



**PARECER n. 00063/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.054416/2017-20**

**INTERESSADAS: EXPLORADORAS DE SATÉLITES, PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES**

**ASSUNTO: REAVALIAÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO SOBRE PREÇO PÚBLICO A SER COBRADO PELO DIREITO DE EXPLORAÇÃO DE SATÉLITE**

**EMENTA:** 1. Reavaliação da regulamentação sobre preço público a ser cobrado pelo direito de exploração de satélite. 2. Da necessidade de submissão da proposta à Consulta Pública. 3. Da Consulta Interna e da Análise de Impacto Regulatório. Disposições regimentais atendidas. 4. Mérito. Considerações da Procuradoria.

**1. RELATÓRIO.**

1. Trata-se de proposta de revisão da regulamentação sobre preço público a ser cobrado pelo Direito de Exploração de Satélite. A proposta foi apresentada por meio do Informe nº 137/2017/SEI/PRRE/SPR, em que a área técnica propôs o seguinte:

5.1. Em vista do exposto, propõe-se que, ouvida a Procuradoria Federal Especializada da Anatel, o Conselho Diretor delibere sobre a realização de Consulta Pública sobre o relatório de Análise de Impacto Regulatório (Anexo I) e da proposta de Resolução que aprova o Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Satélite, conforme sua respectiva minuta (Anexo IV).

2. Foram anexados ao referido Informe os seguintes documentos:

4.1. Anexo I - Relatório de Análise de Impacto Regulatório (SEI nº [2022336](#));

4.2. Anexo II - Relatório da Consulta Interna nº 768 (SEI nº [2188369](#));

4.3. Anexo III - Minuta de Consulta Pública (SEI nº [2181106](#));

4.4. Anexo IV - Minuta de Resolução que aprova o Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Satélite (SEI nº [2022422](#)).

3. É, em breves linhas, o relatório. Passa-se a opinar.

**2. FUNDAMENTAÇÃO.**

**2.1 Da necessidade de submissão da proposta à Consulta Pública.**

4. 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.

5. A consulta pública, segundo o art. 59 do Regimento Interno da Agência (Resolução nº 612/2013), 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.

6. O fato de os administrados estarem submetidos às normas da Anatel não lhes retira o direito de serem ouvidos, participar, negociar e 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, momento adequado para que os diversos atores econômicos e o Poder Público possam contrapor interesses, objetivos e políticas entre si.

7. Por meio da consulta pública, de outro lado, procura-se minorar os riscos de captura do agente regulador pelos agentes econômicos exploradores da atividade regulada, fato que ocorre, grosso modo, quando estes conseguem impor sua vontade e imprimir seus interesses, mesmo quando incompatíveis com o interesse público ou com os direitos dos usuários, nas decisões do ente regulador.

8. Sem dúvida, a falta de transparência e a institucionalização do segredo como prática decisória são elementos que comprometem a independência do agente regulador, trazendo consigo um déficit democrático inconciliável com os princípios que regem a atividade política no Estado de Direito.

9. Segundo Márcio Iorio Aranha<sup>[1]</sup>, 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.

10. A consulta pública, então, serve como fórum apropriado ao recolhimento e à ponderação sobre as diversas possíveis manifestações formuladas por indivíduos e grupos sociais interessados no

tema específico. Na interpretação de Floriano de Azevedo Marques Neto<sup>[2]</sup>, os entes públicos incumbidos de exercer a regulação estatal sobre um determinado setor da economia devem ser concebidos com ampla transparência e permeabilidade, sem descuidar de certa neutralidade. A permeabilidade se revela no diálogo permanente, transparente e aberto do regulador com os agentes sujeitos à regulação.

11. Ao tratar do assunto, a Exposição de Motivos nº 231/MC-EM-LGT, de 10.12.1996, afirmou que a consulta pública é 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.

12. No mesmo sentido, Alexandre Santos de Aragão<sup>[3]</sup> explica que os espaços públicos de discussão foram criados como mecanismos de legitimação do processo decisório, no intento de reduzir o déficit democrático da regulação administrativa. Vê-se, pois, que o viés democrático é impingido às instituições públicas na medida em que nelas se abrem espaços destinados à manifestação do indivíduo, no exercício do direito de sua cidadania.

13. É de se concluir, portanto, pela real necessidade de submissão da proposta em tela ao procedimento de consulta pública, arrolado pelo art. 59 do Regimento Interno da Agência, in verbis:

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.

14. 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, dentre outros elementos pertinentes.

15. 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.

## **2.2 Da Consulta Interna.**

16. 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.

17. Nesse ponto, a área técnica, no Informe nº 137/2017/SEI/PRRE/SPR, consignou o seguinte:  
3.27. A minuta de Relatório de Análise de Impacto Regulatório, assim como a minuta de Resolução foram submetidas a comentários dos servidores da Anatel, no período de 24/11/2017 a 04/12/2017, por meio da Consulta Interna nº 768, não tendo sido recebidas contribuições (Anexo II).
18. Como se vê, a área técnica consignou que a Consulta Interna foi devidamente realizada, não tendo havido nenhuma contribuição. Verifica-se, inclusive, que foi juntado aos autos eletrônicos, o extrato da Consulta Interna (SEI 2188369), em cumprimento ao §1º do art. 60 do Regimento Interno da Agência.

### **2.3 Da Análise de Impacto Regulatório.**

19. Verifica-se, ainda, que foi realizada Análise de Impacto Regulatório (SEI 2022336), em cumprimento ao parágrafo único do art. 62 do Regimento Interno da Agência.

### **2.4 Do mérito.**

20. Quanto ao mérito, consoante explicitado pela área técnica, no Informe nº 137/2017/SEI/PRRE/SPR, foram identificados 5 (cinco) temas que foram tratados na Análise de Impacto Regulatório (AIR):

Tema 01 - Precificação do Direito de Exploração de Satélite Estrangeiro;  
Tema 02 - Preço mínimo da Licitação;  
Tema 03 - Consistência regulatória;  
Tema 04 - Consolidação regulamentar;  
Tema 05 - Direito de Exploração de Satélite parcial.

21. Passemos a tratar de cada um deles.

### **2.5 Tema 01- Da precificação do Direito de Exploração de Satélite.**

22. Nesse ponto, conforme explicitado pela área técnica, no Informe nº 137/2017/SEI/PRRE/SPR e na AIR, foram consideradas quatro alternativas:

*Alternativa A - Manter fórmula balizadora vigente;*  
*Alternativa B - Atualização da fórmula balizadora vigente;*  
*Alternativa C - Custos administrativos;*  
*Alternativa D - Fórmula balizadora e custos administrativos combinados.*

23. Assim é que a área técnica, pelas justificativas constantes do referido Informe e da AIR, propôs o seguinte:

3.15. Diante do exposto, dado que a **Alternativa C** foi a eleita e que o valor a ser cobrado pelo PPDESS deve ser o suficiente para cobrir ao menos o valor das radiofrequências, propõe-se que o preço público a ser cobrado pelo Direito de Exploração de Satélite Estrangeiro seja o valor fixo de **R\$ 102.677,00** (cento e dois mil, seiscentos e setenta e sete reais), para todos os casos, inclusive para a banda L, que, ao contrário das outras faixas analisadas, impõe restrições significativas para a cobertura de uma mesma área geográfica de forma simultânea por dois satélites distintos, configurando, na prática, espectro negado.

