



PARECER n. 00490/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.012173/2019-14

INTERESSADO: AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL

ASSUNTO: Revisão da regulamentação sobre as Condições de Operação de Satélites Geostacionários em Banda Ku com Cobertura sobre o Território Brasileiro.

EMENTA: **1.** Revisão da regulamentação sobre as Condições de Operação de Satélites Geostacionários em Banda Ku com Cobertura sobre o Território Brasileiro. Proposta de Resolução que aprova o Regulamento sobre as Condições para Operação de Redes de Satélites Provendo Capacidade sobre o Território Brasileiro. **2.** Competência da Anatel para regulamentação da matéria. **3.** Necessidade de submissão da proposta à Consulta Pública. Recomenda-se que, caso a presente Consulta Pública seja publicada após a entrada em vigor da Lei nº 13.848/2019, o procedimento nela previsto seja observado, inclusive no que se refere à sua duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado. **4.** Consulta Interna e Análise de Impacto Regulatório. Disposições regimentais atendidas. **5.** Mérito. Considerações da Procuradoria.

1. RELATÓRIO.

1. Trata-se de proposta de revisão da regulamentação sobre as Condições de Operação de Satélites Geostacionários em Banda Ku com Cobertura sobre o Território Brasileiro. A proposta foi apresentada por meio do Informe nº 75/2019/PRRE/SPR (SEI 4193350), em que a área técnica propôs o seguinte:

5.1. Em vista do exposto, propõe-se que, após ouvida a Procuradoria Federal Especializada da Anatel, o Conselho Diretor delibere sobre a realização de Consulta Pública do relatório de Análise de Impacto Regulatório (Anexo I) e da proposta de Resolução que aprova o Regulamento sobre as Condições para Operação de Redes de Satélites Provendo Capacidade sobre o Território Brasileiro, conforme sua respectiva minuta (Anexo III).

2. Os seguintes documentos foram anexados ao referido Informe:

Anexo I - Relatório de Análise de Impacto Regulatório (SEI nº [4193045](#));

Anexo II - Minuta de Consulta Pública (SEI nº [4193378](#));

Anexo III - Minuta de Resolução que aprova o Regulamento sobre as Condições para Operação de Redes de Satélites Provendo Capacidade sobre o Território Brasileiro. (SEI nº [4193380](#));

Anexo IV - Extrato de contribuições da Consulta Interna (SEI nº [4195722](#)).

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

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1 Da competência da Anatel.

4. A Constituição Federal (art. 21, XI, CF) e a LGT atribuíram à Anatel a qualidade de órgão regulador das telecomunicações, a quem conferiu competência para adotar as medidas necessárias para implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações (art. 19, I, LGT).

5. Nessa esteira, o artigo 1º da LGT estabelece que compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações. Tal organização "*inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências*" (é o que estabelece o parágrafo único do dispositivo).

6. Ademais, nos termos da LGT, compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações, e especialmente:

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

[...]

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

[...]

7. Outrossim, a LGT, em seu artigo 170, estabelece o seguinte:

Art. 170. A Agência disporá sobre os requisitos e critérios específicos para execução de serviço de telecomunicações que utilize satélite, geostacionário ou não, independentemente de o acesso a ele ocorrer a partir do território nacional ou do exterior.

8. Portanto, não há dúvidas de que compete à Agência a regulamentação da matéria em questão.

2.2 Da necessidade de submissão da proposta à Consulta Pública.

9. 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.

10. 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.

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. Segundo Márcio Iório Aranha^[1], 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.

15. 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^[2] os entes públicos incumbidos de exercer a regulação estatal sobre um determinado setor da economia devem ser concebidos com ampla transparência e permeabilidade, sem descuidar de certa neutralidade. A permeabilidade se revela no diálogo permanente, transparente e aberto do regulador com os agentes sujeitos à regulação.

16. 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.

17. No mesmo sentido, Alexandre Santos de Aragão^[3] 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.

18. 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.

19. 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.

20. 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.

21. Por fim, insta consignar que recentemente foi publicada a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das Agências Reguladoras, e, especificamente no que se refere ao procedimento de Consulta Pública, estabelece, *verbis*:

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

§ 1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora.

§ 2º Ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá início após a publicação do respectivo despacho ou aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da agência na internet, e terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.

§ 3º A agência reguladora deverá disponibilizar, na sede e no respectivo sítio na internet, quando do início da consulta pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico usados como fundamento para as propostas submetidas a consulta pública, ressalvados aqueles de caráter sigiloso.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas pelos interessados deverão ser disponibilizadas na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 10 (dez) dias úteis após o término do prazo da consulta pública.

§ 5º O posicionamento da agência reguladora sobre as críticas ou as contribuições apresentadas no processo de consulta pública deverá ser disponibilizado na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após a reunião do conselho diretor ou da diretoria colegiada para deliberação final sobre a matéria.

§ 6º A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas consultas públicas.

§ 7º Compete ao órgão responsável no Ministério da Economia opinar, quando considerar pertinente, sobre os impactos regulatórios de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidas a consulta pública pela agência reguladora.

