasse a minuta de Revisão do Regulamento sobre Canalização e Condições de Uso de Radiofrequências na Faixa de 148MHz a 174MHz, para exame e deliberação do Órgão Colegiado, nos termos do Despacho Ordinatório 40/2015-CD.

Qual a ação proposta e seus possíveis impactos?

Tendo em vista que o tema em análise envolve situação bem delimitada na legislação e regulamentação brasileiras aplicáveis ao uso de radiofrequências no país, para a qual há uma única alternativa possível a fim de atender o disposto na Lei e nos regulamentos editados pela Agência, sendo essa alternativa fundada em procedimentos de rotina já consolidados no âmbito da Anatel, a ação a ser tomada no presente caso é vinculada.

Nesse sentido, a ação proposta é a revisão da Resolução e do Regulamento que dispõem sobre a faixa de radiofrequências de 148 MHz a 174 MHz, para:

- a) prever que o uso de novos sistemas analógicos na faixa pode ser autorizado nos próximos 5 anos, permitindo-se, a partir de 2020, apenas a prorrogação das autorizações existentes;
- b) estabelecer canais preferenciais para aplicações de segurança pública, SAMU, setores metroviário e ferroviário e aplicações atinentes à distribuição e manutenção de sistemas de água, energia elétrica e gás.

Por fim, cabe destacar que não se identificam, na presente proposta, impactos negativos à Agência e ao setor regulado. Pelo contrário, a prorrogação do uso de sistemas analógicos, com transmissões que devem obedecer à largura do canal como qualquer outro tipo de emissão, possibilitará a continuidade do efetivo uso da faixa no Brasil por entidades que prestam relevantes serviços à sociedade, sem aumento de potencial de interferências prejudiciais. Bem assim, o estabelecimento de aplicações preferenciais para alguns canais auxiliará a organização do espectro e a padronização das autorizações expedidas, além de preservar a operação de serviços que possuem grande impacto social.

4.1.7. A justificativa para a elaboração de análise preliminar da proposta, sem a estruturação de relatório específico de Análise de Impacto Regulatório (AIR), portanto, deveu-se à orientação dada pelo Conselho Diretor por meio do Despacho Ordinatório n.º 40/2015-CD, de 27/03/2015, exarado nos autos do Processo n.º 53500.024810/2014-91, de necessária revisão do Regulamento em voga:

O CONSELHO DIRETOR DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, no uso de suas atribuições legais, regulamentares e regimentais, examinando os autos do processo em epígrafe, referente aos Pedidos de Prorrogação de Prazo de uso de radiofrequências da POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS e da SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DE SANTA CATARINA, decidiu, em sua Reunião n.º 772, realizada em 26 de março de 2015, tendo por fundamento a Análise n.º 13/2015-GCIF, de 6 de fevereiro de 2015, determinar: [...] b) à Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação (SOR) que, em conjunto com a

Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR), encaminhe a minuta de Revisão do Regulamento sobre Canalização e Condições de Uso de Radiofrequências na Faixa de 148MHz a 174MHz, para exame e deliberação do Órgão Colegiado, no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias; [...].

4.1.8. A proposta foi, ato contínuo, encaminhada à Procuradoria Federal Especializada da Agência, que, por intermédio do Parecer n.º 1135/2015/PFE-ANATEL/PGF/SGU, de 28/08/2015, manifestou-se pela regularidade formal do trâmite de alteração normativa e entendeu suprida a elaboração de Análise de Impacto Regulatório por meio dos estudos prévios realizados sobre o tema. Sugeriu, porém, a realização de novo procedimento de Consulta Interna, uma vez que a documentação submetida à apreciação dos servidores da Agência por meio da Consulta n.º 677/2015 não teria contemplado a integralidade dos aspectos envolvidos na proposta de revisão regulamentar.

4.1.9. No mérito, a PFE não vislumbrou qualquer óbice jurídico à revisão regulamentar sugerida, tendo sugerido ajustes pontuais de redação e a complementação da fundamentação, pelo corpo técnico competente, de algumas das alterações propostas na Minuta de nova Resolução. Em especial, quanto à motivação para a definição de 11 (onze) canais preferenciais adicionais para uso dos sistemas de comunicações ferroviárias e metroviárias apenas no Estado de São Paulo e de 4 (quatro) canais duplex para uso preferencial em caráter secundário para sistemas de comunicação em minas subterrâneas.

4.1.10. Por meio do Informe n.º 86/2015/ORER-SOR/SPR-PRRE, de 01/10/2015, o corpo técnico competente analisou as considerações do opinativo da PFE e procedeu aos ajustes na minuta de Regulamento, nos termos ali sugeridos.

4.1.11. Com vistas a sanar a questão formal pontuada pela PFE, ademais, a proposta ajustada foi submetida às críticas e sugestões dos servidores da Agência, por meio da Consulta Interna n.º 677, realizada entre 14/09/2015 e 18/09/2015, que contou com 6 (seis) contribuições, devidamente examinadas pelo corpo técnico competente.