24. Quanto ao valor proposto e a metodologia empregada para tanto, não há como esta Procuradoria se manifestar, por se tratar de matéria eminentemente técnica. De qualquer sorte, no que se refere à alternativa empregada, muito embora caiba ao órgão regulador decidir a respeito, esta Procuradoria entende pertinentes algumas reflexões.

25. Atualmente o preço do direito de exploração de satélite estrangeiro é calculado com base em fórmula que tem como parâmetros o preço mínimo fixado na última licitação em que tenha sido conferido o direito de exploração de satélite brasileiro, bem como características atinentes à largura da faixa e ao prazo de validade da outorga. Nesse sentido, vale transcrever os seguintes trechos da AIR:

O regulamento em análise apresenta, em seu art. 10, fórmula por meio da qual hoje é calculado o valor a ser pago como preço público pelo Direito de Exploração de Satélite Estrangeiro e uso das radiofrequências associadas.

Cumprir lembrar que a LGT não obriga a realização de licitações para que sejam conferidos os Direitos de Exploração de Satélite Estrangeiro, sendo estas requeridas quando da outorga do Direito de Exploração de Satélite Brasileiro, excetuados os casos de inexigibilidade de licitação.

A mesma fórmula também é utilizada para se obter o valor devido pela prorrogação do Direito de Exploração de Satélite tanto Estrangeiro quanto Brasileiro (art. 13) e o valor devido pelo acréscimo de faixa após ter sido outorgado o Direito de Exploração de Satélite Brasileiro ou Estrangeiro (art. 12).

Esta fórmula se configura da seguinte maneira:

$$V = \text{Pref} \times (\text{Be}/\text{Bref}) \times (\text{te}/\text{tref})$$

O primeiro parâmetro da fórmula, Pref, é o preço mínimo fixado na última licitação ou chamamento público em que tenha sido conferido Direito de Exploração de Satélite Brasileiro ou preço público fixado em ato da Anatel.

Tal parâmetro foi questionado em correspondência recebida pela Agência (SEI nº 0966397), tendo em vista que este traria incerteza jurídica para o setor, uma vez que apresenta

relevante variação ao longo do tempo, como se observa na Tabela 1:

(...)

Os demais parâmetros visam a ponderar características de largura de faixa e o prazo de validade da outorga. Be corresponde ao somatório das larguras de faixa, em MHz, a serem utilizadas, sendo admitido apenas múltiplos de meio transponder, enquanto Bref representa o valor de 1872 MHz, sendo este o valor considerado, à época da elaboração do regulamento, o somatório de larguras de faixa de todos transponders de um satélite de referência.

26. Pois bem. Em relação à proposição da área técnica, esta Procuradoria entende pertinentes duas ponderações.

27. A primeira delas refere-se a não adoção de fórmula que calcula o valor econômico da faixa. Esta Procuradoria, em outras ocasiões, já se manifestou pela necessidade de busca do real potencial mercadológico das faixas de radiofrequências. Sobre o assunto, vale transcrever trecho do Parecer nº 232/2009/PFS/PGF/PFE-Anatel, de 12 de fevereiro de 2009:

18. A utilização de tal critério, ao menos no caso concreto, soa mero casuísmo, tendo em vista que não há base normativa ou contratual a sustentá-la. Ademais, em regra o preço cobrado deve ter como referência o potencial de mercado do bem, e não simplesmente a capacidade econômico-financeira do interessado. Não seria aconselhável, pois, variar conforme a receita operacional bruta anual da empresa, salvo previsão normativa expressa nesse sentido, devidamente fundamentada.

19. Na verdade, é preciso ter em mente que o valor de qualquer bem deve ser buscado no mercado pertinente. De fato, é mediante uma análise mercadológica que se chega ao valor mais justo e coerente daquilo que se pretende vender.

(...)

26. Em suma, antes de estipular o valor para uma coisa, deve-se saber a exata serventia e o potencial lucrativo dessa coisa. Só assim se estará vendendo/prorrogando/conferindo o uso por um preço justo.

(...)

30. [...] Assim, após definidas tais pendências, recomenda-se, como já dito alhures, que a Agência proceda a um estudo mercadológico para precisar o exato valor da prorrogação em tela, nos mesmos moldes que procedeu quando da licitação do 3G, ocasião em que arrecadou mais de quatro bilhões de reais aos cofres públicos.

31. O Tribunal de Contas da União – TCU, ressalte-se, aprovou a licitação do 3G considerando que o estudo realizado à época pela Agência para estabelecimento dos preços mínimos atendeu perfeitamente à Instrução Normativa do TCU nº 27/98. Seguem, então, trechos da decisão da Corte de Contas (TC 023.855/2007-0) sobre a metodologia adotada pela ANATEL:

(...)

33. No caso em tela, é preciso fazer estudo semelhante àquele para que se chegue ao valor justo e adequado ao potencial, de forma a que não se cobre preço ínfimo nem exagerado. A metodologia aqui proposta também está embasada no que dispõe o Decreto nº 2.594/98, *in verbis*:

Art. 30. A determinação do preço mínimo dos ativos incluídos no PND, para desestatização mediante as modalidades operacionais previstas no art. 7º deste Decreto, levará em consideração os estudos elaborados com base na análise detalhada das condições de mercado, da situação econômico-financeira e das perspectivas de rentabilidade da sociedade.

(...) *Omissis*

§ 3º Para os efeitos do disposto neste artigo, considera-se valor econômico da empresa aquele calculado a partir da projeção do seu fluxo de caixa operacional, ajustado pelos valores dos direitos e obrigações não vinculados às suas atividades operacionais, bem como pelos valores que reflitam contingências e outros efeitos.

34. Por fim, vale adiantar que o Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequência, aprovado pela Resolução nº 387/2004, não se apresenta como meio adequado para se chegar ao valor da prorrogação em comento. Por não realizar o estudo aqui proposto, tem-se que sua utilização não atende aos requisitos legais.

35. Nessa esteira, vale dizer que o fato de o presente caso tratar-se de prorrogação, e não de licitação em si, não impede que se faça o estudo proposto e se chegue ao preço mínimo estipulado, em princípio, para licitações. Ora, na prorrogação pagar-se-á tal preço mínimo e obter-se-á o direito de exploração do MMDS já com sua nova configuração e potencial de mercado.

36. Admitir-se simplesmente o uso do Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequência para o cálculo do valor seria o mesmo que permitir o enriquecimento sem causa da empresa, desprezando a justa remuneração dos ativos da União. A prorrogação nesses moldes desconsideraria a realidade atual do MMDS.

37. Ora, a prorrogação não pode simplesmente fechar os olhos para a realidade na qual está inserida e se basear no que vigia há quinze anos. Deve se adequar ao momento atual. O que não pode ocorrer é autorização do uso de um bem valioso por quinze anos a um preço módico. É a aplicação, em última instância, da cláusula *rebus sic stantibus*. Afinal, ao exercer sua competência legal, a Anatel necessariamente atua no sentido de adequar, constantemente, sua regulamentação à evolução fática do setor das telecomunicações. Nessa ordem de idéias, vale dizer que durante a própria vigência da autorização da [...] já houve alterações na regulamentação.

38. Na verdade, a prorrogação propriamente dita pressupõe a manutenção das condições, ou seja, pressupõe uma mera ampliação do prazo de duração sem alteração nas demais condições. No caso em tela, as condições serão modificadas pelas alterações da Resolução nº 429/2006 e pela revisão da regulamentação do MMDS. Portanto, plenamente possível a elaboração de estudos para verificação do preço mínimo.

