

ANÁLISE N° 79/2021/CB

Processo n° 53500.065611/2020-81

Interessado: Superintendência de Controle de Obrigações

1. CONSELHEIRO

CARLOS MANUEL BAIGORRI

2. ASSUNTO

2.1. Revisão da metodologia de cálculo do valor-base das sanções de multa relativa à execução sem outorga de serviço de telecomunicações ou pelo uso não autorizado do espectro de radiofrequências, aprovada pela Portaria n° 788, de 26 de agosto de 2014.

3. EMENTA

METODOLOGIA DE CÁLCULO DO VALOR BASE DAS SANÇÕES DE MULTA RELATIVA A INFRAÇÃO À EXECUÇÃO SEM OUTORGA DE SERVIÇO DE TELECOMUNICAÇÕES OU PELO USO NÃO AUTORIZADO DO ESPECTRO DE RADIOFREQUÊNCIAS. PROPOSTA DE REVISÃO. CONSULTA PÚBLICA.

3.1. Trata-se de proposta de alteração da metodologia de cálculo do valor-base das sanções de multa relativa à execução sem outorga de serviço de telecomunicações ou pelo uso não autorizado do espectro de radiofrequências, aprovada pela Portaria n° 788, de 26 de agosto de 2014.

3.2. Reconhecida a conveniência e oportunidade da proposta de alteração da metodologia para cálculo da sanção de multa relativa a execução sem outorga de serviço de telecomunicações ou pelo uso não autorizado do espectro de radiofrequências, cabe sua submissão prévia ao processo de Consulta Pública, conforme art. 42 da Lei n° 9.472/1997.

3.3. Pela submissão da proposta à Consulta Pública.

4. REFERÊNCIAS

4.1. Lei n° 9.472, de 16 de julho de 1997 - Lei Geral das Telecomunicações - LGT;

4.2. Lei n° 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal;

4.3. Resolução n° 589, de 7 de maio de 2012, que aprova o Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas (Rasa);

4.4. Resolução n° 612, de 29 de abril de 2013, que aprova o Regimento Interno da Anatel;

4.5. Resolução n° 695, de 20 de julho de 2018, que aprova o Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequências;

4.6. Resolução n° 722, de 18 de fevereiro de 2020, que alterou o Regimento interno da Anatel, para incluir, entre as competências da SCO, a de decidir em grau recursal, acerca de Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações referentes ao óbice às atividades de fiscalização e a irregularidades técnicas constatadas em fiscalização nas estações de telecomunicações e de radiodifusão;

4.7. Portaria n° 788, de 26 de agosto de 2014, que dispõe sobre a metodologia de cálculo do valor base das sanções de multa relativa à execução sem outorga de serviço de telecomunicações ou pelo uso não autorizado do espectro de radiofrequências.

5. RELATÓRIO

DOS FATOS

- 5.1. Trata-se de proposta de revisão da metodologia de cálculo do valor-base das sanções de multa relativa à execução sem outorga de serviço de telecomunicações ou pelo uso não autorizado do espectro de radiofrequências, aprovada pela Portaria nº 788, de 26 de agosto de 2014.
- 5.2. A discussão a respeito da revisão da metodologia em questão foi iniciada e desenvolvida, originariamente, nos autos do Processo nº 53500.046633/2018-27. Contudo, a fim de facilitar a tramitação das propostas elaboradas pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 710, de 19/05/2020, a Gerência de Controle de Obrigações de Direitos dos Consumidores, conforme certificado no referido feito (SEI nº 6307115), instaurou este Processo nº 53500.065611/2020-81, em que foram devidamente juntados o Informe nº 565/2020/CODI/SCO (SEI nº 6307022) e a minuta de Portaria correspondentes ao tema ora tratado (SEI nº 6307054).
- 5.3. Após a elaboração do Informe, os autos foram encaminhados à Procuradoria Federal Especializada da Anatel (PFE), que se manifestou sobre a proposta de revisão por meio do Parecer nº 197/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI nº 630725376), concluindo pela regularidade dos aspectos formais do procedimento e, quanto ao mérito, indicou não vislumbrar óbices jurídicos. Recomendou, ainda, a realização de Consulta Pública sobre o tema para cumprir o disposto no art. 59 do Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, bem como apresentou contribuições para a melhoria da minuta contida nos autos, principalmente de cunho estrutural e redacional.
- 5.4. Nos termos do Informe nº 134/2021/CODI/SCO (SEI nº 630831479), a área técnica avaliou as contribuições da PFE-Anatel, promoveu os ajustes considerados pertinentes e, ao final, apresentou nova minuta de Portaria (SEI nº 6987423).
- 5.5. A matéria foi então encaminhada para a apreciação deste Colegiado por meio da MACD nº 388/2021 (SEI nº 7089901), com a sugestão de levar à consulta pública a presente proposta de revisão da metodologia prevista na Portaria nº 788/2014.
- 5.6. Fui designado Relator da matéria pelo sorteio de 8 de julho de 2021, conforme certidão acostada aos autos (SEI nº 7114127).
- 5.7. É o breve relato dos fatos.