4.1.12. Superadas as controvérsias, a proposta de Consulta Pública foi encaminhada, por meio da Matéria para Apreciação do Conselho Diretor (MACD) n.º 41/2015-PRRE/SPR, de 02/10/2015, para análise e deliberação deste Colegiado.

4.1.13. Em 19/10/2015, o processo foi submetido a sorteio eletrônico e distribuído a este Gabinete para relatoria, nos termos regimentais.

4.1.14. É o breve relato dos fatos.

4.2. DA ANÁLISE

4.2.1. Trata-se de Proposta de Consulta Pública da revisão do Regulamento sobre Canalização e Condições de Uso de Radiofrequências na Faixa de 148 a 174 MHz, aprovado pela Resolução n.º 568, de 15/06/2011.

4.2.2. Inicialmente, cumpre salientar que a instauração e a instrução do presente procedimento para expedição de ato normativo obedeceram às disposições contidas na norma regimental da Agência, aprovada pela Resolução n.º 612, de 29/04/2013, em especial no tocante à avaliação de impacto regulatório da proposta e à submissão da minuta às críticas e sugestões dos servidores da Agência, senão vejamos:

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.

[...]

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

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

4.2.3. Dos autos, vê-se que todas as sugestões e comentários encaminhados nas duas fases de Consulta Interna foram devidamente analisados pela área competente, e as justificativas do acolhimento ou rejeição das sugestões encontram-se acostadas nos Relatórios de Contribuições Recebidas de fls. 46/55 (Consulta Interna n.º 581/2013) e de fls. 198/204 (Consulta Interna n.º 677).

4.2.4. A Procuradoria Federal Especializada, por meio do Parecer n.º 1135/2015/PFE-ANATEL/PGF/SGU, de 28/08/2015, pontuou o regular atendimento das disposições regimentais atinentes ao processo de elaboração de ato normativo e, sugerindo alguns ajustes formais e substanciais na proposta, opinou pela submissão da proposta à Consulta Pública. Eis as conclusões de seu opinativo:

a) Pela competência da Anatel em relação à regulamentação da matéria em questão, como forma de, no uso das atribuições que lhe foram conferidas, administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, expedindo e alterando as respectivas normas;

b) Pela necessidade de submissão da proposta em tela ao procedimento de Consulta Pública, arrolado pelo artigo 59 do Regimento Interno da Agência, bem como de divulgação da Consulta Pública e dos elementos pertinentes também na página da Anatel na Internet, nos moldes do § 3º do mesmo dispositivo;

c) Pela constatação de que foi realizada a Consulta Interna nº 581, de 15 de fevereiro de 2013, mas que o texto submetido à consulta não é o da proposta de revisão do Regulamento sobre Canalização e Condições de Uso de Radiofrequências na Faixa de 148 MHz a 174 MHz, aprovado pela Resolução nº 568/2011, mas sim de alterações nessa resolução, que não contemplam modificações relevantes na proposta;

c.1) Caberia, a princípio, a realização de nova Consulta Interna para viabilizar-se a manifestação dos servidores da Agência a respeito da resolução a ser editada pela Agência, nos termos do art. 60 do Regimento Interno da Agência, promovendo uma maior amplitude do debate acerca da norma em questão;

c.2) Dessa feita, esta Procuradoria recomenda que seja realizado novo procedimento de Consulta Interna, contemplando o novo texto regulamentar. Caso assim não se entenda, que seja apresentada a devida motivação pelo corpo técnico da Agência para a dispensa de realização do procedimento, nos termos admitidos pelo parágrafo único do art. 60 do Regimento Interno;

d) Outrossim, observa-se que a presente proposta foi precedida de Avaliação Preliminar de Impacto Regulatório, não tendo sido vislumbrados pelo corpo técnico da Agência prejuízos decorrentes da alteração regulamentar em razão dos estudos prévios realizados pela Agência, entendendo-se suprida a realização de Análise de Impacto Regulatório exigida no parágrafo único do art. 62 do Regimento Interno;

e) Quanto ao mérito da proposta, verifica-se que a revisão do Regulamento sobre

Canalização e Condições de Uso de Radiofrequências na Faixa de 148 MHz a 174 MHz, aprovado pela Resolução nº 568/2011 implicará em duas alterações substanciais em relação à norma atual: 1) ampliação do prazo para a concessão de autorizações, bem como de suas renovações, de sistemas analógicos; 2) definição de canais para uso específico de determinadas entidades. Além destas, observam-se outras modificações pontuais decorrentes da norma proposta;