39. Aproveita-se o ensejo para propor a revisão do Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequência de forma que nele seja incluída uma forma de cálculo baseada em estudos técnicos que espelhem o valor de mercado das faixas de radiofrequência e que, aí sim, ele seja aplicado a todos Termos de Autorização de uso radiofrequência vigentes para os fins do cálculo do valor das respectivas prorrogações. Dessa forma, estar-se-ia indo ao encontro do entendimento do TCU e dos princípios já usados pela Administração Pública federal, em especial no Programa Nacional de Desestatização.

28. Quanto à necessidade que apurar o valor de mercado, esta Procuradoria também abordou esta questão, por meio dos Pareceres nº 1002/2009/PFS/PGF/PFE-Anatel, nº 359/2010/DFT/PGF/PFE-Anatel, nº 1085/2010/DFT/PGF/PFE/ANATEL, nº 490/2011/DFT/PFS/PFE-Anatel, e nº 10/2014/PFE-PR/PFE-Anatel/AGU, dentre outros.

29. Muito embora se trate de direito de satélite estrangeiro, situação em que tal necessidade não parece tão evidente quanto no direito de satélite brasileiro, é sempre importante que o valor de mercado seja apurado, de modo a que seja cobrado um valor justo pelo direito conferido.

30. A segunda ponderação refere-se a não utilização de parâmetros técnicos na precificação do direito de exploração de satélite estrangeiro, tais como largura da faixa e prazo de validade. Verifica-se que o § 2º do art. 4º da Minuta de Regulamento estabelece expressamente que "o valor de que trata do *caput* independe das faixas de radiofrequências envolvidas e do prazo de validade". No entanto, ao que parece o valor do preço deve aumentar ou diminuir conforme características técnicas mais ou menos vantajosas, respectivamente.

31. Registre-se, inclusive, que na Revisão do Regulamento do PPDUR foi proposta a utilização de parâmetros técnicos em sua fórmula de cálculo. No ponto, muito embora esta Procuradoria tenha ressaltado, por meio do Parecer nº 01130/2017/PFE-ANATEL/PGF/AGU, seu entendimento pela manutenção de fórmula que calcula o valor econômico da faixa, destacou que, o que importa, no caso da utilização de tais parâmetros técnicos, é que eles permitam que seja cobrado um preço justo e razoável pela autorização de uso de radiofrequência.

32. É que, como salientado, ao que parece, tais parâmetros devem efetivamente ser refletidos no preço a ser cobrado seja pela autorização de uso de radiofrequência, seja pelo direito de exploração de satélite.

33. Esta Procuradoria, portanto, recomenda que essas duas ponderações sejam avaliadas pela área técnica.

34. Por derradeiro, verifica-se que, na AIR, afirma-se que a utilização da metodologia vigente tem sido uma barreira econômica de entrada ao mercado brasileiro de provimento de capacidade satelital, na medida em que resulta em valores excessivamente altos.

35. Nesse ponto, há de se ponderar se tal metodologia está efetivamente refletindo o valor de mercado do direito de exploração de satélite estrangeiro, ou seja, o valor justo e razoável que deve refletir seu preço, de modo a ajustá-la caso não o reflita. Isso não significa, no entanto, que necessariamente devem ser abandonados critérios importantes para sua precificação, mas apenas que deve ser ajustada a fórmula, de modo a permitir que ela efetivamente reflita o valor econômico do direito, alcançando um valor justo e razoável para tanto, cobrindo, por óbvio, os custos administrativos, mas, repita-se, sem deixar de levar em consideração aspectos econômicos e técnicos importantes para a precificação.

## **2.6 Tema 02 - Do preço mínimo da licitação.**

36. Nesse ponto, foram consideradas duas alternativas:

*Alternativa A - Manutenção da regra atual*

*Alternativa B - Utilização do valor derivado da precificação do Direito de Exploração de Satélite*

37. A área técnica, pelas justificativas constantes do Informe nº 137/2017/SEI/PRRE/SPR e da AIR, propôs o seguinte:

3.18. A alternativa B foi a vencedora, tendo obtido a nota global **7,8**, enquanto a alternativa A recebeu nota global **3,6**. Desta forma, o valor estabelecido para o preço público do Direito de Exploração de Satélite Estrangeiro (R\$102.677,00) será preferencialmente utilizado como preço mínimo de referência, nas hipóteses que houver procedimento licitatório para conferência de Direito de Exploração de Satélite Brasileiro.

38. Atualmente, consoante explicitado na AIR, o preço mínimo utilizado nas licitações realizadas pela Agência "vem sendo definido mediante a realização de estudo específico calcado na determinação do Valor Presente Líquido (VPL) dos resultados anuais do fluxo de caixa projetado de um plano de negócios hipotético, a ser considerado ao longo do prazo da outorga, no caso, o direito de exploração de satélite brasileiro".

39. No entanto, afirma-se na AIR que "tal como exposto no Projeto Estratégico de Gestão do Espectro e no Projeto de Reavaliação da Metodologia de precificação de direitos de uso de radiofrequências (PPDUR), a referida metodologia apresenta certas complexidades observadas pela Agência, entre as quais, a assimetria de informação no modelamento do plano de negócios e as inúmeras variáveis do cálculo, o que pode contribuir para a propagação de eventuais distorções".

40. **No ponto, tal qual salientado no tópico acima, esta Procuradoria manifesta-se pela necessidade de busca do real potencial mercadológico do direito conferido, reiterando**

**os pareceres citados nos itens 27 e 28 deste opinativo.**

41. Aliás, como já salientado, tratando-se de direito de exploração de satélite brasileiro, tal necessidade parece ainda mais evidente do que no direito de exploração de satélite estrangeiro.

42. Consoante já explicitado, muito embora a Agência tenha que refletir sobre a metodologia empregada, de modo a ajustá-la, conforme seja necessário, isso não significa que necessariamente devem ser abandonados critérios importantes utilizados até então.

43. Cumpre destacar que, pelo histórico das licitações realizadas na Agência, os preços mínimos, calculados de acordo com a metodologia atualmente empregada, chegaram a milhões, tendo sido registrado, inclusive, ágio em relação ao preço mínimo. Nesse sentido, vale transcrever as informações constantes do site da Anatel em relação à Licitação nº 1/2015-SOR/SPR/CD no endereço <http://www.anatel.gov.br/setorregulado/direito-de-exploracao/licitacao-n-1-2015-scd>:

Está disponível o [edital de licitação](#) de até quatro direitos de exploração de satélites pelo prazo de 15 anos, prorrogável uma única vez pelo mesmo período, em posições orbitais que estejam em processo de coordenação ou de notificação em nome do Brasil ou resultantes de processos de coordenação a serem iniciados ante a União Internacional de Telecomunicações (UIT), com o uso das radiofrequências associadas. O objetivo da licitação é reforçar a infraestrutura de telecomunicações do País.

**O preço mínimo de referência pelo Direito de Exploração de Satélite Brasileiro para Transporte de Sinais de Telecomunicações é de R\$ 27.094.271,64.** A Agência receberá os documentos de identificação, as propostas de preço e a documentação de habilitação dos interessados em participar da licitação no dia 19 de maio de 2015, às 10h, no auditório situado no 2º andar do Bloco E, Quadra 6, Setor de Autarquias Sul, em Brasília-DF.