DA ANÁLISE

Da proposta de revisão apresentada pela área técnica

- 5.8. Como mencionado, tratam os autos de proposta de revisão da metodologia de cálculo do valor-base das sanções de multa relativa à execução sem outorga de serviço de telecomunicações ou pelo uso não autorizado do espectro de radiofrequências, aprovada pela Portaria nº 788/2014, apresentada pela Superintendência de Controle de Obrigações (SCO).
- 5.9. Os principais pontos da proposta são apresentados no Informe nº 565/2020/CODI/SCO (SEI nº 6307022), que destaca se tratar de uma revisão pontual da metodologia atualmente utilizada, com adequações que trazem avanços para uma melhor razoabilidade e proporcionalidade no cálculo das sanções de multa.
- 5.10. Assim, de início, importa observar o que prevê a metodologia aprovada pela Portaria do Conselho Diretor da Anatel nº 788/2014, cuja fórmula de cálculo é a seguinte:

$$V_{base} = INT \times i \times PFM \times PVM$$

Onde:

- a) V_{Base} : Valor Base de multa referente a uma infração, sobre o qual ainda

serão aplicadas as circunstâncias atenuantes e agravantes;

b) **INT**: Fator que representa a existência, ou não, de interferência prejudicial causada pelo infrator, assumindo os seguintes valores: caso não haja interferência prejudicial, a INT será 1 (um); caso haja interferência prejudicial, o valor será 1,5 (um inteiro e cinco décimos);

c) **i**: Fator que representa o tipo de infrator (pessoa física ou pessoa jurídica);

Tabela 1 - identificação da Natureza do Infrator (i)

Tipo de Infrator	Multiplicador (i)
Pessoa Jurídica	1
Pessoa Física	0,5

d) **PFM**: Fator que representa a parcela fixa da multa, obtida por meio da seguinte expressão: **PFM = K x (TFI + RF)**

Sendo:

d.1) **K**: Fator que representa a classificação do serviço conforme a abrangência dos interesses a que atendem: interesse restrito ou coletivo;

Tabela 2 - Abrangência dos interesses a que o serviço atende (K)

Interesse	Multiplicador (K)
Restrito	1
Coletivo	4

d.2.) **TFI**: Taxa de Fiscalização de Instalação cobrada pela Agência para o licenciamento de estação de cada serviço. Excepcionam-se à regra os serviços que tenham TFI diferente para estações base ou móveis, em que se utilizará o valor referente ao licenciamento de uma estação base, por ser este o tipo de estação essencial à execução do serviço;

d.3) **RF**: Variável correspondente ao Uso de Radiofrequência nos serviços de radiodifusão.

Tabela 3 - Radiofrequência (RF)

Grupo de Serviço	Multiplicador (RF)
Radiodifusão Sonora em Frequência Modulada	200
Radiodifusão Sonora em Onda Média	
Radiodifusão Sonora em Ondas Curtas	
Radiodifusão Sonora em Onda Tropical	
Auxiliar de Radiodifusão e Correlatos - SARC - Sons	
Radiodifusão de Sons e Imagens	300
Serviço Especial de Repetição de Televisão e Serviço Especial de Retransmissão de TV	
Auxiliar de Radiodifusão e Correlatos - SARC - Sons e Imagens	400
Serviços de Telecomunicações	

e) **PVM**: Fator que representa a parcela variável da multa, conforme o número de estações verificadas na execução de serviço de telecomunicações, obtida por meio da seguinte expressão: **PVM = 2,8 x [1 - e^{-(0,08 x Q + 0,36)}]**, onde **Q** representa o número de estações verificadas na execução de serviço de telecomunicações.

5.11. As alterações propostas pela área técnica, decorrentes das discussões promovidas no âmbito do Grupo de Trabalho, foram assim subdivididas:

- a) revisão de porte e abrangência;
- b) revisão sobre aspectos de reforçadores de sinal e similares;
- c) revisão de valores do fator "RF"; e
- d) ponderação de potência.

5.12. Passa-se às considerações sobre cada um deles.

a) Revisão do porte e abrangência

5.13. A área técnica sugere, inicialmente, que o fator "k" – que atualmente classifica os serviços, segundo a abrangência dos interesses por eles atendidos, em interesse restrito e coletivo – passe a dar um peso diferenciado para as entidades que executem, sem fins lucrativos, serviços de caráter educativo, atribuindo-lhes, assim, o multiplicador (K) de valor igual a 2.

5.14. Como posto pela área técnica, tal adequação visa dar cumprimento a determinação do Conselho Diretor, exarada por meio do Acórdão nº 571, de 21 de outubro de 2019 (SEI nº4778326), para que fosse apresentada "*proposta de metodologia de cálculo de multa para uso não autorizado de radiofrequência na execução de serviço de radiodifusão, que contemple situações em que se tem algum parâmetro conhecido da capacidade econômica do infrator*". Vejamos os argumentos apresentados:

Informe nº 565/2020/CODI/SCO

"3.7. Em atendimento à referida determinação do Conselho Diretor, o GT entendeu pertinente propor alteração do Fator "k", para que o mesmo passasse a incorporar um valor diferenciado para as entidades outorgadas de serviços de caráter educativo.