22. A Lei nº 13.848/2019 foi publicada em 26 de junho de 2019 e entrará em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação. No ponto, é importante que as Consultas Públicas de minutas e propostas de alteração de atos normativos publicadas pela Anatel após entrada em vigor da referida Lei observem suas disposições. Recomenda-se, portanto, que, caso a presente Consulta Pública seja publicada após a entrada em vigor da Lei nº 13.848/2019, tal procedimento seja observado, inclusive no que se refere à sua duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.

23. Registre-se, por oportuno, que a ressalva constante do §2º do art. 9º quanto a eventual prazo diferente em legislação específica refere-se à lei ordinária. Dessa feita, o prazo previsto no

Regimento Interno da Anatel não se configura como exceção.

2.3 Da Consulta Interna.

24. O Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, estabelece, em seu art. 60, §1º, que "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".

25. Nesse ponto, a área técnica, no item 3.5 do Informe nº 75/2019/PRRE/SPR, consignou que a proposta foi disponibilizada para o público interno da Agência no período de 17/05/2019 e 24/05/2019, por meio da Consulta Interna nº 833, não tendo havido contribuições a ela, conforme "Extrato de Contribuições da Consulta Interna" (SEI nº 4195722), anexo ao Informe.

26. Portanto, devidamente atendidas as disposições regimentais atinentes à Consulta Interna.

2.4 Da Análise de Impacto Regulatório.

27. No que se refere à Análise de Impacto Regulatório (AIR), o Regimento Interno da Anatel, em seu art. 62, parágrafo único, estabelece:

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

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

28. No ponto, verifica-se que foi realizada Análise de Impacto Regulatório (SEI 4193045), tendo a área técnica, no Informe nº 75/2019/PRRE/SPR, consignado o seguinte:

3.3. Como fruto do estudo e debates no âmbito do projeto, foram identificados 5 temas, com suas respectivas alternativas:

Tema 01 - Unificação das Normas de Condição de Operação de Redes de Satélites Geoestacionários

Alternativa A - Manter a situação vigente;

Alternativa B - Unificar as condições para operação de redes de satélites geoestacionários nas bandas C, Ku e Ka em um só regulamento;

Alternativa C - Unificar as condições de operação de redes de satélites geoestacionários nas bandas C, Ku e Ka por meio de instrumento infra regulamentar (por exemplo, Ato do Superintendente de Outorgas e Recursos à Prestação);

Alternativa D - Unificar as condições para operação de redes de satélites geoestacionários nas bandas C, Ku e Ka em um regulamento e instrumento infra regulamentar (por exemplo, Ato do Superintendente de Outorgas e Recursos à Prestação).

Tema 02 - Atualização e ampliação do escopo da Norma para outras faixas de frequências

Alternativa A - Manter a situação vigente;

Alternativa B - Atualizar as diretrizes normativas;

Alternativa C - Ampliar o escopo da norma para aplicação a todas as faixas de frequências atribuídas a serviços por satélite;

Alternativa D - Atualizar as diretrizes e ampliar o escopo da norma.

Tema 03 - Inclusão de faixas de frequências nas condições específicas da banda Ku

Alternativa A - Manter a situação vigente;

Alternativa B - Incluir apenas as faixas de frequências de 14,5 GHz a 14,75 GHz;

Alternativa C - Incluir apenas as faixas de frequências sujeitas ao Plano do Apêndice 30B;

Alternativa D - Incluir apenas as faixas de frequências sujeitas ao Plano do Apêndice 30-30A;

Alternativa E - Incluir as faixas de frequências de 14,5 GHz a 14,75 GHz e as faixas de frequências sujeitas ao Plano do Apêndice 30B;

Alternativa F - Incluir as faixas de frequências de 14,5 GHz a 14,75 GHz e as faixas sujeitas ao Plano do Apêndice 30-30A;

Alternativa G - Inclusão das faixas de frequências sujeitas aos Planos dos Apêndices 30B e 30-30A;

Alternativa H - Incluir as faixas de frequências de 14,5 GHz a 14,75 GHz e as faixas sujeitas aos Planos dos Apêndices 30B e 30-30A.

Tema 04 - Revisão das disposições relacionadas à alternância de prioridade de uso

Alternativa A - Manter a situação vigente;

Alternativa B - Estender as disposições referentes à alternância de prioridade de uso para englobar outras faixas de frequências;

Alternativa C - Suprimir as disposições referentes à alternância de prioridade de uso de faixas de frequências.

Tema 05 - Estabelecimento de condições para operação de redes de satélites não-geoestacionários

Alternativa A - Manter a situação vigente;

Alternativa B - Estabelecer condições de operação para redes de satélites não-geoestacionários;

Alternativa C - Estabelecer diretrizes político-regulatórias para operação para redes de satélites não-geoestacionários;

Alternativa D - Estabelecer condições de operação e diretrizes político-regulatórias para operação para redes de satélites não-geoestacionários.

3.4. As alternativas sugeridas para cada tema encontram-se destacadas, possuindo sua fundamentação no Relatório de AIR (SEI nº [4193045](#)).