Desde sua criação, a Agência realizou seis licitações para direito de exploração de satélites - nos anos de 1998, 1999, 2001, 2006, 2011 e 2014. **Sete empresas participaram da última licitação, realizada em maio do ano passado, quando, após disputa pelos quatro direitos ofertados, foi registrado ágio médio de 213,5% sobre o preço mínimo de R\$ 12,2 milhões.**

A realização de nova licitação decorre da constatação de que ainda há interesse do mercado em direito de exploração de satélite brasileiro, conforme relatório da Análise de Impacto Regulatório elaborado pelas áreas técnicas da Anatel.

O [Aviso de Licitação nº1/2015/SOR/SPR/CD-Anatel](#) foi publicado no Diário Oficial da União desta quarta-feira, 8.

(grifos acrescidos)

44. Nos termos da proposta constante dos presentes autos, o valor estabelecido para o preço público do direito de exploração de satélite estrangeiro (R\$102.677,00) seria preferencialmente utilizado como preço mínimo de referência, nas hipóteses que houver procedimento licitatório para conferência de direito de exploração de satélite brasileiro. No entanto, pelo histórico dos valores atinentes aos últimos direitos de exploração de satélite conferidos pela Agência, verifica-se uma enorme discrepância entre tais valores e o valor ora proposto.

45. Muito embora no Estudo de Impacto de Arrecadação acostado aos autos (SEI 218279) tenha se concluído que "a arrecadação de valores por preço público pelo direito de exploração de satélite, seja brasileiro ou estrangeiro, não compõe parcela significativa do FUST, de modo que uma alteração na precificação não trará um impacto relevante na arrecadação", não há como olvidar que a diferença entre os valores é considerável, já que a proposta reduz significativamente o preço pelo direito de exploração de satélite. Nesse ponto, esta Procuradoria entende que a Agência deve avaliar melhor os impactos na arrecadação que decorrerão da proposta.

46. Há de se considerar que existe a possibilidade, ainda que abstrata, de o direito de exploração de satélite brasileiro ser conferido pelo preço mínimo ora proposto. Nessa hipótese, parece nítido que o valor econômico do bem não restaria efetivamente refletido, o que implicaria a conferência de um direito de exploração de satélite brasileiro por um preço aquém do preço efetivamente justo e razoável para tanto.

47. Outrossim, observa-se que, pela proposta (art. 4º), nos casos de inexigibilidade de licitação, da mesma maneira, o valor a ser pago pelo preço público também seria de R\$ 102.677,00 (cento e dois mil, seiscentos e setenta e sete reais), ao passo em que, atualmente, nos termos do art. 9º da Resolução nº 386, de 3 de novembro de 2004, o valor a ser pago como preço público pelo Direito de Exploração de Satélite Brasileiro e uso das radiofrequências associadas, no caso de inexigibilidade de licitação, corresponde ao preço mínimo fixado na última licitação ou no último chamamento público em que tenha sido conferido o Direito de Exploração de Satélite Brasileiro e uso das radiofrequências associadas, ou àquele fixado por ato da Anatel.

48. Mais uma vez esta Procuradoria ressalta a necessidade de busca real potencial mercadológico do direito conferido, de modo a garantir que seja cobrado preço justo e razoável para tanto, nem além, tampouco muito aquém daquele que efetivamente seria devido.

49. Por derradeiro, as mesmas ponderações devem ser feitas em relação à prorrogação do prazo do direito de exploração de satélite brasileiro ou estrangeiro. Nos termos da proposta (art. 6º), a prorrogação do prazo do Direito de Exploração de Satélite, Brasileiro ou Estrangeiro, e uso das radiofrequências associadas está sujeita ao pagamento do valor estabelecido no art. 4º (R\$ 102.677,00 - cento e dois mil, seiscentos e setenta e sete reais), salvo quando houver previsão diversa em editais de licitação de Direito de Exploração de Satélite Brasileiro.

50. Atualmente, nos termos do art. 13 da Resolução nº 386, de 3 de novembro de 2004, a prorrogação do prazo do Direito de Exploração de Satélite Brasileiro ou Estrangeiro e uso das radiofrequências associadas está sujeita ao pagamento do valor calculado pela aplicação da fórmula estabelecida no art. 10, qual seja:

Art. 10. O valor a ser pago como preço público pelo Direito de Exploração de Satélite Estrangeiro e uso das radiofrequências associadas, deve ser calculado pela aplicação da

seguinte fórmula:

$$V = P_{ref} \times (B_e/B_{ref}) \times (t_e/t_{ref})$$

onde:

V = valor, em Reais, a ser pago como preço público pelo Direito de Exploração de Satélite Estrangeiro e uso das radiofrequências associadas, referente ao provimento de capacidade espacial no Brasil;

P<sub>ref</sub> = preço mínimo calculado para o Direito de Exploração de Satélite Brasileiro e uso das radiofrequências associadas, fixado na última licitação ou no último chamamento público, em que tenha sido conferido o direito, ou preço público fixado em ato da Anatel;

B<sub>e</sub> = somatório das larguras de faixa, em MHz, a serem utilizadas pelo satélite estrangeiro para o provimento de capacidade no Brasil, sendo admitido apenas múltiplos de meio *transponder*;

B<sub>ref</sub> = 1872 MHz, somatório das larguras de faixa dos *transponders* de um satélite de referência;

t<sub>e</sub> = tempo, em anos, correspondente ao prazo do Direito de Exploração de Satélite Estrangeiro e uso das radiofrequências associadas, adotando-se, para prazos fracionários de validade do direito, o valor inteiro imediatamente superior;

t<sub>ref</sub> = 15 anos.

§ 1º No caso em que o valor do preço público pelo Direito de Exploração de Satélite Estrangeiro e uso das radiofrequências associadas obtido com a aplicação da fórmula estabelecida no **caput** for menor que o valor calculado pelas radiofrequências em conformidade com as disposições do Regulamento de Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequências, será cobrado o valor resultante da aplicação deste último.

§ 2º A Agência poderá rever o valor de Pref, realizando consulta pública, caso em um período de 2 (dois) anos não tenha ocorrido uma nova licitação ou chamamento público.

51. No ponto, pelo histórico das últimas prorrogações de direito de exploração de satélite realizadas na Agência, verifica-se também valores infinitamente maiores do que o ora proposto.

52. Ainda sobre a prorrogação, verifica-se que há na Minuta de Regulamento dispositivo que estabelece que "quando da prorrogação da outorga, a notificação deverá ser expedida até 18 (dezoito) meses antes do vencimento da outorga e deverá conter, no mínimo, o valor para pagamento à vista, o valor de cada parcela, a quantidade de parcelas, o prazo para pagamento e o índice de atualização" (§3º do art. 7º).

53. Tal disposição parece adequada no caso de o preço ser aquele estabelecido no art. 4º. No entanto, nos casos em que houver previsão diversa em editais ou até mesmo caso tal proposta de preço atrelado ao custo administrativo não seja mantida, importa frisar que parece adequado que o preço seja o mais contemporâneo possível à efetiva prorrogação. Nesse sentido, vale citar os seguintes trechos do Parecer nº 01130/2017/PFE-ANATEL/PGF/AGU, exarado nos autos do processo de Revisão do Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Uso de Radiofrequências (PPDUR):

66. Por derradeiro, esta Procuradoria entende necessária apenas mais uma ponderação. A área técnica ressaltou que entende necessário que o cálculo seja feito com base na receita auferida no ano anterior ao da decisão de prorrogação e não do ano anterior à prorrogação em si, a fim de que o valor possa ser apresentado à interessada com antecedência.