Da possibilidade de utilização de sistemas analógicos

f) Com a alteração proposta, o termo final para a possibilidade de autorização de sistemas analógicos, fixado pelo Regulamento sobre Canalização e Condições de Uso de Radiofrequências na Faixa de 148 MHz a 174 MHz em 31 de dezembro de 2012, passaria a ser 31 de dezembro de 2020, permitindo-se, ainda, a renovação das autorizações de uso de radiofrequências existentes;

f.1) Além de ampliar o prazo em questão, a proposta também permite que as autorizações de uso de radiofrequências existentes sejam prorrogadas, aumentando ainda mais a possibilidade de utilização de sistemas analógicos, apesar de estabelecer, em seu parágrafo primeiro, preferência pelos sistemas em tecnologia digital;

f.2) Quanto à redação do dispositivo regulamentar proposto, esta Procuradoria recomenda utilização da expressão “*prorrogação*” ao invés de “*renovação*” das autorizações de uso de radiofrequências, adequando-se a norma regulamentar aos termos utilizados pelo próprio art. 167, §1º da Lei Geral de Telecomunicações ao tratar da prorrogação do direito de uso de radiofrequências;

f.3) Com a sugestão apresentada pela Procuradoria, a redação da norma poderia ficar assim:

Proposta da Procuradoria

Art. 15. Após 31 de dezembro de 2020, não serão mais autorizados novos sistemas analógicos, permitindo-se, após essa data, somente a prorrogação das autorizações de uso de radiofrequências já existentes.

Da definição de canais para uso específico

g) A proposta também contempla a definição de canais preferenciais para aplicações específicas, atendendo a demandas formuladas por determinadas entidades junto à Agência;

g.1) Do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU)

g.1.1) O art. 9º da norma proposta estabelece o uso preferencial de determinados canais por sistemas do serviço de atendimento móvel de urgência (SAMU), em todo o território nacional. O parágrafo único desse dispositivo propõe, ainda, que, nas regiões que não compreendam as capitais dos estados e do Distrito Federal e suas respectivas regiões metropolitanas, o uso de tais canais seja feito de forma compartilhada com as empresas provedoras de água, energia elétrica e gás;

g.1.2) No ponto, observa-se que a proposta encontra-se devidamente fundamentada pelo corpo técnico, restando evidente o atendimento a demandas de serviços móveis de urgência, que prestam relevante serviço público, atendendo-se aos requisitos previstos nos arts. 159 e 161 da LGT;

Setor metro-ferroviário nacional

h) O regulamento proposto também define canais para uso específico do setor metro-ferroviário nacional, tendo sido verificado pelo corpo técnico a ausência de impacto negativo, o atendimento ao interesse público, e entendeu-se oportuna a definição de canais de uso preferencial para essas aplicações, esta Procuradoria não vislumbra óbices à alteração regulamentar neste ponto;

h.l) A definição de onze canais preferenciais adicionais para uso de sistemas de comunicações ferroviárias e metroviárias apenas no Estado de São Paulo, constante do parágrafo único do art. 10 da minuta apresentada, possivelmente decorre da dimensão da malha metro-ferroviária do estado, todavia, é interessante que o corpo técnico decline a

devida fundamentação para tanto, para fins de instrução dos autos e amparo da decisão a ser proferida pelo Conselho Diretor;

Setor de distribuição e manutenção de sistemas de água, energia elétrica e gás

i) A designação de canais para uso pelo setor de distribuição e manutenção de sistemas de água, energia elétrica e gás decorreu do atendimento a pleitos formulados junto à Agência, alinhando-se com os princípios que regem o uso do espectro de radiofrequências, além de favorecer “a consecução de atividades relevantes para a sociedade com limitações mínimas para eventuais outros interessados na faixa”, razão pela qual este órgão de consultoria não vislumbra óbices de ordem jurídica também quanto a esta designação específica;

Sistemas para exploração de minas subterrâneas

j) A alteração prevista no art. 12 da minuta regulamentar é relativa ao estabelecimento de quatro canais duplex para uso preferencial de sistemas para exploração de minas subterrâneas em caráter secundário. No ponto, recomenda-se apenas que se deixe registrado nos autos o fundamento para a designação em questão, esclarecendo-se, por exemplo, em que momento essa situação foi objeto de autorização pela Agência;

Das demais alterações verificadas na minuta regulamentar

k) Quanto ao art. 5º da Resolução proposta, observa-se que a minuta exclui, em relação à norma atual, as referências quanto às subfaixas de radiofrequências de 138,00 MHz a 143,60 MHz, de 143,60 MHz a 143,65 MHz e de 143,65 MHz a 144,00 MHz, alheias ao escopo do regulamento em questão, que trata do uso de radiofrequências na faixa de 148 MHz a 174 MHz. Por cautela, considerando as exclusões realizadas, seria interessante que o corpo técnico da Agência indicasse a existência de regulamentações que abranjam as subfaixas de 138,00 MHz a 143,60 MHz, de 143,60 MHz a 143,65 MHz e de 143,65 MHz a 144,00 MHz, para melhor subsidiar a decisão a ser adotada pelo Conselho Diretor;

l) Quanto à redação do parágrafo segundo do art. 2º da minuta regulamentar, sugere-se apenas um ajuste redacional quanto ao termo “*motivada*” para deixar a norma mais clara;