29. Desta forma, observa-se que restou cumprida a disposição constante no parágrafo único do art. 62 do Regimento Interno da Anatel.

2.5 Da análise da proposta contida no bojo dos autos.

30. Para fins de sistematização, este opinativo seguirá a mesma organização constante da AIR.

2.6 Tema 1: Unificação das Normas de Condições de Operação de Redes de Satélites Geostacionários.

31. Consoante consignado pela área técnica, atualmente, as condições de operação de satélites e estações terrenas associadas, no que tange ao uso de recursos de espectro e órbita, são normatizadas por meio de três instrumentos. A Agência possui duas Normas de Condição de Operação de Satélites Geostacionários, uma aplicável à operação nas faixas de frequências da banda Ku, aprovada pela Resolução nº 288, de 21 de janeiro de 2002, e outra nas faixas de frequências da banda Ka, aprovada pela Resolução nº 599, de 30 de outubro de 2012. Ademais, há condições de operação estabelecidas por meio da Norma de Licenciamento de Estações Terrenas, aprovada pela Resolução nº 593, de 7 de junho de 2012.

32. Apontou-se o seguinte problema a ser solucionado:

O atual arcabouço regulatório da Agência trata as condições de operação de redes de satélites geostacionários, no que tange ao uso de recursos de espectro e órbita, em regramentos dispersos em diferentes Resoluções, sendo uma delas dedicada ao licenciamento de estações terrenas e não ao condicionamento de operação de satélites geostacionários.

33. Objetiva-se assim aprimorar a consistência regulatória dos instrumentos normativos editados pela Agência, bem como torná-los de fácil acesso e entendimento, em alinhamento com as metas estabelecidas no âmbito do Planejamento Estratégico da Agência.

34. As seguintes opções regulatórias foram consideradas para o tema:

Alternativa A - Manter a situação vigente;

Alternativa B - Unificar as condições para operação de redes de satélites geostacionários nas bandas C, Ku e Ka em um só regulamento;

Alternativa C - Unificar as condições de operação de redes de satélites geostacionários nas bandas C, KU e Ka por meio instrumento infra regulamentar (por exemplo, Ato do Superintendente de Outorgas e Recursos à Prestação);

Alternativa D - Unificar as condições para operação de redes de satélites geostacionários nas bandas C, KU e Ka em um regulamento e instrumento infra regulamentar (por exemplo, Ato do Superintendente de Outorgas e Recursos à Prestação).

35. A alternativa D foi considerada a mais adequada pelos seguintes fundamentos:

A partir da análise realizada, nota-se que, dentre as alternativas estudadas, a alternativa D (unificar as condições para operação de redes de satélites geostacionários nas bandas C, Ku e Ka em um regulamento e instrumento infra regulamentar do Superintendente de Outorgas e Recursos à Prestação, como, por exemplo, o Ato) é considerada mais vantajosa, tanto para Anatel quanto para as entidades reguladas.

A edição de um único regulamento e um ato infra regulamentar específico de condições de operação de redes satélites, abarcando as faixas de frequências das bandas C, Ku e Ka atribuídas aos serviços associados à utilização do satélite como infraestrutura de

telecomunicações, possibilita a simplificação regulatória e facilita o acesso à legislação ao setor regulado, na medida em que restará disposto em um único instrumento normativo todos os regramentos referentes às condições de operação de redes de satélites quando do provimento de capacidade satelital sobre o território brasileiro. Trata-se, portanto, de medida que tem o potencial de trazer maior transparência ao setor regulado.

Portanto, sugere-se a adoção da **alternativa D**.

36. A alternativa será operacionalizada da seguinte maneira:

A alternativa sugerida poderá ser implementada revogando-se a Resolução nº 288/2002, a Resolução nº 599/2012 e os itens 3.7, 3.7.1, 3.7.2, 3.8 e 3.9 da Norma aprovada pela Resolução nº 593/2012 e unindo em um só Regulamento as disposições político-regulatórias atualmente instituídas na Norma das Condições de Operação de Satélites Geoestacionários em Banda Ku, na Norma das Condições de Operação de Satélites Geoestacionários em Banda Ka e aquelas associadas as condições de operação de estações terrenas operando na banda C contidas na Norma de Licenciamento de Estações Terrenas, que trará determinações para expedição de um instrumento infra regulamentar específico para definir e detalhar questões técnicas mencionadas no texto do novo regulamento.

Este instrumento poderia ser um Ato emitido pelo Superintendente de Outorgas e Recursos à Prestação.

37. Verifica-se que a proposta está devidamente fundamentada e visa unificar e simplificar os regramentos atinentes às condições de operação de redes de satélites quando do provimento de capacidade satelital sobre o território brasileiro, de modo a unir em um só Regulamento as disposições político-regulatórias atualmente instituídas na Norma das Condições de Operação de Satélites Geoestacionários em Banda Ku, na Norma das Condições de Operação de Satélites Geoestacionários em Banda Ka e aquelas associadas as condições de operação de estações terrenas operando na banda C contidas na Norma de Licenciamento de Estações Terrenas, determinado-se ainda a expedição de um instrumento infra regulamentar específico para definir e detalhar questões técnicas mencionadas no texto do novo regulamento.