67. Sobre a questão, esta Procuradoria entende que o ideal é que o preço seja calculado à época da efetiva prorrogação, de modo a refletir a realidade fática (e mercadológica) contemporânea à prorrogação. No entanto, por outro lado, entende-se que, na prática, fica difícil, em razão dos trâmites procedimentais necessários, que o cálculo seja feito em momento imediatamente anterior à prorrogação.

68. De qualquer sorte, esta Procuradoria recomenda que a área técnica reflita sobre a questão, de modo a sopesar se seria possível considerar parâmetros mais contemporâneos possíveis à efetiva prorrogação, *in casu*, as receitas auferidas pela interessada.

54. Outrossim, valem também as mesmas ponderações (dos itens 40,48 e 49 deste opinativo) em relação à alteração de posição orbital ou acréscimo de faixa de radiofrequência (art. 5º da Minuta de Regulamento), principalmente nesta última hipótese, em que a necessidade de se avaliar a atratividade da faixa afigura-se mais evidente.

55. Ademais, tal como já salientado neste opinativo, há de se ressaltar que parâmetros técnicos, tais como largura de faixa e prazo de validade, também são importantes para o cálculo do preço justo e adequado em cada caso.

56. Portanto, esta Procuradoria reitera a necessidade de que sejam considerados parâmetros econômicos e técnicos na precificação, de modo a que, em qualquer hipótese, seja na conferência, seja na prorrogação, se alcance um preço justo e razoável para tanto, de acordo com o real potencial mercadológico de cada uma das hipóteses. Isso não significa que necessariamente deva ser mantida a fórmula atualmente vigente, sendo plenamente possível a utilização de nova metodologia que, de qualquer sorte, permita o alcance de valor justo e razoável para a precificação do direito de exploração de satélite.

## 2.7 Tema 03 - Da consistência regulatória.

57. Nesse tema, foram consideradas duas alternativas:

*Alternativa A - Não atualizar os regramentos;*

*Alternativa B - Alinhar os regramentos com os demais projetos.*

58. A área técnica, no Informe nº 137/2017/SEI/PRRE/SPR, sugeriu o seguinte:

3.20. A alternativa B foi a vencedora, tendo obtido a nota global **7,6**, enquanto a alternativa



A recebeu nota global **4,3**. Portanto, a proposta regulamentar resultante desse processo de revisão deverá se alinhar com as demais propostas em andamento da Agência, em especial os Projetos Estratégicos de Reavaliação do Modelo de Outorga e Licenciamento e de reavaliação da metodologia de precificação de direitos de uso de radiofrequências (PPDUR), assim como deverá estar em conformidade com a legislação em vigor.

3.21. Como consequência deste alinhamento, especialmente com o Projeto Estratégico de Reavaliação do Modelo de Outorga e Licenciamento, os valores a serem cobrados para a autorização, a adaptação, a consolidação e a transferência de autorização de serviços de telecomunicações serão de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) para serviços de interesse coletivo e de R\$ 20,00 para serviços de interesse restrito.

3.22. Relativamente aos custos de transferências de outorgas de satélites, como no atual regulamento do PPDESS cobra-se, para tal ação, o mesmo valor atribuído à outorga de serviços de interesse coletivo, sugere-se que esta correspondência seja mantida. Assim, propõe-se que o valor a ser cobrado nos casos de transferências de outorgas de satélites seja de R\$ 400,00 (quatrocentos reais).

59. Verifica-se, nesse ponto, que a proposta é apenas alinhar o presente processo de revisão com as demais propostas em andamento na Agência, em especial os Projetos estratégicos de Reavaliação do Modelo de Outorga e Licenciamento e de reavaliação da metodologia de precificação de direitos de uso de radiofrequências (PPDUR), observada a legislação em vigor.

60. Verifica-se apenas que atualmente, nos termos da Resolução nº 386, de 3 de novembro de 2004, Anexo II, o preço da transferência do direito de exploração de satélite, brasileiro ou estrangeiro, corresponde a R\$ 9.000,00. Da mesma maneira, o preço da adaptação, consolidação ou transferência de alguns serviços de telecomunicações também correspondem a esse mesmo valor. No ponto, esta Procuradoria apenas recomenda que a área técnica explicita melhor a alteração proposta.

61. É certo que a proposta atual contém, no corpo da Resolução, dispositivo que estabelece que a autorização, a adaptação, a consolidação e a transferência de autorização, permissão e concessão de serviços de telecomunicações de interesse coletivo ensejará a cobrança de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), a ser pago, uma única vez, como condição para a expedição do instrumento de outorga. Assim, ao que parece, a intenção é unificar esse valor também em relação ao direito de exploração de satélite. De qualquer sorte é interessante que a área técnica explicita os fundamentos para diminuição do valor atualmente devido, destacando, inclusive, os eventuais impactos arrecadatórios.

## **2.8 Tema 04 - Da consolidação regulamentar.**

62. Neste tema, foram consideradas as seguintes alternativas:

*Alternativa A - Manter a configuração atual;*

*Alternativa B - Único regulamento de preço público;*

*Alternativa C - Separação - Serviços de Telecomunicações e Direito de Exploração por Satélite*

*Alternativa D - Juntar os regulamentos de PPDESS e PPDUR*

63. A área técnica propôs fosse adodata a alternativa C, qual seja, a separação dos regramentos de serviços de telecomunicações e de direito de exploração de satélite:

Informe nº 137/2017/SEI/PRRE/SPR:

3.24. A alternativa C foi a que apresentou melhor relação benefício-custo, segundo a avaliação realizada no âmbito da AIR, tendo obtido a nota global 6,8, seguida pela Alternativa B, que recebeu nota global igual a 5,8. Por conseguinte, ao se realizar a separação dos regulamentos, verificou-se que os regramentos referentes ao preço público pelo Direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações não justificavam a necessidade de um regulamento específico. Isso ocorre, pois, dadas as simplificações sugeridas no Projeto de reavaliação do modelo de Outorga e Licenciamento e impossibilidade de parcelar os valores devidos por essas outorgas, os regramentos restaram mais simples, sendo mais adequado incluí-los no corpo da Resolução que aprova o novo Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Satélite. Por fim, propõe-se a revogação 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.

64. Nota-se, no entanto, que, muito embora a área técnica tenha sugerido a separação dos regramentos dos serviços de telecomunicações e do direito de exploração de satélite, pontuou que, ao se realizar tal separação, verificou-se que os regramentos referentes ao preço público pelo direito de exploração de serviços de telecomunicações não justificavam a necessidade de um regulamento específico, razão pela qual sugeriu incluí-los no corpo da Resolução que aprova o novo Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Satélite. Propôs, ainda, a revogação 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.

65. No ponto, considerando que há dispositivos que tratam dos serviços de telecomunicações, ainda que em menor quantidade, recomenda-se que também sejam incluídos no Regulamento, em capítulo próprio, ajustando-se os dispositivos e o nome do Regulamento para contemplar ambas as disposições, ou seja, Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações e pelo Direito de Exploração de Satélite (tal qual o regulamento em vigor).

66. Outrossim, quanto à separação dos Regulamentos do PPDUR e do PPDES, verifica-se que, no âmbito da AIR, a área técnica pontuou que os dois projetos caminham em etapas bem distintas no contexto do rito regulamentar. No ponto, esta Procuradoria não vislumbra qualquer óbice à tal separação.