Proposta da Procuradoria

§2º Em casos excepcionais, a Anatel poderá, de forma motivada, autorizar o uso diverso do sentido de transmissão definido no caput, desde que não importe prejuízo à administração do espectro e nem cause interferência prejudicial em serviços regularmente autorizados.

m) O art. 13 da proposta regulamentar objetivou estabelecer a forma pela qual as autorizações de uso de radiofrequências relativas aos sistemas que utilizem os canais estabelecidos como preferenciais para determinadas aplicações deixarão de ocupar esses canais, dispondo que tais autorizações não seriam prorrogadas, salvo se os demais canais estiverem indisponíveis;

m.1) Considerando o disposto no art. 15 do Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências, esta Procuradoria recomenda que o corpo técnico da Agência verifique a conveniência de estabelecer-se um prazo máximo para a adequação do funcionamento dessas estações, com o objetivo de liberar com brevidade a utilização dos canais preferenciais, evitando-se ao máximo a ocorrência de interferências prejudiciais;

n) Esta Procuradoria não vislumbra óbices jurídicos à proposta de Revisão do Regulamento sobre Canalização de Uso de Radiofrequências na Faixa de 148 MHz a 174 MHz, apenas com as considerações pontuais apresentadas neste parecer;

o) Feitas essas breves considerações, esta Procuradoria requer que, após a conclusão dos atos finais de instrução pela área técnica, conforme a praxe e com base nas disposições regimentais pertinentes, que os autos lhe sejam oportunamente restituídos, para exame da legalidade dos fundamentos da proposta, com o fito de subsidiar a tomada da decisão final do Conselho Diretor da Agência.

4.2.5. As recomendações da PFE foram devidamente avaliadas pelo corpo técnico competente no âmbito do Informe n.º 86/2015/ORER-SOR/SPR-PRRE, de 01/10/2015, que assim se manifestou:

5.7.1 “c.2) Desta feita, esta Procuradoria recomenda que seja realizado novo procedimento de Consulta Interna, contemplando o novo texto regulamentar.” Concordando com a sugestão, submeteu-se a proposta a nova Consulta Interna. A CI nº 677 transcorreu no período de 14 a 18 de setembro de 2015, tendo recebido 6 (seis) contribuições, tendo sido analisadas e consideradas conforme relatório anexo, onde nenhuma das contribuições foi acatada.

5.7.2 “f.2) Quanto à redação do dispositivo regulamentar proposto, esta Procuradoria recomenda a utilização da expressão “prorrogação” ao invés de “renovação” das autorizações de uso de radiofrequências, adequando-se a norma regulamentar aos termos utilizados pelo próprio art. 167, §1º da Lei Geral de Telecomunicações ao tratar da prorrogação do direito de uso de radiofrequências.” Sugestão acatada e texto adequado.

5.7.3 “h.1) A definição de onze canais preferenciais adicionais para uso de sistemas de comunicação ferroviária e metroviária apenas no Estado de São Paulo... é interessante que o corpo técnico decline a devida fundamentação para tanto, para fins de instrução dos autos e amparo da decisão a ser proferida pelo Conselho Diretor”. Para a região metropolitana do Estado de São Paulo foram alocados 10 (dez) canais adicionais em virtude da alta demanda, em face da grande concentração de sistemas ferroviários que atendem a região.

5.7.4 “j) ...estabelecimento de quatro canais duplex para uso preferencial de sistemas de exploração de minas subterrâneas em caráter secundário. No ponto, recomenda-se apenas que se deixe registrado nos autos o fundamento para a designação em questão, esclarecendo-se, por exemplo, em que momento essa situação foi objeto de autorização pela Agência”.

Conforme solicitado, seguem em anexo cópias do ATO N.º 4015, de 15 de julho de 2009 e do Memorando nº 19/2011-RFCEE, de 10 de maio de 2011, que dão origem aos canais considerados para o uso em minas subterrâneas. Tais pares de canais não seguem as tabelas de canalização previstas no regulamento, pois o sistema empregado em minas utiliza uma antena do tipo “cabo fendido”, que percorre o teto da mina, necessitando um maior afastamento entre as frequências de ida e volta.

5.7.5 “k) Quanto ao artigo 5º da Resolução proposta, observa-se que a minuta exclui, em relação à norma atual, as referências quanto às subfaixas de radiofrequências de 138,00 MHz a 143,60 MHz, de 143,60 MHz a 143,65 MHz, de 143,65 MHz a 144,00 MHz, alheias ao escopo do regulamento em questão, que trata do uso de radiofrequências na faixa de 148 MHz a 174 MHz. Por cautela, considerando as exclusões realizadas, seria interessante que o corpo técnico da Agência indicasse a existência de regulamentações que abranjam as subfaixas de 138,00 MHz a 143,60 MHz, de 143,60 MHz a 143,65 MHz e de 143,65 MHz a 144,00 MHz, para melhor subsidiar a decisão a ser adotada pelo Conselho Diretor.”