3.8. Tal adequação reflete melhor razoabilidade e proporcionalidade ao cálculo da sanção na medida em que traz uma ponderação mais precisa do parâmetro em atenção à abrangência dos interesses a que o serviço por ela explorado atende.

Tabela do fator "K"

Interesse	Multiplicador (k)
Restrito	1
Educativo	2
Coletivo	4

5.15. Além disso, no tocante ao fator "i", que identifica o tipo de infrator, a área técnica propõe que, além da distinção entre pessoa física e pessoa jurídica, seja incluída categoria abrangendo fundações e associações, conforme registro no CNPJ, além de órgãos da Administração Pública direta e de autarquias e fundações públicas de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Também foi sugerida a inclusão das categorias abrangendo o Empresário Individual e o Microempreendedor Individual (MEI).

5.16. Assevera que a distinção proposta confere uma maior razoabilidade e proporcionalidade ao cálculo da multa, visto que leva em conta a situação econômica e financeira das referidas entidades, "*que tipicamente têm capacidade de geração de receitas menor do que os demais tipos de pessoas jurídicas que se dispõem a explorar serviços de telecomunicações clandestinamente ou que façam uso não autorizado do espectro de radiofrequências*" ou que possuem "*finalidade não econômica e de promoção do bem-estar social*".

5.17. No tocante às alterações sugeridas, a área técnica ponderou o seguinte em seu Informe nº 565/2020/CODI/SCO (SEI nº 6307022):

Informe nº 565/2020/CODI/SCO

"3.17. Conforme mencionado no Acórdão nº 571 (SEI nº4778326), há dificuldades para se definir,

em metodologia, de maneira mais específica, a capacidade econômica daquele infrator que opera clandestinamente o espectro de radiofrequências ou serviços de telecomunicações, dada a ausência de vínculos da maior parte deste tipo de infrator com a Anatel.

3.18. Quanto aos outorgados que incorrem nas infrações previstas na metodologia em comento, nem sempre estão disponibilizadas as informações relativas à sua receita operacional líquida anual - ROL (em R\$) por serviço prestado, no âmbito de cada Termo de Autorização, Contrato de Concessão ou Permissão, objeto da apuração da infração, o que também implica dificuldades para definição da capacidade econômica dessas entidades.

3.19. Cabe ressaltar que a apuração da ROL é típica do processo de fiscalização tributária, que hoje é desenvolvido no âmbito da Superintendência de Fiscalização, e demanda um grande esforço, com um significativo empenho de tempo e recursos para se apurar, com precisão, parâmetros como receita operacional líquida e patrimônio.

3.20. Com isto, há, de fato, dificuldades em precisar, de maneira individualizada, o porte das entidades durante a mensuração de uma sanção de multa para as infrações tratadas na metodologia sob análise.

3.21. Ao se pretender estabelecer critérios múltiplos e casuísticos em metodologia de cálculo que tem por objetivo abarcar um amplo leque de situações fáticas, incorre-se no alto risco de produzir distorções e falta de simetria na indicação do quantum das multas aplicadas ao setor.

3.22. Dessa feita, o GT entendeu que as alterações propostas para a revisão dos parâmetros "i" e "k" da fórmula de cálculo trazem avanços significativos para uma melhor razoabilidade e proporcionalidade no cálculo das multas, bem como incorporam, na rotina da metodologia, uma solução adequada para casos semelhantes ao do processo que ensejou a determinação do Conselho Diretor em revisar este ponto da Portaria nº 788/2014".

5.18. A área técnica, ainda neste ponto, sugere que, quando da determinação de valores máximos e mínimos de multas previstas no anexo do RASA, não sendo conhecida a ROL do infrator, aplicar-se-á a tabela do Grupo 5 ("Micro") para as pessoas jurídicas e, para as pessoas físicas, a tabela do Grupo 6 ("Pessoas Físicas") do RASA (Resolução nº 589/2012).

b) Revisão sobre aspectos de reforçadores de sinal

5.19. Ainda com relação ao fator "K", a área técnica destacou a necessidade de um melhor tratamento das situações em que, embora o serviço de telecomunicações envolvido seja de interesse coletivo, o uso não autorizado de radiofrequência tenha almejado, apenas e tão somente, a utilização do referido serviço, e não a sua prestação. Exemplifica, nesse sentido, apontando o caso dos aparelhos reforçadores de sinal celular e dos telefones sem fio de longo alcance que, embora estejam vinculados a serviços de interesse coletivo (SMP e STFC, respectivamente), são utilizados para o atendimento de necessidade pessoal ou de um grupo restrito de pessoas, em que o uso não autorizado de radiofrequências ocorre na fruição dos referidos serviços, e não na sua prestação.