## 2.9 Tema 05 - Do Direito de Exploração de Satélite Parcial.

67. Neste tema, foram consideradas as seguintes alternativas:

Alternativa A - Cobrança do valor integral do Preço Público a cada exploradora, inclusive para novo interessado, em boletos individualizados;

Alternativa B - Cobrança do valor integral do Preço Público a todos os interessados por meio de um mesmo boleto.

Alternativa C - Manutenção da metodologia atual

68. A área técnica, no Informe nº 137/2017/SEI/PRRE/SPR, sugeriu a adoção da alternativa A, pelos seguintes fundamentos:

3.26. A alternativa A foi a vencedora, tendo obtido a nota global **6,4**, seguida pela Alternativa B, que recebeu nota global igual a **5,4**. Desta forma, com a adoção de cobrança integral do preço público pelo Direito de Exploração de Satélite Estrangeiro a cada interessado em operar um mesmo satélite, faz-se desnecessária a manutenção da figura do Direito de Exploração de Satélite parcial, expressa no art. 11 do atual regulamento.

69. Sobre essa alternativa, vale transcrever o teor da AIR:

### **SEÇÃO 2**

#### **ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS**

##### **Alternativa A**

#### **COBRANÇA DO VALOR INTEGRAL DO PREÇO PÚBLICO A CADA EXPLORADORA, INCLUSIVE**

#### **PARA NOVO INTERESSADO, EM BOLETOS INDIVIDUALIZADOS.**

Trata-se de opção regulamentar onde se exclui a figura do “Direito de Exploração de Satélite Parcial” e, no caso em que o satélite for operado por mais de uma exploradora, seriam outorgados os Direitos de Exploração de Satélite Estrangeiro a cada um dos operadores do satélite.

Tal lógica alinha-se com a realidade das autorizações de uso de radiofrequências, onde cobra-se o valor integral do PPDUR para cada novo autorizado, em caráter secundário, na mesma faixa de radiofrequências, ainda que não haja direito à proteção contra interferências oriundas de autorizados em caráter primário.

Ressalta-se que, no caso de múltiplos exploradores operando um único satélite, todos eles estão autorizados a operar em todas as faixas de frequências de operação do satélite e, conseqüentemente, todos os seus transponders.

Portanto, a cobrança do valor integral do preço público a cada exploradora encontra-se coerente com a sistemática adotada para o uso das radiofrequências.

Desta forma, a presente alternativa apresentaria maior simplicidade na expedição de outorgas e não haveria necessidade de um regramento específico para a exploração do direito parcial, o que acarretaria em significativa simplificação regulatória, sendo realizada apenas a aplicação direta da fórmula de precificação da outorga.

No entanto, esta opção resultaria em um custo administrativo para a Agência, decorrente da necessidade de expedição de vários Atos.

O acréscimo nos custos seria compensado pela cobrança integral do preço público a cada um dos interessados, sendo, portanto, esta alternativa, em relação às demais, a mais onerosa às exploradoras.

(...)

### **SEÇÃO 3**

#### **CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA**

##### **Qual a conclusão da análise realizada?**

Para fins dessa análise, utilizou-se a metodologia de análise multi-critérios, técnica amplamente utilizada nas análises de impacto regulatório a nível mundial. Após discussões, que envolveram as partes afetadas, e a análise das alternativas, os integrantes da equipe responsável pela revisão regulamentar, seguindo critérios pré-estabelecidos, balizaram as vantagens e desvantagens de cada alternativa, bem como o seu esforço de implementação, conferindo notas de avaliação para o impacto sobre cada agente afetado.

Dentre as alternativas analisadas, a que atingiu a maior nota global (6,39) foi a Alternativa A, que propõe a cobrança integral do preço público a todos interessados na outorga, por meio de boletos individualizados, inclusive a novos interessados a explorar o mesmo satélite, nas mesmas condições. Nesse sentido, concluiu-se esta é a alternativa mais adequada, sugerindo-se sua adoção.

A segunda maior nota atingiu o valor de 5,52 para a Alternativa B, referente à cobrança de um valor que seria rateado pelas exploradoras parciais. Apesar de essa alternativa apresentar menor custo para o setor regulado, uma vez que o preço público seria compartilhado entre todos os interessados, esta metodologia traz mais custos administrativos à Agência. Cumpre destacar que a conferência de “direito parcial” ocorreu poucas vezes no histórico da Agência (Satélites INMARSAT). Ademais, como fruto do presente processo de revisão regulamentar, espera-se a redução do valor do preço público, o que reduziria de forma significativa os efeitos

da cobrança integral a cada interessado, nos termos do proposta na Alternativa A.

70. Verifica-se que a adoção dessa alternativa está intimamente relacionada à proposta de vinculação do preço ao custo administrativo. No entanto, conforme já salientado, esta Procuradoria entende que o preço deve ser calculado com base em critérios econômicos e técnicos que permitam que ele traduza um valor justo e razoável. Por esses motivos, esta Procuradoria entende que, nesse ponto, no caso de o preço ser calculado dessa maneira, há de se ponderar a manutenção do direito de

exploração de satélite parcial com os ajustes necessários para o seu aperfeiçoamento.

71. No entanto, caso prevaleça a proposta da área técnica de precificação vinculada ao custo administrativo, realmente faz sentido a exclusão do direito de exploração parcial, na medida em que, nesse caso, a cada pedido de outorga é necessário, ao menos, que sejam pagos os custos administrativos para tanto, devendo cada exploradora pagar o valor integral do preço.

72. No ponto, recomenda-se apenas que tal regra reste expressa no Regulamento. Ou seja, opina-se não apenas pela exclusão do art. 11 do atual Regulamento, mas de disposição expressa no novo Regulamento, no sentido de que, ainda que o direito seja conferido a mais de uma exploradora, todas elas deverão pagar integralmente o preço a ele atinente.

### **3. CONCLUSÃO.**

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

#### Da necessidade de submissão da proposta à Consulta Pública.

a) Pela necessidade de submissão da proposta em tela ao procedimento de consulta pública, arrolado pelo art. 59 do Regimento Interno da Agência;

b) 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, dentre outros elementos pertinentes;

c) 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;

#### Da Consulta Interna.

d) A área técnica consignou que a Consulta Interna foi devidamente realizada, não tendo havido nenhuma contribuição. Verifica-se, inclusive, que foi juntado aos autos eletrônicos, o extrato da Consulta Interna (SEI 2188369), em cumprimento ao §1º do art. 60 do Regimento Interno da Agência;

#### Da Análise de Impacto Regulatório.

e) Verifica-se que foi realizada Análise de Impacto Regulatório (SEI 2022336), em cumprimento ao parágrafo único do art. 62 do Regimento Interno da Agência;