Conforme solicitado, segue a indicação das respectivas regulamentações:

- 138,00 MHz a 143,60 MHz – Portaria MC nº 989/1974; **[1]**
- 143,60 MHz a 143,65 MHz – Resolução nº 515/2008;
- 143,65 MHz a 144,00 MHz – Portaria MC nº 989/1974.

5.7.6 “l) Quanto à redação do parágrafo segundo do art. 2º da minuta regulamentar, sugere-se apenas um ajuste relacional quanto ao termo “motivada” para deixar a norma mais clara:” Proposta da Procuradoria – “§ 2º Em casos excepcionais a Anatel poderá, de forma motivada, autorizar o uso diverso do sentido de transmissão definido no caput, desde que não importe prejuízo à administração do espectro e nem cause interferência prejudicial em serviços regularmente autorizados.” Sugestão acatada.

5.7.7 “Considerando o disposto no art. 15 do Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências, esta procuradoria recomenda que o corpo técnico da Agência verifique a conveniência de estabelecer-se um prazo máximo para adequação do funcionamento dessas estações, com o objetivo de liberar com brevidade a utilização dos canais preferenciais, evitando-se ao máximo a ocorrência de interferências prejudiciais”. Não se vislumbra a necessidade de estabelecimento de prazo para adequação dos sistemas existentes, uma vez que estes poderão continuar em operação até o vencimento de suas

licenças. Somente no caso de pedido de prorrogações será verificada a disponibilidade dos demais canais (os não preferenciais) para que seja feita a alteração. Caso tal alteração de canal não seja possível estes poderão prorrogar suas autorizações nos mesmos canais.

4.2.6. À luz do cenário que conformou a presente proposta, já detalhada acima, a revisão do Regulamento sobre Canalização e Condições de Uso de Radiofrequências na Faixa de 148 a 174 MHz, aprovado pela Resolução n.º 523, de 15/12/2008, envolve, essencialmente, duas alterações substanciais no texto da norma hoje vigente, quais sejam: **a)** a ampliação do prazo de operação dos sistemas de analógicos na exploração das subfaixas de radiofrequência em questão; e **b)** a definição de canais de uso específico do Serviço Limitado Privado (SLP) para aplicações do serviço de atendimento móvel de emergência (SAMU), de entidades e empresas dos setores metroviário e ferroviário e empresas que atuam no ramo de distribuição e manutenção de sistemas de água, energia elétrica e gás natural.

Da possibilidade de utilização de sistemas analógicos

4.2.7. Como é cediço, a Resolução n.º 568, de 15/06/2011, que alterou o citado Regulamento, originalmente aprovado pela Resolução n.º 528/2008, fixou o prazo final de 31/12/2012 para as autorizações de operação, em caráter primário, dos sistemas analógicos operantes em tais radiofrequências, com vistas a estimular a migração tecnológica desses sistemas de telecomunicações:

Art. 19. Após 31 de dezembro de 2012, não serão mais autorizados novos nem renovadas autorizações de sistemas analógicos.

4.2.8. A lógica que orientou a revisão regulamentar, à época, foi a de maximização da eficiência do uso do espectro, tendo em vista que o rádio digital trafega com largura de faixa mais estreita, assegurando, assim, a inclusão de 2 (dois) ou 3 (três) canais digitais na mesma largura de um canal analógico. Desta sorte, a regulamentação da Agência paulatinamente endereçou a supressão do uso dos sistemas analógicos e sua substituição pelos sistemas digitais apenas.

4.2.9. A necessidade de assegurar a possibilidade de uso dos equipamentos com tecnologia analógica, a despeito da citada previsão, foi trazida à baila por diversas entidades públicas ou que prestam serviços de utilidade pública e, inclusive, por fabricantes de equipamentos, que, em diversos pleitos submetidos à Agência, alegaram a existência de base significativa de sistemas analógicos em operação, a complexidade da sua substituição gradual e a falta de orçamento para implementação do novo parque tecnológico, bem como a longevidade dos equipamentos em uso.

4.2.10. Verificou-se ademais que, não obstante as limitações dos sistemas analógicos em termos de eficiência espectral, esses são predominantemente utilizados pela maioria das Secretarias de Segurança Pública dos Estados, cooperativas de rádio táxi e empresas atuantes nos setores de provimento de água, energia elétrica, gás natural, dentre outros.

4.2.11. No Informe n.º 40/2015/ORER-SOR/SPR-PRRE, de 19/06/2014, que instaurou o debate sobre a proposta de revisão do Regulamento em tela, o corpo técnico competente ponderou sobre o quão insuficiente mostrou-se o prazo inicialmente previsto para a adaptação dos sistemas tecnológicos, de sorte que a revisão regulamentar afigura-se como medida inafastável para solução da controvérsia.