38. Sobre a possibilidade de aprovação de requisitos eminentemente técnicos por meio de Ato da Superintendência responsável, cumpre transcrever os seguintes trechos do Parecer nº 00565/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU:

27. No que se refere à proposta de que os requisitos técnicos sejam aprovados por meio de **instrumento da Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação**, esta Procuradoria, entende que, **se esses requisitos envolvem integralmente apenas a atualização de referências eminentemente técnicas**, não há qualquer óbice à proposta.

28. É que, conforme esta Procuradoria já se manifestou em outras oportunidades, **tal instrumento não pode conter, nem mesmo parte dele, qualquer aspecto que demande decisão político-regulatória do Conselho Diretor da Agência**. Nesse sentido, vale transcrever os seguintes trechos do Parecer nº 01491/2015/PFE-ANATEL/PGF/AGU, exarado nos autos do processo nº 53500.023039/2014-34:

(...)

39. Dessa feita, esta Procuradoria não vislumbra óbice à proposta, cabendo apenas destacar que tal ato ou outro instrumento de deliberação da Superintendência responsável apenas poderá estabelecer requisitos técnicos, sem qualquer cunho de natureza político-regulatória.

2.7 Tema 2: Atualização e ampliação do escopo da norma para outras faixas de frequências.

40. Apontou-se como problema a ser solucionado que a ausência de diretrizes regulatórias gerais em relação às condições técnico-operacionais de satélites para todas as faixas de frequências pode estar dificultando o desenvolvimento de projetos envolvendo redes de satélites no Brasil.

41. Objetiva-se, assim, manter ambiente regulatório propício para o desenvolvimento de projetos envolvendo redes de satélites em quaisquer faixas de frequências com atribuição compatível.

42. As seguintes opções regulatórias foram consideradas para o tema:

Alternativa A - Manter a situação vigente;

Alternativa B - Atualizar as diretrizes normativas;

Alternativa C - Ampliar o escopo da norma para aplicação a todas as faixas de frequências atribuídas a serviços por satélite;

Alternativa D - Atualizar as diretrizes e ampliar o escopo da norma.

43. Sugeriu-se a adoção da alternativa D, que consiste em:

Alternativa D

Atualizar as diretrizes e ampliar o escopo da norma

A alternativa D consiste em mesclar as alternativas B e C, ou seja, atualizar as diretrizes

normativas e ampliar o escopo dessas diretrizes para abarcar todas as faixas de frequências atribuídas aos serviços por satélite.

Nesse sentido, as vantagens envolvidas são as mesmas apresentadas nas alternativas B e C, resultando em uma regulamentação que, de um lado, é mais abrangente e, de outro, mais direta, tratando apenas questões que necessitam de disciplinamento.

A única desvantagem identificada, no caso, são os próprios custos de implementação da alternativa D.

44. Vale transcrever, ainda, a conclusão da análise realizada:

Qual a conclusão da análise realizada?

A partir da análise realizada, nota-se que, dentre as alternativas estudadas, a alternativa D (atualizar as diretrizes e ampliar o escopo da Norma) é considerada mais vantajosa, tanto para Anatel quanto para as entidades reguladas.

A ampliação do escopo da Norma para aplicar-se a todas as faixas de frequências atribuídas aos serviços por satélite e as atualizações propostas, trará às operadoras direcionamentos que hoje não existem no arcabouço regulatório da Agência, refletindo maior segurança e transparência regulatória ao setor.

Adicionalmente, atualizar-se-ão algumas disposições, no sentido de aprimorar o entendimento das regras, simplificando o instrumento normativo e fazendo-o mais compatível com o cenário tecnológico atual.

Portanto, as vantagens da adoção de tal alternativa materializam-se na forma de simplificação regulatória, tornando os regramentos mais adequados ao ambiente tecnológico atual.

Assim, sugere-se a adoção da **alternativa D**.

45. A alternativa será operacionalizada da seguinte maneira:

Julga-se que é preferível que a alternativa sugerida seja implementada em conjunto com a alternativa B ou a alternativa D do Tema 1 (unificar as condições de operação de redes de satélites geoestacionários nas bandas C, Ku e Ka, seja por meio de um único regulamento, seja por meio de um regulamento e um instrumento infra regulamentar de condições técnicas), uma vez que faria mais sentido do ponto de vista da estruturação do ordenamento regulatório aplicável aos satélites no Brasil se as diretrizes de caráter geral ficassem contidas em um único instrumento regulatório para condições de operação.

Seguindo essa direção, a alternativa seria operacionalizada por meio de uma seção estabelecendo diretrizes de caráter geral, aplicáveis a todas as faixas de frequências atribuídas aos serviços por satélite, a ser incluída no instrumento normativo escolhido.

46. Verifica-se que a proposta está devidamente fundamentada e visa atualizar e ampliar o escopo da norma, não se vislumbrando qualquer óbice à proposta nesse ponto.