#### Do mérito.

##### Tema 01- Da precificação do Direito de Exploração de Satélite.

f) Em relação à proposição da área técnica, esta Procuradoria entende pertinentes duas ponderações;

g) A primeira delas refere-se a não adoção de fórmula que calcula o valor econômico da faixa. Esta Procuradoria, em outras ocasiões, já se manifestou pela necessidade de busca do real potencial mercadológico das faixas de radiofrequências (Parecer nº 232/2009/PFS/PGF/PFE-Anatel, de 12 de fevereiro de 2009);

h) Quanto à necessidade que apurar o valor de mercado, esta Procuradoria também abordou esta questão, por meio dos Pareceres nº 1002/2009/PFS/PGF/PFE-Anatel, nº 359/2010/DFT/PGF/PFE-Anatel, nº 1085/2010/DFT/PGF/PFE/ANATEL, nº 490/2011/DFT/PFS/PFE-Anatel, e nº 10/2014/PFE-PR/PFE-Anatel/AGU, dentre outros;

i) A segunda ponderação refere-se a não utilização de parâmetros técnicos na precificação do direito de exploração de satélite estrangeiro, tais como largura da faixa e prazo de validade. Verifica-se que o § 2º do art. 4º da Minuta de Regulamento estabelece expressamente que "o valor de que trata do *caput* independe das faixas de radiofrequências envolvidas e do prazo de validade". No entanto, ao que parece o valor do preço deve aumentar ou diminuir conforme características técnicas mais ou menos vantajosas, respectivamente;

j) Registre-se, inclusive, que na Revisão do Regulamento do PPDUR foi proposta a utilização de parâmetros técnicos em sua fórmula de cálculo. No ponto, muito embora esta Procuradoria tenha ressaltado, por meio do Parecer nº 01130/2017/PFE-ANATEL/PGF/AGU, seu entendimento pela manutenção de fórmula que calcula o valor econômico da faixa, destacou que, o que importa, no caso da utilização de tais parâmetros técnicos, é que eles permitam que seja cobrado um preço justo e razoável pela autorização de uso de radiofrequência;

k) É que, como salientado, ao que parece, tais parâmetros devem efetivamente ser refletidos no preço a ser cobrado seja pela autorização de uso de radiofrequência, seja pelo direito de exploração de satélite;

l) Esta Procuradoria, portanto, recomenda que essas duas ponderações sejam avaliadas pela área técnica;

m) Por derradeiro, verifica-se que, na AIR, afirma-se que a utilização da metodologia vigente tem sido uma barreira econômica de entrada ao mercado brasileiro de provimento de capacidade satelital, na medida em que resulta em valores excessivamente altos;

n) Nesse ponto, há de se ponderar se tal metodologia não está efetivamente refletindo o valor de mercado do direito de exploração de satélite estrangeiro, ou seja, o valor justo e razoável que deve refletir seu preço, de modo a ajustá-la caso não o reflita. Isso não significa, no entanto, que

necessariamente devem ser abandonados critérios importantes para sua precificação, mas apenas que deve ser ajustada a fórmula, de modo a permitir que ela efetivamente reflita o valor econômico do direito, alcançando, um valor justo e razoável para tanto, cobrindo, por óbvio, os custos administrativos, mas, repita-se, sem deixar de levar em consideração aspectos econômicos e técnicos importantes para a precificação;

#### Tema 02 - Do preço mínimo da licitação.

o) No ponto, tal qual salientado no tópico acima, esta Procuradoria manifesta-se pela necessidade de busca do real potencial mercadológico do direito conferido, reiterando os pareceres citados nos itens 27 e 28 deste opinativo;

p) Consoante já explicitado, muito embora a Agência tenha que refletir sobre a metodologia empregada, de modo a ajustá-la, conforme seja necessário, isso não significa que necessariamente devem ser abandonados critérios importantes utilizados até então;

q) Cumpre destacar que, pelo histórico das licitações realizadas na Agência, os preços mínimos, calculados de acordo com a metodologia atualmente empregada, chegaram à milhões, tendo sido registrado, inclusive, ágio em relação ao preço mínimo. Nos termos da proposta constante dos presentes autos, o valor estabelecido para o preço público do direito de exploração de satélite estrangeiro (R\$102.677,00) seria preferencialmente utilizado como preço mínimo de referência, nas hipóteses que houver procedimento licitatório para conferência de direito de exploração de satélite brasileiro. No entanto, pelo histórico dos valores atinentes aos últimos direitos de exploração de satélite conferidos pela Agência, verifica-se uma enorme discrepância entre tais valores e o valor ora proposto;

r) Muito embora no Estudo de Impacto de Arrecadação acostado aos autos (SEI 218279) tenha se concluído que "a arrecadação de valores por preço público pelo direito de exploração de satélite, seja brasileiro ou estrangeiro, não compõe parcela significativa do FUST, de modo que uma alteração na precificação não trará um impacto relevante na arrecadação", não há como olvidar que a diferença entre os valores é sim significativa, já que a proposta reduz significativamente o preço pelo direito de exploração de satélite. Nesse ponto, esta Procuradoria entende que a Agência deve avaliar melhor os impactos na arrecadação que decorrerão da proposta;

s) Há de se considerar que existe a possibilidade, ainda que abstrata, de o direito de exploração de satélite brasileiro ser conferido pelo preço mínimo ora proposto. Nessa hipótese, parece nítido que o valor econômico do bem não restaria efetivamente refletido, o que implicaria na conferência de um direito de exploração de satélite brasileiro por um preço aquém do preço efetivamente justo e razoável para tanto, o que não se deve admitir;

t) Outrossim, observa-se que, pela proposta (art. 4º), nos casos de inexigibilidade de licitação, da mesma maneira, o valor a ser pago pelo preço público também seria de R\$ 102.677,00 (cento e dois mil, seiscentos e setenta e sete reais), ao passo em que, atualmente, nos termos do art. 9º da Resolução nº 386, de 3 de novembro de 2004, o valor a ser pago como preço público pelo Direito de Exploração de Satélite Brasileiro e uso das radiofrequências associadas, no caso de inexigibilidade de licitação, corresponde ao preço mínimo fixado na última licitação ou no último chamamento público em que tenha sido conferido o Direito de Exploração de Satélite Brasileiro e uso das radiofrequências associadas, ou àquele fixado por ato da Anatel;

u) Mais uma vez esta Procuradoria ressalta a necessidade de busca real potencial mercadológico do direito conferido, de modo a garantir que seja cobrado preço justo e razoável para tanto, nem além, tampouco muito aquém daquele que efetivamente seria devido;

v) Por derradeiro, as mesmas ponderações devem ser feitas em relação à prorrogação do prazo do direito de exploração de satélite brasileiro ou estrangeiro. No ponto, pelo histórico das últimas prorrogações de direito de exploração de satélite realizadas na Agência, verifica-se também valores infinitamente maiores do que o ora proposto;

w) Ainda sobre a prorrogação, verifica-se que há na Minuta de Regulamento dispositivo que estabelece que "quando da prorrogação da outorga, a notificação deverá ser expedida até 18 (dezoito) meses antes do vencimento da outorga e deverá conter, no mínimo, o valor para pagamento à vista, o valor de cada parcela, a quantidade de parcelas, o prazo para pagamento e o índice de atualização" (§3º do art. 7º);

x) Tal disposição parece adequada no caso de o preço ser aquele estabelecido no art. 4º. No entanto, nos casos em que houver previsão diversa em editais ou até mesmo caso tal proposta de preço atrelado ao custo administrativo não seja mantida, importa frisar que parece adequado que o preço seja mais contemporâneo possível à efetiva prorrogação - Parecer nº 01130/2017/PFE-ANATEL/PGF/AGU;

y) Outrossim, valem também as mesmas ponderações (dos itens 40,48 e 49 deste opinativo) em relação à alteração de posição orbital ou acréscimo de faixa de radiofrequência (art. 5º da Minuta de Regulamento), principalmente nesta última hipótese, em que a necessidade de se avaliar a atratividade da faixa afigura-se mais evidente;

z) Ademais, tal como já salientado neste opinativo, há de se ressaltar que parâmetros técnicos, tais como largura de faixa e prazo de validade, também são importantes para o cálculo do preço justo e adequado em cada caso;

aa) Portanto, esta Procuradoria reitera a necessidade de que sejam considerados parâmetros econômicos e técnicos na precificação, de modo a que, em qualquer hipótese, seja na conferência, seja na prorrogação, seja alcançado um preço justo e razoável para tanto, de acordo com o real potencial mercadológico de cada uma das hipóteses. Isso não significa que necessariamente deva ser mantida a fórmula atualmente vigente, sendo plenamente possível a utilização de nova metodologia que, de qualquer sorte, permita o alcance de valor justo e razoável para a precificação do direito de exploração de satélite;