5.20. Vejamos os fundamentos apontados no Informe nº 565/2020/CODI/SCO (SEI nº 6307022):

Informe nº 565/2020/CODI/SCO

"3.28. O fato é que, à época da construção da Portaria nº 788/2014, não era comum a realidade de casos concretos que envolvessem o uso não autorizado de radiofrequências, para fruição no interesse próprio ou a um grupo restrito de pessoas, de serviços de interesse coletivo, sem a efetiva prestação destes serviços nos termos previstos pelos regulamentos pertinentes, tais como o SMP (reforçadores de sinal) e o STFC (telefones de longo alcance - "SENAO").

3.29. Diante desta situação, na tentativa de aplicar os dispositivos da Portaria nº 788/2014 aos casos concretos, constatou-se dificuldade na classificação do fator "k", por não estar claro, na referida metodologia, o entendimento de que a abrangência dos interesses a que o serviço atende (se restrito ou coletivo) estaria relacionada à caracterização da infração, na seguinte medida:

a) Quando a infração tratar-se de prestação de serviço sem autorização, o fator "k" deve representar a abrangência do interesse deste serviço, se restrito ou coletivo, conforme o caso;

b) Já para a infração de uso não autorizado do espectro de radiofrequências, o fator "k" deve refletir a abrangência do interesse ao qual o uso não autorizado pretendeu atender.

3.30. Dessa feita, conclui-se que, ao fazer uso de equipamento que reforça sinal do SMP ou STFC,

para uso próprio ou a grupo restrito de pessoas, o infrator está por abranger o interesse próprio/restrito e não o coletivo como seria na efetiva prestação destes serviços de maneira ampla, nos termos definidos pelos respectivos regulamentos da Agência.

3.31. *O ponto-chave que não havia sido mapeado à época da feitura da Portaria nº 788/2014, objeto da referida determinação do Conselho Diretor, foi exatamente a possibilidade do uso não autorizado de radiofrequência não se destinar à efetiva prestação de serviço de telecomunicações, mas apenas e tão somente à sua utilização.*

3.32. *Mapeada esta realidade, a proposição do GT é que o fator "k" deve refletir a real intenção do infrator quanto à abrangência do uso.*

I - Se destinado à prestação de serviços à coletividade, o interesse é o coletivo;

II - Se destinado ao uso próprio ou a grupo restrito de usuários, o interesse é restrito.

3.33. *No exemplo concreto dos reforçadores de sinal do SMP, em que a infração apontada for a de uso não autorizado de radiofrequências, sem caracterizar prestação do SMP, com o objetivo de ampliar o alcance do serviço para uso próprio do infrator ou de grupo restrito de usuários, entende-se que o fator "k" deve ser definido como restrito".*

5.21. Propõe, assim, que seja estabelecida distinção, de acordo com a infração caracterizada, de modo que, quando se tratar da execução sem outorga de serviço, o fator "K" represente a abrangência do interesse por ele atendido, "se restrito ou coletivo, conforme o caso". Por outro lado, em se tratando de uso não autorizado do espectro de radiofrequências, o fator "K" deverá refletir a abrangência do interesse atendido por esse uso irregular, independentemente de se tratar de serviço de interesse coletivo.

5.22. Assim, o interesse terá abrangência restrita (multiplicador "K" de valor igual a 1), caso o uso não autorizado de radiofrequências, por exemplo, praticado no emprego de reforçadores de sinal ou de telefones de longo alcance, não caracterize prestação de serviços de telecomunicações, por ter como objetivo, apenas, a ampliação do alcance do serviço para uso próprio do infrator ou de grupo restrito de pessoas.

5.23. Destaca, por fim, a necessidade de se dar o mesmo enquadramento nas hipóteses de utilização de dispositivos como babás eletrônicas, câmeras e campainhas sem fio, em que, por vezes, há o uso não autorizado de faixas de frequência do SMP, sem que tal fruição caracterize a exploração de serviço de telecomunicações de interesse coletivo.

5.24. Sobre esse tema, tecerei maiores ilações em item posterior da presente Análise.

c) Revisão de valores do fator "RF"

5.25. Com relação ao fator "RF", parâmetro correspondente ao uso de radiofrequência e que tem como base, para o seu cálculo, os valores mínimos de Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequência (PPDUR), a área técnica informa a necessidade de atualização dos multiplicadores (RF) associados a cada Grupo de Serviço, visto que os valores devidos a título de PPDUR foram alterados com a edição da Resolução nº 695, de 20/07/2018, que aprovou o Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequências ora vigente. Acrescenta que o art. 4º, § 3º, II, do referido Regulamento definiu valores fixos de PPDUR, no período de dez anos, para o Serviço de Radioamador e o Serviço Rádio do Cidadão (R\$ 10,00), bem como para o Serviço Limitado Móvel Marítimo, o Serviço Limitado Móvel Aeronáutico e o Serviço de Radiodifusão Comunitária (R\$ 100,00), circunstância que necessita ser considerada na nova tabela com os valores atribuídos para o fator RF.