4.2.12. A proposta ora em análise, assim, sugere a extensão do prazo para utilização da citada faixa por meio de sistemas de tecnologia analógica, permitindo novas autorizações de direito de uso até 31/12/2020, bem como a prorrogação das outorgas hoje vigentes independentemente de tal prazo, de sorte a assegurar às entidades *“maior estabilidade regulatória para que deem continuidade às suas relevantes operações, sem prejuízo para que, no*

devido tempo, substituam os equipamentos que empregam” [2]

4.2.13. Vale lembrar que o Conselho Diretor já apreciou, ainda que com escopo limitado, as dificuldades operacionais envolvidas nessa controvérsia em sede da análise do caso concreto submetido à apreciação da Agência relativo às radiofrequências utilizadas pela Polícia Militar do Estado de Minas Gerais e da Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina (SAMU/SC) [3], no qual era solicitada a prorrogação do uso dos sistemas analógicos nas exploração das outorgas de radiofrequências associadas ao SLP.

4.2.14. Naquela ocasião, defendi solução alternativa, de caráter excepcional, com vistas a assegurar o funcionamento dos sistemas analógicos em relação aos quais se demandava a prorrogação das autorizações de direito de uso, diante do preponderante interesse público em evidência no caso e dos impactos deletérios que a inviabilização da prestação de tais serviços geraria à população:

4.2.8. A meu ver, ainda que um dos objetivos dos trabalhos de revisão da Resolução n.º 568/2011 seja contemplar a possibilidade excepcional de prorrogação do uso de sistemas analógicos atualmente em operação, detidos por órgãos públicos que prestam serviços de elevada relevância para a população, diante das reconhecidas dificuldades de modernização da infraestrutura instalada, a regulamentação atualmente vigente não respalda tal solução, vez que fixa como marco limite para novas autorizações e prorrogações de autorizações de sistemas analógicos a data de 31/12/2012.

[...]

4.2.10. O resultado prático do indeferimento, todavia, deve ser contornado, a fim de resguardar o incontestável interesse público envolvido no presente caso, evitando quaisquer prejuízos advindos do cumprimento literal do artigo 19 da Resolução n.º 568/2011, e de eventual desativação dos equipamentos analógicos em operação, ponto destacado pelo Relator da matéria para a proposta consignada em sua Análise.

4.2.11. Sugiro, então, da mesma maneira como proposto para o caso do pleito da Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina – que, como apurado, guarda a especificidade de se tratar de outorga já vencida – que seja autorizada à PM/MG a execução do SLP por meio do uso em caráter excepcional das radiofrequências que se pretendia prorrogadas no presente pleito, por prazo suficiente para que as alterações regulamentares estudadas sejam aprovadas e implementadas, ocasião em que seriam emitidas novas autorizações, em novo contexto regulamentar favorável.

4.2.12. A solução para os dois casos, portanto, tanto da PM/MG quanto da Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina (SAMU/SC) seria equivalente, por meio da expedição de autorizações de uso de radiofrequências em caráter excepcional, a fim de resguardar o interesse público contra os efeitos da necessária negativa de provimento do pleito de prorrogação de direito de uso de radiofrequências, por ausência de previsão regulamentar.

4.2.13. Tal solução intermediária e excepcional exsurge como alternativa à simples negativa de pleitos de prorrogação de autorizações de uso de radiofrequências, a fim de viabilizar, em prol do interesse público devidamente fundamentando, as condições de acesso e fruição do serviço pela população, até que seja normalizada a situação transitória de ausência de previsão regulamentar da prorrogação do uso de sistemas analógicos.

[...]

4.2.15. Neste contexto, ressalto a preocupação do Conselheiro Relator quanto à urgência da conclusão dos trabalhos de revisão do Regulamento aprovado pela Resolução n.º 568/2011, que merecem atenção prioritária, para que a minuta da proposta seja encaminhada para exame e deliberação deste Colegiado em curto prazo.

4.2.16. Feitas essas considerações e, vislumbrado o interesse público na manutenção da operação dos sistemas analógicos supracitados, proponho autorizar o uso de radiofrequência na faixa de 148MHz a 174MHz, em caráter excepcional, à Polícia Militar de Minas Gerais (PM/MG), sem exclusividade, atrelada à autorização do SLP por ela detida, pelo prazo de 2 (dois) anos, mantidas as demais providências sugeridas na conclusão da

Análise do Conselheiro Relator, com destaque apenas da excepcionalidade da autorização de uso de radiofrequência outorgada à Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina (SAMU/SC).

4.2.15. Isto posto, vê-se que a presente proposta de revisão endereça, de forma definitiva e com eficácia ampla, a solução de longo prazo que assegura a continuidade da operação dos sistemas analógicos existentes por quem tiver interesse, ainda que fixe a preferência pelos sistemas de tecnologia digital.