2.8 Tema 3: Inclusão de Faixas de Frequências nas Condições Específicas da Banda Ku.

47. Apontou-se o seguinte problema a ser solucionado:

A ausência diretrizes técnico-operacionais para o uso, por estações espaciais, das faixas de frequências sujeitas ao Plano do Apêndice 30B, nomeadamente, de 10,7 GHz a 10,95 GHz, de 11,2 GHz a 11,45 GHz e de 12,75 GHz a 13,25 GHz, e para o uso, por estações terrenas e espaciais, das faixas de frequências sujeitas ao Plano do Apêndice 30-30A, mais especificamente, de 12,2 GHz a 12,7 GHz e de 17,3 GHz a 17,8 GHz, e das faixas de frequências de 14,5 GHz a 14,75 GHz, tem prejudicado a coordenação entre redes de satélites, dificultando a entrada de novos sistemas.

48. Objetiva-se, assim, estabelecer ambiente regulatório favorável para a coordenação entre redes de satélites que operem ou pretendam operar em quaisquer das faixas de frequências da banda KU, visando a entrada em operação de novos sistemas que possam ampliar a capacidade espacial direcionada ao Brasil. Busca-se, ainda, a uniformização da regulamentação aplicável a sistemas de comunicação via satélite com características técnico-operacionais similares.

49. As seguintes alternativas foram consideradas para o tema:

Alternativa A: Manter a situação vigente;

Alternativa B: Incluir apenas as faixas de frequências de 14,5 GHz a 14,75 GHz;

Alternativa C: Incluir apenas as faixas de frequências sujeitas ao Plano do Apêndice 30B;

Alternativa D: Incluir apenas as faixas de frequências sujeitas ao Plano do Apêndice 30-30A;

Alternativa E: Incluir as faixas de frequências de 14,5 GHz a 14,75 GHz e as faixas de frequências sujeitas ao Plano do Apêndice 30B;

Alternativa F: Incluir as faixas de frequências de 14,5 GHz a 14,75 GHz e as faixas sujeitas ao Plano do Apêndice 30-30A;

Alternativa G: Inclusão das faixas de frequências sujeitas aos Planos dos Apêndices 30B e 30-30A;

Alternativa H: Incluir as faixas de frequências de 14,5 GHz a 14,75 GHz e as faixas sujeitas aos Planos dos Apêndices 30B e 30-30A.

50. A alternativa H foi considerada a mais vantajosa pelos seguintes fundamentos:

Qual a conclusão da análise realizada?

A partir da análise das vantagens e desvantagens de cada uma das alternativas anteriormente apresentadas e considerando o esforço de implementação inerente à cada opção, considera-se que a Alternativa H (Incluir as faixas de frequências de 14,5 GHz a 14,75 GHz e as faixas sujeitas aos Planos dos Apêndices 30B e 30-30A) é a mais vantajosa para a Agência, para as Exploradoras de Satélite e, também, para as prestadoras de serviço envolvidas.

Por meio da adoção dessa alternativa haverá padronização dos limites técnico-operacionais de satélites nas faixas de frequências sujeitas aos Planos dos Apêndices 30B e 30-30A facilitando a coordenação entre os sistemas e o estabelecimento de critérios técnicos balizadores que orientarão o processo de coordenação entre redes de satélites em todas as faixas de frequências da banda Ku.

51. Vale, ainda, transcrever os trechos da AIR quanto à alternativa H:

Alternativa H

Incluir as faixas de frequências de 14,5 GHz a 14,75 GHz e as faixas sujeitas aos Planos dos Apêndices 30B e 30-30-A.

Trata-se de hipótese de realizar alteração regulatória no sentido de incluir as faixas de frequências de 14,5 GHz a 14,75 GHz e as faixas sujeitas aos Planos dos Apêndices 30B e 30-30A nas disposições referentes aos critérios técnicos hoje estabelecidos na Norma das Condições de Operação de Satélites Geoestacionários em Banda Ku.

Nota-se que com a adoção da Alternativa H haveria critérios técnicos regulamentares completos para que a Anatel faça a coordenação das redes de satélite sob sua responsabilidade com outros países, nas faixas de frequências sujeitas aos Planos dos Apêndices 30B e 30-30A e na faixa de 14,5 GHz a 14,75 GHz. Esses critérios técnicos balizadores orientarão o processo de coordenação com outros países nas faixas de frequências sujeitas aos Planos dos Apêndices 30B e 30-30A e na faixa de 14,5 GHz a 14,75 GHz.

Destaca-se, ainda, que padronização dos limites técnico-operacionais de satélites nas faixas de frequências mencionadas acima facilitará a coordenação entre os sistemas, uma vez que sistemas com características técnicas homogêneas são mais facilmente coordenados entre si.

Especificamente em relação às faixas de frequências sujeitas ao Plano do Apêndice 30B, as condições para operação das estações terrenas transmissoras, no enlace de subida, já estão estabelecidas na Norma de Licenciamento de Estações Terrenas, que simplesmente remete às condições técnicas contidas na Norma das Condições de Operação da Banda Ku. Dessa forma, a inclusão dessas faixas expressamente na Norma de Banda Ku, embora não altere as condições aplicáveis a elas, consolidará essas condições em único instrumento normativo, proporcionando maior transparência regulatória para o setor regulado.