5.26. Salienta, ademais, que, o parâmetro TFI (Taxa de Fiscalização de Instalação, cobrada pela Agência para o licenciamento de estação de cada serviço), e o fator RF, componentes do fator PFM (parcela fixa da multa) da fórmula de cálculo, deverão ser desconsiderados, com a atribuição do valor correspondente a 1 (um), nas hipóteses de uso não autorizado de radiofrequência sem a exploração ou prestação de qualquer serviço, como nos casos de utilização de reforçadores de sinais e equipamentos similares. Defende que essa proposição evitaria a aplicação de sanção desproporcional a esses casos, que diferem daqueles "nos quais o uso não autorizado de radiofrequência serve de

subsídio para a efetiva prestação de um serviço de telecomunicações regulado pela Anatel, casos estes que, de fato, ensejam a cobrança de TFI e PPDUR, fazendo sentido considerá-las no cálculo".

d) Ponderação de potência

5.27. A área técnica propõe a inserção, na fórmula de cálculo, de um novo fator "p", por meio do qual se passa a ponderar a multa também com relação à potência identificada nos aparelhos transmissores das entidades que fazem o uso não autorizado de radiofrequência na execução não outorgada do Serviço de Radiodifusão Sonora em Frequência Modulada (FM). Vejamos trechos do Informe nº 565/2020/CODI/SCO (SEI nº 6307022):

Informe nº 565/2020/CODI/SCO

3.42. O GT identificou ainda outra oportunidade de melhoria no cálculo da sanção de multa com relação à potência de operação, para casos de uso não autorizado de radiofrequências, na execução sem outorga do Serviço de Radiodifusão Sonora em FM.

3.43. Atualmente, a Portaria nº 788/2014 não pondera a multa com relação à potência identificada nos equipamentos transmissores de entidades que não possuem outorga do Serviço de Radiodifusão Sonora em FM e que cometem a infração de uso não autorizado de radiofrequência.

3.44. Assim, uma emissora não outorgada que possui um equipamento transmissor com 25 watts de potência direta, medida pela fiscalização da Anatel, receberia a mesma multa daquela que opera com as mesmas características técnicas da estação, mas com um transmissor que apresenta 1000 watts de potência direta medida pela fiscalização.

3.45. O potencial lesivo desta segunda emissora, seu alcance, gravidade e vantagem que auferem ao fazer o uso do espectro de radiofrequência sem a competente autorização da Agência, são muito maiores do que aquela primeira.

3.46. A previsão de se ponderar tal questão com base na divisão de Classes de Operação previstas no RTFM enseja dificuldades operacionais quando não se sabe a Classe de Operação que a entidade está vinculada, visto que tal caracterização não está restrita à potência direta de operação medida na saída do transmissor pelos agentes de fiscalização da Anatel, envolvendo cálculos de potência efetivamente irradiada e intensidade de sinal recebido no contorno protegido previsto para definição de cada classe.

3.47. Dessa feita, o GT propõe que seja criado o fator "p" para fórmula, utilizando-se objetivamente a potência direta de operação medida pela fiscalização na saída do transmissor, como fator de ponderação para o cálculo da multa, (...)."

5.28. Sugere, nessa linha, a utilização, como fator de ponderação para o cálculo da multa, de diferentes faixas de potência direta de operação medida pela fiscalização na saída do transmissor, haja vista o potencial lesivo desse elemento quanto ao alcance, gravidade e vantagem auferida no uso do espectro de radiofrequência sem a competente autorização da Agência.

Tabela do fator "p"

Potência medida pela fiscalização	Multiplicador (p)
Até 300 watts	1
De 301 a 1000 watts	1,3
De 1001 a 3000 watts	1,6
Acima de 3000 watts	1,9

5.29. Salienta, por último, que o referido fator deve ser desconsiderado, com a atribuição de valor igual a 1 (um), nos casos em que o uso não autorizado de radiofrequência for praticado pelas entidades outorgadas para a execução do serviço ora tratado, para os quais será utilizada, no cálculo da sanção, a TFI referente à Classe de Operação objeto da outorga, como já é realizado.

Da avaliação da PFE

5.30. Em seu Parecer nº 00197/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI nº 6725376), a PFE-Anatel opinou, quanto aos aspectos formais do processo, pela necessidade de manifestação da Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR) quanto à proposta em análise, à luz do

disposto no art. 158, VIII, do Regimento Interno da Anatel, bem como a avaliação da área técnica quanto à conveniência de submissão da proposta de revisão à Consulta Pública, especialmente pelo fato de a metodologia que se pretende alterar ter sido precedida desse procedimento por ocasião da sua edição.

5.31. Ao avaliar tais recomendações, a área técnica manifestou concordância com o disposto pela PFE-Anatel, nos termos do Informe nº 134/2021/CODI/SCO (SEI nº 6831479).

5.32. Considerando os posicionamentos jurídico e técnico, exponho a minha concordância com a recomendação da PFE-Anatel, por considerar conveniente e oportuno a realização da Consulta Pública. Assim, **proponho** submeter a proposta de alteração da metodologia aos comentários da sociedade.