#### Tema 03 - Da consistência regulatória.

bb) Verifica-se, nesse ponto, que a proposta é apenas alinhar o presente processo de

revisão com as demais propostas em andamento na Agência, em especial os Projetos estratégicos de Reavaliação do Modelo de Outorga e Licenciamento e de reavaliação da metodologia de precificação de direitos de uso de radiofrequências (PPDUR), observada a legislação em vigor;

cc) Verifica-se apenas que atualmente, nos termos da Resolução nº 386, de 3 de novembro de 2004, Anexo II, o preço da transferência do direito de exploração de satélite, brasileiro ou estrangeiro, corresponde a R\$ 9.000,00. Da mesma maneira, o preço da adaptação, consolidação ou transferência de alguns serviços de telecomunicações também correspondem a esse mesmo valor. No ponto, esta Procuradoria apenas recomenda que a área técnica explicitar melhor a alteração proposta;

dd) É certo que a proposta atual contém, no corpo da Resolução, dispositivo que estabelece que a autorização, a adaptação, a consolidação e a transferência de autorização, permissão e concessão de serviços de telecomunicações de interesse coletivo ensejará a cobrança de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), a ser pago, uma única vez, como condição para a expedição do instrumento de outorga. Assim, ao que parece, a intenção é unificar esse valor também em relação ao direito de exploração de satélite. De qualquer sorte é interessante que a área técnica explicitar os fundamentos para diminuição do valor atualmente devido, destacando, inclusive, os eventuais impactos arrecadatórios;

#### Tema 04 - Da consolidação regulamentar.

ee) A área técnica propôs fosse adotada a alternativa C, qual seja, a separação dos regramentos de serviços de telecomunicações e de direito de exploração de satélite. Nota-se, no entanto, que, muito embora a área técnica tenha sugerido a separação dos regramentos dos serviços de telecomunicações e do direito de exploração de satélite, pontuou que, ao se realizar tal separação, verificou-se que os regramentos referentes ao preço público pelo direito de exploração de serviços de telecomunicações não justificavam a necessidade de um regulamento específico, razão pela qual sugeriu incluí-los no corpo da Resolução que aprova o novo Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Satélite. Propôs, ainda, a revogação 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;

ff) No ponto, considerando que há dispositivos que tratam dos serviços de telecomunicações, ainda que em menor quantidade, recomenda-se que também sejam incluídos no Regulamento, em capítulo próprio, ajustando-se os dispositivos e o nome do Regulamento para contemplar ambas as disposições, ou seja, Regulamento de Cobrança de Preço Público pelo Direito de Exploração de Serviços de Telecomunicações e pelo Direito de Exploração de Satélite (tal qual o regulamento em vigor);

gg) Outrossim, quanto à separação dos Regulamentos do PPDUR e do PPDES, verifica-se que, no âmbito da AIR, a área técnica pontuou que os dois projetos caminham em etapas bem distintas no contexto do rito regulamentar. No ponto, esta Procuradoria não vislumbra qualquer óbice à tal separação;

#### Tema 05 - Do Direito de Exploração de Satélite parcial.

hh) A área técnica, no Informe nº 137/2017/SEI/PRRE/SPR, sugeriu a adoção da alternativa A. Verifica-se que a adoção dessa alternativa está intimamente relacionada à proposta de vinculação do preço ao custo administrativo. No entanto, conforme já salientado, esta Procuradoria entende que o preço deve ser calculado com base em critérios econômicos e técnicos que permitam que ele traduza um valor justo e razoável. Por esses motivos, esta Procuradoria entende que, nesse ponto, no caso de o preço ser calculado dessa maneira, há de se ponderar a manutenção do direito de exploração de satélite parcial com os ajustes necessários para o seu aperfeiçoamento;

ii) No entanto, caso prevaleça a proposta da área técnica de precificação vinculada ao custo administrativo, realmente faz sentido a exclusão do direito de exploração parcial, na medida em que, nesse caso, a cada pedido de outorga é necessário, ao menos, que sejam pagos os custos administrativos para tanto, devendo cada exploradora pagar o valor integral do preço;

jj) No ponto, recomenda-se apenas que tal regra reste expressa no Regulamento. Ou seja, opina-se não apenas pela exclusão do art. 11 do atual Regulamento, mas de disposição expressa no novo Regulamento, no sentido de que, ainda que o direito seja conferido a mais de uma exploradora, todas elas deverão pagar integralmente o preço a ele atinente;

74. Feitas essas 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.

À consideração superior.

Brasília, 8 de fevereiro de 2018.

LUCIANA CHAVES FREIRE FÉLIX  
Procuradora Federal  
Matricula Siape nº 1.585.078

## Notas

1. <sup>^</sup> ARANHA, Márcio Iório. *Políticas Públicas Comparadas de Telecomunicações (Brasil-EUA)*. Brasília: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC, 2005, p. 199.
2. <sup>^</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências Reguladoras: Instrumentos do Fortalecimento do Estado*.
3. <sup>^</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 104.

---

Documento assinado eletronicamente por LUCIANA CHAVES FREIRE FELIX, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 105696971 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCIANA CHAVES FREIRE FELIX. Data e Hora: 08-02-2018 17:10. Número de Série: 4597530634401145687. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - SEDE  
COORDENAÇÃO DE PROCEDIMENTOS REGULATÓRIOS  
SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2062

---

**DESPACHO n. 00206/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.054416/2017-20**

**INTERESSADOS: ANATEL - SPR - SUPERINTENDÊNCIA DE PLANEJAMENTO E REGULAMENTAÇÃO**

**ASSUNTOS: REAVALIAÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO SOBRE PREÇO PÚBLICO A SER COBRADO  
PELO DIREITO DE EXPLORAÇÃO DE SATÉLITE**

1. De acordo com o Parecer nº 63/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
2. Encaminhem-se os autos para análise e aprovação do Procurador-Geral.

Brasília, 09 de fevereiro de 2018.

MARINA GEORGIA DE OLIVEIRA E NASCIMENTO  
Procuradora Federal  
Coordenadora de Procedimentos Regulatórios  
Mat. Siape nº 1585369

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500054416201720 e da chave de acesso b83e10a1

---

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 108414433 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARINA GEORGIA DE OLIVEIRA E NASCIMENTO. Data e Hora: 09-02-2018 14:41. Número de Série: 3844484525735917769. 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. 00208/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.054416/2017-20**

**INTERESSADOS: ANATEL - SPR - SUPERINTENDÊNCIA DE PLANEJAMENTO E REGULAMENTAÇÃO**

**ASSUNTOS: PLANEJAMENTO E REGULAMENTAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES**

1. Aprovo o **Parecer nº 63/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU**.
2. Restituam-se os autos à SPR.

Brasília, 09 de fevereiro de 2018.

IGOR GUIMARAES PEREIRA  
PROCURADOR-GERAL SUBSTITUTO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500054416201720 e da chave de acesso b83e10a1

---

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 108458747 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IGOR GUIMARAES PEREIRA. Data e Hora: 09-02-2018 16:25. Número de Série: 4239120642836377665. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---