52. A alternativa será operacionalizada da seguinte maneira:

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

A alternativa sugerida poderá ser implementada promovendo-se a alteração regulamentar no sentido de incluir as faixas de frequências de 14,5 GHz a 14,75 GHz e as faixas sujeitas aos Planos dos Apêndices 30B e 30-30A nas disposições referentes aos critérios técnicos hoje estabelecidos na Norma das Condições de Operação de Satélites Geoestacionários em Banda Ku.

53. Mais uma vez, verifica-se que a proposta está devidamente fundamentada e visa estabelecer critérios técnicos regulamentares completos para que a Anatel faça a coordenação das redes de satélite sob sua responsabilidade com outros países, nas faixas de frequências sujeitas aos Planos dos Apêndices 30B e 30-30A e nas faixas de frequências de 14,5 GHz a 14,75 GHz, não se vislumbrando qualquer óbice a ela.

2.9 Tema 4: Revisão das disposições relacionadas à alternância da prioridade de uso.

54. Nesse tema, apontou-se o seguinte problema a ser solucionado:

Qual o problema a ser solucionado?

Os regramentos vigentes, elaborados em um cenário de desbalanceamento da quantidade de espectro disponível para os enlaces de subida e descida de uma rede de satélite que não mais persiste, retiram flexibilidade das exploradoras de satélites para acordarem o

melhor arranjo para o uso dos recursos de órbita e espectro sob sua responsabilidade. Além disso, a operacionalização desses regramentos gerou tratamento não isonômico entre exploradoras de satélites, em alguns casos.

55. Objetiva-se, assim, assegurar o uso mais eficiente dos recursos escassos de órbita e espectro por redes de satélites, no sentido de possibilitar, sempre que necessário, o emprego de estações com antenas de pequeno porte no Brasil.

56. As seguintes opções regulatórias foram consideradas para o tema:

Alternativa A: Manter a situação vigente;

Alternativa B: Estender as disposições referentes à alternância de prioridade de uso para englobar outras faixas de frequências;

Alternativa C: Suprimir as disposições referentes à alternância de prioridade de uso de faixas de frequências;

57. A alternativa C foi considerada a mais vantajosa pelos seguintes fundamentos:

A partir da análise das vantagens e desvantagens das alternativas A, B e C, conclui-se que a alternativa mais vantajosa para todos os grupos afetados é a Alternativa C, em função da simplificação regulatória e da isonomia de tratamento regulatório às exploradoras de satélite. Destaca-se ainda que na adoção da alternativa C não foram observados quaisquer custos ou prejuízos ao setor regulado.

58. Nos termos da AIR, a alternativa C consiste em:

Alternativa C

Suprimir as disposições referentes à alternância de prioridade de uso de faixas de frequências

Nessa alternativa vislumbra-se a possibilidade de se retirar da Norma as disposições referentes à alternância de prioridade de uso de faixas de frequências no enlace de descida para a utilização de antenas receptoras de pequeno porte.

Embora a alternância de prioridade de uso de subfaixas tenha sido importante para que a utilização das faixas de frequências da banda Ku provesse um ambiente regulatório que comportasse o provimento de DTH, observa-se que hoje o cenário de uso dessas faixas de frequências já está maduro e sedimentado.

É importante destacar que as condições operacionais dos acordos de coordenação estabelecidos entre as exploradoras de satélite são suficientes para sustentar o compartilhamento almejado pelas disposições em questão. Dessa forma, mesmo que seja adotada a alternativa C, continuam valendo os acordos de coordenação estabelecidos entre as operadoras.

Ademais, observa-se que adoção da alternativa C promove a simplificação e transparência regulatórias, um dos objetivos da Agência. As disposições referentes à alternância de prioridade de uso de subfaixas de frequências adicionam considerável complexidade às regras estabelecidas na Norma, sem, por outro lado, continuar a promover benefício compatível com essa complexidade. Conforme descrito anteriormente, a subfaixa de 250 MHz no enlace de descida, para uso prioritário de antenas receptoras de pequeno porte pode não ser suficiente para o provimento de DTH de maneira economicamente viável, no mercado atual de DTH, em que a demanda por canais em alta definição tem crescido.

Adicionalmente, a alternativa C promoveria isonomia de tratamento regulatório às exploradoras de satélite, uma vez que, a aplicação da alternância de prioridade de uso de subfaixas de frequências não seria mais observada somente para algum as posições orbitais. Em outras palavras, caberia às exploradoras de satélite o estabelecimento de acordos de coordenação para possibilitar o uso de antenas receptoras de pequeno porte, para qualquer posição orbital.

59. A alternativa será operacionalizada da seguinte maneira:

Como a alternativa será operacionalizada?

A alternativa sugerida poderá ser implementada promovendo-se a supressão, na Norma das Condições de Operação de Satélites Geoestacionários em Banda Ku, das diretrizes regulamentares atuais relativas à alternância de prioridade de uso de faixas de frequências para a utilização de antenas receptoras de pequeno porte, mantendo-se a obrigatoriedade de coordenação das redes de satélite.