5.33. Quanto ao mérito, a PFE-Anatel salientou que a proposta apresentada está devidamente justificada e fundamentada no Informe nº 565/2020/CODI/SCO, não tendo identificado óbices jurídicos ao seu acolhimento. Não obstante, apresentou as seguintes recomendações à área técnica:

a) reavaliar a proposta de equiparação automática, quando da análise da capacidade econômica do infrator, do empresário individual à pessoa física (natural);

b) verificar a possibilidade de a metodologia prever, para os casos de infrator empresário individual, a aferição da capacidade econômica à luz dos critérios aplicáveis às pessoas jurídicas, aplicando-se o critério das pessoas físicas apenas para os casos em que não seja possível o enquadramento como microempresa, empresa de pequeno porte, ou demais categorias aplicáveis às pessoas jurídicas;

c) reavaliar os critérios de limites mínimos e máximos de valores de multa definidos na metodologia;

d) apresentar outras alternativas de fixação de limites mínimos e máximos de valores de multa nas hipóteses em que a ROL anual por serviço prestado não se mostrar um parâmetro aplicável, como nos casos em que as entidades infratoras que usam o espectro de radiofrequências sem autorização não atuam no setor de telecomunicações; e

e) ajustar a redação dos itens 4.1.e.2 e 4.1.e.3 do Anexo da Minuta de Portaria, de modo a deixar claro que, nos casos de reforçadores de sinal e outros dispositivos que fazem uso de radiofrequência sem caracterizar exploração de serviços de telecomunicações, considera-se a soma das parcelas TFI e RF com resultado igual a 1, e não cada uma delas isoladamente.

5.34. Quanto ao assunto, a área técnica promoveu ajustes na minuta de forma a contemplar as contribuições daquele órgão consultivo, conforme apresentado no Informe nº 134/2021/CODI/SCO (SEI nº 6831479):

Informe nº 134/2021/CODI/SCO

"Parâmetro do tipo de infrator - equiparação de Empresário Individual à Pessoa Física

(...)

3.9. O Grupo de Trabalho concorda com tal entendimento. No entanto, considerando que a PFE mencionou que apenas a figura do Microempreendedor Individual (MEI), segundo o art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14/12/2006, é que se encontra circunscrita ao universo de empresários individuais que tenham auferido receita bruta anual de até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), que sejam optantes pelo Simples Nacional e que não estejam impedidos de optar pela sistemática prevista no mesmo dispositivo, recomendando que se aplique o critério das pessoas físicas apenas para os casos em que não seja possível o enquadramento como microempresa, empresa de pequeno porte, ou demais categorias aplicáveis às pessoas jurídicas, o GT concluiu pela manutenção da equiparação apenas do Microempreendedor Individual (MEI) à

pessoa física no fator "i" da metodologia.

3.10. Caso a entidade infratora comprove que sua capacidade econômica atual não condiz com as informações constantes da base de dados da Receita Federal, essa variável poderá ser adequada com base no art. 18, § 4º, do Rasa.

Limites mínimos e máximos de valores de multa

(...)

3.15. Para atender a essa recomendação, o GT concluiu que, primeiramente, caberia revisar os tipos de infrator constantes da proposta (fator "i"), incluindo novas categorias às anteriormente previstas, e, posteriormente, adotar uma tabela de equiparação entre essas categorias e os grupos previstos no anexo do Rasa, para fins de fixação de limites mínimos e máximos da multa, nos mesmos moldes da proposta de revisão da metodologia aprovada pela Portaria nº 789/2014 (referente à certificação de produtos).

3.16. Assim, o tipo de infrator não seria classificado apenas em três categorias, mas levaria em consideração também o porte constante no CNPJ da entidade obtido no site da Receita Federal, conforme exposto abaixo:

Proposta anterior: Tabela - identificação da Natureza do Infrator (i)

Tipo de Infrator	Multiplicador (i)
Pessoa Física, Empresário Individual e MEI	0,5
Fundações, Associações e Órgãos Públicos	0,75
Demais pessoas jurídicas	1

Nova proposta: Tabela - identificação da Natureza do Infrator (i)

Tipo de Infrator	Multiplicador (i)
Empresa de Grande Porte	7
Empresa de Médio Porte	5
Empresa de Pequeno Porte	3
Microempresa	2
Fundações, Associações e Órgãos Públicos	1,5
Pessoa Física / MEI	1

3.17. Além disso, considerando os novos valores atribuídos para cada categoria, fez-se necessário também realizar um ajuste na fórmula de cálculo, atribuindo-se um divisor para o fator "i", da seguinte maneira:

$$V_{base} = INT \times \frac{i}{2} \times p \times PFM \times PVM$$

3.18. Quanto ao porte constante no CNPJ da entidade, no caso de sociedade empresária, que seja enquadrada no porte "Demais", denominação utilizada pela Receita Federal para as empresas que não se enquadram na definição de micro e pequena empresa, o GT concluiu pela classificação da entidade de acordo com o número de empregados, adotando-se a tabela utilizada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e pelo Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), diante da dificuldade de se obter a Receita Operacional Líquida da entidade.