Da definição de canais para uso específico

4.2.16. Em atendimento, ademais, a demandas específicas de entidades prestadoras de serviços de interesse público, foi proposto o estabelecimento de canais preferenciais de radiofrequência para aplicações específicas, quais sejam, para o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e para os setores metro-ferroviário nacional e de distribuição e manutenção de sistemas de água, energia elétrica e gás.

4.2.17. As razões para o acolhimento dos pleitos em questão na minuta de revisão do Regulamento foram assim defendidas pelo corpo técnico competente:

5.13. Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU)

5.13.1. Em 07 de dezembro de 2012 foi protocolado na Agência o Ofício nº 339/2012-DTFCI/SAMU-Diretoria, da Secretaria Municipal de Saúde do Município de São Paulo, por meio do qual solicitou a destinação de canais de radiofrequências, para uso específico do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU). O pedido foi reiterado em 29 de janeiro de 2013, por meio do Ofício n.º 113/2013-DIRETORIA, o qual sugeriu ainda a indicação de 10 canais adicionais para uso no município de São Paulo e 12 canais para uso compartilhado em todo território nacional.

5.13.2. Após análise da documentação apresentada, considerando a relevância do serviço e os demais argumentos apresentados, entendeu-se justificável a definição de canais para uso específico do SAMU, principalmente devido à possibilidade de interferências prejudiciais, as quais ocasionam falha na comunicação, podendo provocando atrasos no atendimento às vítimas que necessitam de socorro.

5.13.3. Considerando, ainda, que o SAMU é prestado em diversas regiões do país, entendemos ser conveniente que tais canais sejam-lhe destinados para uso em todo território nacional. Porém, como em localidades do interior dos estados a demanda por canais para esse tipo de aplicação apresenta-se de forma reduzida, propõem-se o compartilhamento, nestas localidades, com sistemas de uso de empresas do setor de água, energia elétrica e gás, a fim de proporcionar uso mais eficiente do espectro de radiofrequências.

5.14. Setor metro-ferroviário nacional:

5.14.1. Em 31 de janeiro de 2013, em reunião na Anatel, a ANP Trilhos (Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros sobre Trilhos), a Supervia - RJ, o Metrô - SP e o Metrô - DF apresentaram pleito para que a Anatel destinasse faixas de radiofrequências dedicadas e exclusivas para a utilização do setor metro-ferroviário nacional.

5.14.2. Essa reunião seguiu-se de outra, em 04 de fevereiro de 2013, com a presença de representantes da ANTF (Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários), ALL (América Latina Logística), MRS Logística e Vale, os quais apresentaram tabela contendo proposta de canais de radiofrequências para utilização específica para comunicações ferroviárias em todo território nacional, na faixa de 157 MHz a 164 MHz. A Carta ANTF nº 05/2013, protocolada pela ANTF em 27 de fevereiro de 2013, ratifica a necessidade dos canais de radiofrequências propostos na reunião.

5.14.3. Em 15 de março de 2013 foi realizada nova reunião na Anatel, da qual participaram a ANP Trilhos, a Supervia - RJ, o Metrô - RJ, o Metrô - SP, a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM-SP) e o Metrô - DF. Na ocasião as empresas apresentaram pleito

para utilização exclusiva de um mínimo de 60 canais de comunicação na faixa de radiofrequências de 157 a 163 MHz, tendo o representante da Anatel solicitado que fosse verificada a possibilidade de utilizar os mesmos canais sugeridos pela ANTF para as comunicações ferroviárias de transporte de cargas, de forma a otimizar o uso do espectro de radiofrequências.

5.14.4. Com base em todas as informações apresentadas, procedeu-se à análise dos pleitos do ponto de vista do gerenciamento do espectro de radiofrequências, de seu uso eficiente, de seu emprego racional e econômico e de seu fim social, verificando-se que o atendimento das necessidades manifestadas coaduna-se com o interesse público e não acarreta impactos negativos ao uso da faixa em questão.

5.14.5. Nesse sentido, entende-se oportuno prever, na regulamentação da faixa, canais de uso preferencial para essas aplicações.

5.15. Setor de distribuição e manutenção de sistemas de água, energia elétrica e gás:

5.15.1. Recentemente, representantes de empresas que atuam no ramo de distribuição e manutenção de sistemas de água, energia elétrica e gás compareceram à Anatel para pleitear uso preferencial de canais de radiofrequências, na faixa em estudo, visando permitir a atuação conjunta de diversas concessionárias em casos emergenciais, com a comunicação entre equipes, mesmo sendo elas de empresas diversas.

5.15.2. Na mesma linha das demais solicitações, verificou-se que o atendimento dos pedidos está alinhado aos princípios que regem o uso do espectro de radiofrequências e que a indicação de canais preferenciais para a aplicação mencionada é positiva para a organização desse uso, favorecendo a consecução de atividades relevantes para a sociedade com limitações mínimas para eventuais outros interessados na faixa. Assim, entende-se que os pleitos recebidos podem ser atendidos.