60. Verifica-se que a área técnica consignou que hoje o cenário de uso das faixas de frequências da banda KU está maduro e sedimentado, bem como que as condições operacionais dos acordos de coordenação estabelecidos entre as exploradoras de satélites são suficientes para sustentar o compartilhamento almejado pelas disposições em questão.

61. O corpo especializado consignou, ainda, que a adoção da alternativa C promove a simplificação e transparência regulatórias, um dos objetivos da Agência, bem como a isonomia de tratamento regulatório às exploradoras de satélite.

62. Mais uma vez, entende-se que a proposta está devidamente fundamentada, não se vislumbrando qualquer óbice a ela.

2.10 Tema 5: Estabelecimento de condições para operação de redes de satélites não-geostacionários.

63. Apontou-se como problema a ser solucionado que a coordenação de sistemas de satélites não-geostacionários tem acarretado maiores custos, tanto para Agência, quanto para o setor, em função de sua complexidade, cabendo avaliar alternativas para minorar tais custos.

64. Objetiva-se, assim, alcançar o cenário regulatório mais favorável para a realização da coordenação envolvendo satélites não-geostacionários, visando a exploração desses satélites no Brasil.

65. As seguintes opções regulatórias foram consideradas para o tema:

Alternativa A: Manter a situação vigente;

Alternativa B: Estabelecer condições de operação para redes de satélites não-geostacionários;

Alternativa C: Estabelecer diretrizes político-regulatórias para operação para redes de satélites não-geostacionários;

Alternativa D: Estabelecer condições de operação e diretrizes político-regulatórias para operação para redes de satélites não-geostacionários.

66. A alternativa C foi considerada preferencial pelos seguintes fundamentos:

Qual a conclusão da análise realizada?

Com base na análise das particularidades de cada uma das alternativas apresentadas, julga-se que a Alternativa C é a mais adequada. Essa alternativa proporcionaria uma desejada melhoria da transparência regulatória, sem incorporar os altos custos relacionados aos estudos técnicos que seriam necessários para o estabelecimento de condições técnico-operacionais para os sistemas não-geostacionários.

67. A alternativa será operacionalizada da seguinte maneira:

Como será operacionalizada a alternativa sugerida?

A alternativa sugerida serão incluídas diretrizes político-regulatórias para operação de redes de satélites não-geostacionários no mesmo instrumento normativo que reunir as diretrizes para operação de satélites geostacionários.

68. Nesse tema, a área técnica, no bojo da AIR, apontou os fundamentos pelos quais, neste momento, não seria o caso de a Agência estabelecer condições de operação para satélites não-geostacionários, mas apenas diretrizes político-regulatórias, de modo a permitir que as exploradoras desses satélites mantenham a flexibilidade na operação de seus sistemas.

69. Verifica-se que a proposta também está devidamente fundamentada nesse ponto, não se vislumbrando qualquer óbice a ela.

2.11 Considerações sobre a Minuta de Regulamento.

Verifica-se que a matéria objeto do Regulamento em análise é eminentemente técnica, sem interface com aspectos jurídicos, razão pela qual esta Procuradoria não irá se manifestar sobre todo o seu conteúdo. De qualquer sorte, além das considerações já tecidas neste opinativo, importante algumas considerações sobre a Minuta de Regulamento.

a) Art. 3º, inciso IV.

70. O artigo 3º, inciso IV, da Minuta de Regulamento aduz o seguinte:

Art. 3º Para fins deste Regulamento, além das definições constantes na legislação e regulamentação, aplicam-se as seguintes:

(...)

IV - Sistema de comunicação via satélite: sistema de telecomunicações consistindo de um ou mais satélites e as estações terrenas associadas.

71. No ponto, esta Procuradoria recomenda que a área técnica avalie a adequação da redação do dispositivo nos seguintes termos:

Art. 3º Para fins deste Regulamento, além das definições constantes na legislação e regulamentação, aplicam-se as seguintes:

(...)

IV - Sistema de comunicação via satélite: sistema de telecomunicações ~~consistindo~~ de entre um ou mais satélites e as estações terrenas associadas.

b) Art. 13.

72. O artigo 13 da Minuta de Regulamento estabelece o seguinte:

Art. 13. Os parâmetros e critérios técnico-operacionais de sistemas de comunicação via satélite serão estabelecidos por meio de Ato da Superintendência responsável pela Administração do uso do espectro de radiofrequências, que será submetido ao procedimento de Consulta Pública antes de sua expedição.

73. Como já salientado neste opinativo, esta Procuradoria não vislumbra óbice à proposta, cabendo apenas destacar que tal ato da Superintendência responsável apenas poderá estabelecer requisitos técnicos, sem qualquer cunho de natureza político-regulatória. No que se refere à previsão de Consulta Pública, muito embora não se trate de procedimento necessário, já que não se trata de ato de caráter normativo, não se vislumbra qualquer óbice a tal previsão.

c) Artigo 14, parágrafo único.