3.19. O número de empregados da entidade é obtido por meio de consulta ao Infoseg (Seção MTE).

Porte	Comércio e Serviços	Indústria
Microempresa	Até 9 empregados	Até 19 empregados
Empresa de Pequeno Porte	De 10 a 49 empregados	De 20 a 99 empregados
Empresa de Médio Porte	De 50 a 99 empregados	De 100 a 499 empregados
Grandes empresas	100 ou mais empregados	500 ou mais empregados

Fonte: https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/SP/Pesquisas/MPE_conceito_empregados.pdf

3.20. Todavia, caso a entidade seja enquadrada como microempresa ou empresa de pequeno

porte, de acordo com a tabela acima, este enquadramento deve ser desconsiderado, e a entidade enquadrada como Empresa de Médio Porte, uma vez que a Receita Federal, ao classificá-la como porte "Demais", já desconsiderou a possibilidade de ser microempresa ou empresa de pequeno porte, sendo somente possível o seu enquadramento, por exclusão, no porte médio.

3.21. Considerando que se trata de um dado de fácil obtenção, o GT entendeu ser prudente a notificação da entidade infratora, quando da notificação para apresentação de alegações finais, prevista no art. 82, § 3º, do Regimento Interno da Anatel, para que esta se manifeste acerca do enquadramento de seu porte com base no número de empregados no caso de um eventual sancionamento. Assim, a entidade infratora poderá apresentar provas para afastar o enquadramento realizado, caso não concorde com o porte atribuído pela Anatel.

(...)

3.23. Definidos os seis tipos de infratores e considerando os Grupos previstos no anexo do Rsa de acordo com o porte da entidade infratora, tem-se a seguinte tabela de equiparação, estabelecida para fins de fixação de limites mínimos e máximos da multa:

Tipo de Infrator	Grupo Rsa
Empresa de Grande Porte	2
Empresa de Médio Porte	3
Empresa de Pequeno Porte	4
Microempresa	5
Fundações, Associações e Órgãos Públicos	6
Pessoa Física / MEI	6

3.24. Dessa forma, entende-se que a presente proposta atende à recomendação da PFE, fixando-se os limites mínimos e máximos de valores de multa, conforme tabela acima, cabível para os casos em que a ROL anual por serviço prestado não se mostrar um parâmetro aplicável.

(...)

Fatores TFI e RF nos casos de reforçadores/repetidores de sinal e equipamentos similares

(...)

3.31. O GT concorda que, da forma como a proposta foi escrita, é possível que se conclua equivocadamente que a atribuição do valor 1 (um) em cada parâmetro (TFI e RF) resultaria no valor 2 (dois), o que não acarretaria a desconsideração devida dos referidos fatores na fórmula. Assim, o GT concluiu que se faz necessário, de fato, revisar o texto, a fim de deixar claro que a soma dos dois parâmetros deve ser substituída pelo valor 1 (um).

3.32. Ademais, ao analisar o texto desses itens, o GT observou a necessidade de um outro pequeno ajuste no item 4.1.e.3, no trecho referente à desconsideração da aplicação do fator "RF" para os casos de serviços que são explorados sem utilização de radiofrequência ou que utilizem uma das faixas de radiação restrita. Nessas situações, para a devida desconsideração do parâmetro, deve ser atribuído o valor 0 (zero) para o fator "RF" na fórmula de cálculo, ao invés do valor 1 (um) conforme consta na minuta de Portaria elaborada".

5.35. Feitas essas considerações, entendo que a nova proposta formulada pela área técnica, em atendimento às recomendações da PFE-Anatel, encontra-se devidamente fundamentada e se mostra adequada, motivo pelo qual **proponho** acompanhá-la integralmente.

Das considerações finais deste Conselheiro

5.36. Nos termos descritos nesta Análise, minha proposição consiste, em essência, em acompanhar a formulação apresentada pela área técnica.

5.37. No entanto, entendo que caibam algumas considerações no que se refere à utilização de equipamentos reforçadores e repetidores de Serviço Móvel Pessoal - SMP, tratada em tópico anterior.

5.38. Sem a intenção de entrar em detalhes sobre o tema, vale registrar que os reforçadores são equipamentos de baixa potência, para uso *indoor*, sem translação de frequência e que não demandam licenciamento, enquanto os repetidores podem operar em potências superiores, com translação de frequência e demandam licenciamento.

5.39. Acerca do assunto, a metodologia proposta estabelece que para os casos de **reforçadores** de sinal, em que a infração apontada for a de uso não autorizado de radiofrequências, sem caracterizar prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP), com o objetivo de ampliar o alcance do serviço para uso próprio do infrator ou de grupo restrito de usuários, deve-se considerar o fator "k" como restrito (multiplicador 1).

5.40. Nesse particular, entendo oportuno aprimorar a redação do dispositivo em questão, de modo a abarcar à proposta os casos de uso não autorizado de radiofrequências por **repetidores** de sinal.