5.15.3. Para esse fim foram levantadas as ocupações dos canais da faixa de interesse, tendo sido selecionados 10 canais da tabela C1 e 20 canais de tabela C2, da Resolução n.º 568/2011, além dos canais definidos para uso do SAMU, para uso preferencial de entidades que atuam no ramo de água, energia elétrica e gás, nos municípios fora das capitais estaduais e do DF, e suas respectivas regiões metropolitanas.

4.2.18. Desta sorte, a definição de canais de uso exclusivo para tais setores teve por fim a maximização da eficiência do uso do espectro de radiofrequências, por meio da uniformização das radiofrequências utilizadas por essas redes de telecomunicações, e da garantia de qualidade e segurança das informações trafegadas, a partir da diminuição de riscos de interferências prejudiciais.

4.2.19. A proposta atende, pois, as premissas insculpidas nos art. 159 a 161 da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), que dispõem, *in verbis*:

Art. 159. Na destinação de faixas de radiofrequência serão considerados o emprego racional e econômico do espectro, bem como as atribuições, distribuições e consignações existentes, objetivando evitar interferências prejudiciais.

Parágrafo único. Considera-se interferência prejudicial qualquer emissão, irradiação ou indução que obstrua, degrade seriamente ou interrompa repetidamente a telecomunicação.

Art. 160. A Agência regulará a utilização eficiente e adequada do espectro, podendo restringir o emprego de determinadas radiofrequências ou faixas, considerado o interesse público.

Parágrafo único. O uso da radiofrequência será condicionado à sua compatibilidade com a atividade ou o serviço a ser prestado, particularmente no tocante à potência, à faixa de transmissão e à técnica empregada.

Art. 161. A qualquer tempo, poderá ser modificada a destinação de radiofrequências ou faixas, bem como ordenada a alteração de potências ou de outras características técnicas, desde que o interesse público ou o cumprimento de convenções ou tratados internacionais assim o determine.

Parágrafo único. Será fixado prazo adequado e razoável para a efetivação da mudança.

4.2.20. De fato, em se tratando de atividades de relevância estratégica para a população, que demandam operação segura e eficiente por parte de seus prestadores, a destinação de canais de uso exclusivo afigura-se solução alinhada ao interesse público primário que deve orientar a destinação de radiofrequências por parte desta Agência.

4.2.21. Vale salientar que a presente proposta considera as diversidades regionais do país, prevendo para as localidades do interior, em que há reduzida demanda por canais para esses tipos de aplicações, o compartilhamento dos canais de uso exclusivo pelos sistemas do serviço de atendimento móvel de urgência (SAMU) e pelas empresas dos setores de energia elétrica, água e gás, sempre visando assegurar o uso eficiente do espectro.

4.2.22. A meu ver, a presente Proposta de Regulamento consolida acertadamente as alterações necessárias à atualização da regulamentação das condições de uso da faixa de radiofrequências de 148 a 174 MHz, alinhadas à orientação exarada por este Colegiado.

4.2.23. Isto posto, acolho integralmente as razões e fundamentos apresentados pelo corpo técnico competente nos Informes n.º 40/2015/ORER-SOR/SPR-PRRE, de 19/06/2014 e n.º 86/2015/ORER-SOR/SPR-PRRE, de 01/10/2015, que adoto como razão de decidir, nos termos do art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784, de 29/01/1999 – Lei de Processo Administrativo (LPA) para propor a submissão à Consulta Pública, pelo prazo de 15 (quinze) dias, da proposta de revisão do Regulamento em tela, nos termos da minuta em anexo, dispensada a realização de Audiência Pública, dada a simplicidade da matéria.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, atendidos os requisitos legais e regimentais e, reconhecida a conveniência e oportunidade da proposta, proponho submeter ao procedimento de Consulta Pública, pelo prazo de 15 (quinze) dias, a presente proposta de revisão do Regulamento sobre Canalização e Condições de Uso de Radiofrequências na Faixa de 148 a 174 MHz, nos termos da minuta Anexa a esta Análise, dispensada a realização de Audiência Pública, dada a simplicidade da matéria.

6. ANEXO

Minuta de Consulta Pública do Regulamento, com seus respectivos Anexos.

[1] Portaria revogada por Regulamento específico que trata das condições de uso desses blocos de frequência para aplicações de segurança pública, defesa nacional e setor de infraestrutura.

[2] Fl. 4.

[3] Matéria deliberada na 772ª Reunião do Conselho Diretor, realizada em 26/03/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Zerbone Loureiro, Conselheiro**, em 07/07/2016, às 19:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 30, II, da Portaria nº 1.476/2014 da Anatel.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.anatel.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **0623818** e o código CRC **10C0A664**.

Referência: Processo nº 53500.018565/2014-82

SEI nº 0623818