5.41. Ressalte-se que o SMP tem sido adotado como solução para atender diversas situações do cotidiano das pessoas, inclusive por aquelas que residem ou trabalham em áreas rurais e regiões remotas. A questão da essencialidade do SMP ganhou contornos específicos, recentemente, na pandemia do COVID-19 que o país enfrenta. Em um cenário de quarentena, o acesso ao mundo exterior passou a depender exclusivamente dos meios de comunicação. A preservação das atividades básicas, como estudar, trabalhar, ter acesso à informação e até mesmo o acesso a mantimentos estão atrelados a se ter acesso à telefonia e à internet.

5.42. Não por outra razão, a Anatel recebe, com frequência, pedidos diversos para instalação de ERBs em localidades não atendidas, que são encaminhados periodicamente para as prestadoras dos serviços de telecomunicações, que decidem pelo atendimento do pleito conforme seu juízo de conveniência técnica e oportunidade comercial.

5.43. Além desta questão, também importante citar outro tipo de situação que esbarra em questões técnicas do próprio serviço. O SMP é prestado com a utilização de células. Geralmente, tais células apresentam certo grau de sobreposição, de modo que, por exemplo, seja possível que um usuário em movimento, enquanto utiliza o serviço, sequer perceba que deixou a área de cobertura de uma ERB para ingressar em outra célula, a qual corresponda a uma ERB diferente.

5.44. Entretanto, por vezes, observa-se que tais células não se apresentam de forma contígua, de forma que nesta região restará inviabilizado o acesso ao serviço.

5.45. Há ainda situações de zona de sombra ocasionadas por variados tipos de obstruções, como morros, vales, prédios ou construções de forma geral. Nesses casos, haveria necessidade de instalação de uma ERB específica, o que representa um custo considerável se considerada à demanda por atendimento e, por consequência, a receita esperada. Tais fatores ganham relevo, haja vista tratar-se de um serviço prestado em regime privado.

5.46. Esse cenário, aliado à essencialidade do SMP, levam pessoas físicas e jurídicas a buscarem soluções para seus problemas de comunicação. Diante da inexistência ou da precariedade dos serviços, elas recorrem ao uso dos repetidores, especialmente em localidades distantes das sedes dos municípios, muitas vezes após diversas recusas das prestadoras em instalar ERBs nas imediações. E não há como se negar que sua atuação está voltada ao interesse da coletividade, ao benefício de uma determinada comunidade. A utilização desses equipamentos de maneira não autorizada, porém, pode ter como consequências ações punitivas no âmbito administrativo, por parte da Agência, como a apreensão ou lacração dos equipamentos, e mesmo aplicação de sanções como a de multa. Por vezes já defendi que a aplicação de sanções em casos concretos que versem sobre tal matéria deve levar em conta que os objetivos e contexto que levam ao uso destes equipamentos, haja vista a necessidade de que a sanção seja equivalente à reprovabilidade da conduta do agente. Assim, entendo que há espaço para que ao menos, as sanções a serem aplicadas aos casos guardem maior proporcionalidade com a reprovabilidade da conduta do agente.

5.47. Isso posto, a fim de incluir os casos de repetidores de sinal à proposta e dar maior clareza às disposições da metodologia, proponho a seguinte alteração ao item da minuta:

e.1) K: Fator que representa a classificação do serviço conforme a abrangência dos interesses a que atendem: interesse restrito, educativo ou coletivo. Para os casos de reforçadores/repetidores de

sinal, em que a infração apontada for a de uso não autorizado de radiofrequências, sem caracterizar prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP) **de serviços de telecomunicações**, com o objetivo de ampliar o alcance do serviço para uso próprio do infrator ou de grupo restrito de usuários, deve-se considerar o fator "k" como 1 restrito. Do mesmo modo, para os casos de dispositivos que fazem uso de radiofrequência em outras faixas e não caracterizam exploração de serviço de telecomunicações de interesse coletivo (como babás eletrônicas, campanhas sem fio, câmeras de segurança sem fio etc.), será considerado o fator "K" como 1 restrito (multiplicador 1).

5.48. No mais, promovi retificações de texto e outras pequenas alterações à minuta, merecendo destaque o ajuste no componente da fórmula "i/2", o qual foi substituído por "i", além da alteração nos valores de referência constante da Tabela 1 da minuta, sem que isso resultasse em modificação no resultado final do cálculo.

5.49. Diante do exposto, entendo por acompanhar a proposição final apresentada pela área técnica, com os acréscimos por mim propostos, nos termos da Minuta de Resolução Interna CB (SEI nº 7340749).

6. CONCLUSÃO

6.1. Diante do exposto, pelas razões e justificativas constantes da presente Análise, proponho submeter à Consulta Pública, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a proposta de revisão da metodologia de cálculo do valor base das sanções de multa relativa à execução sem outorga de serviço de telecomunicações ou pelo uso não autorizado do espectro de radiofrequências, nos termos da minuta de Resolução Interna SEI nº 7340749.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Manuel Baigorri, Conselheiro**, em 10/09/2021, às 11:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



A autenticidade deste documento pode ser conferida em <http://www.anatel.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **7334220** e o código CRC **2D97492E**.