74. O artigo 14, parágrafo único, da Minuta de Regulamento estabelece o seguinte:

Art. 14. O descumprimento às disposições desta Norma sujeita a exploradora de satélite às sanções estabelecidas em regulamentação específica, sem prejuízo das sanções de natureza civil e penal.

Parágrafo único. Considera-se infração a este Regulamento a inobservância de comandos normativos quando não regularizada em prazo razoável estabelecido pela Agência.

75. Quanto ao ponto, esta Procuradoria já se manifestou, por meio do Parecer nº 00350/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU, nos autos do processo nº 53500.014706/2016-50, que trata do Projeto Estratégico do Modelo de Outorga e Licenciamento de Estações, cujos termos ora reitera:

e) Das sanções.

111. No que se refere às sanções, a área técnica, no Informe nº 24/2019/PRRE/SPR, consignou o seguinte:

3.4.6. Das sanções: Quando da elaboração ou revisão de instrumentos normativos, o tema "sanções" tem sido abordado mediante referência ao Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas da Anatel, uniformizando-se, assim, o tratamento da questão em toda a regulamentação. Ocorre que, em decorrência da nova lógica trazida pelo Regulamento de Fiscalização Regulatória, em particular do previsto no artigo 60 da proposta em Consulta Pública, a redação adotada como referência ao Regulamento de Sanções merece ajustes, no sentido de tornar clara a possibilidade de a prestadora corrigir eventuais desconformidades com os procedimentos de outorga e licenciamento em prazo razoável, de modo a não acarretar infrações.

3.4.7. Observe-se, neste caso, que as regras e condições estabelecidas no RGO e RGL envolvem aspectos eminentemente processuais, que regulam o relacionamento entre a prestadora e a Anatel. Portanto, na hipótese de eventual inobservância a algum dispositivo normativo, não há efeitos sobre terceiros e nem consequências que porventura ensejem qualquer grau de reparação. Em se tratando, assim, de questões meramente administrativas, devem a Agência e a prestadora direcionar seus esforços para o saneamento da inconformidade processual, de forma mais célere e com menores custos, sem recorrer a procedimentos sancionatórios.

3.4.8. Consequentemente, pautando-se pela diretriz de eficiência, foram propostos ajustes ao artigo 30 do RGO e ao artigo 36 do RGL, por meio da inclusão de parágrafo único que reflete tal lógica.

112. Assim é que a área técnica propôs as seguintes alterações nos aludidos dispositivos (transcrição das Minutas com marcas):

Minuta de RGO:

CAPÍTULO IX

DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

Art. 30. A infração a este Regulamento sujeita os infratores às sanções administrativas e penais definidas na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, bem como no Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas da Anatel.

Parágrafo único. Considera-se infração a este Regulamento a inobservância de comandos normativos quando não regularizadas em prazo razoável estabelecido pela Agência.

Minuta de RGL:

Art. 36. A infração a este Regulamento sujeita os infratores às sanções administrativas e penais definidas na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, bem como no Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas da Anatel.

Parágrafo único. Considera-se infração a este Regulamento a inobservância de comandos normativos quando não regularizadas em prazo razoável estabelecido pela Agência.

113. Consoante explicitado pelo corpo especializado, a alteração proposta decorre da nova lógica trazida pelo Regulamento de Fiscalização Regulatória, em especial do previsto no

artigo 60 da proposta em Consulta Pública, que tem a seguinte redação:

Art. 60. Serão estabelecidos em regulamentação específica, os incentivos a serem adotados pela Anatel, no âmbito da Fiscalização Regulatória, para fomentar o cumprimento frequente e eficaz de obrigações pelas prestadoras de serviços de telecomunicações.

114. De início, vale registrar que a minuta do Regulamento de Fiscalização Regulatória ainda não consubstancia uma norma regularmente aprovada, mas uma proposta que foi submetida a consulta pública. Também é importante salientar que o teor do art. 60 da referida minuta de Regulamento difere bastante do teor dos parágrafos únicos dos art. 30 e 36 ora propostos para o RGO e RGL. Nestes, há simplesmente de forma genérica e indistinta a criação de uma etapa obrigatória à caracterização da infração, consistente na necessidade de notificação prévia de regularização. Permite-se, portanto, de forma genérica e indistinta, para todas as hipóteses, que haja inobservância regular de quaisquer normas regulamentares, que só passariam a ser exigíveis após a notificação da Agência conferindo um prazo razoável para regularização.

115. Por exemplo, à luz apenas da literalidade dos regulamentos, na prática os administrados, sem qualquer consequência, poderiam ativar suas estações sem o prévio licenciamento; poderiam fazer uso comercial de estação autorizada para funcionar apenas em caráter experimental; poderiam explorar serviços de telecomunicações antes do recebimento da respectiva autorização; bem como poderiam transferir suas outorgas a terceiros sem anuência prévia da Anatel (todos temas tratados nos regulamentos). Toda e qualquer situação de inobservância às regras previstas nos regulamentos ficariam dentro da regularidade até que alguma ação de fiscalização perceba a situação e notifique o administrado a regularizá-la, parece que criando incentivos gerais à inobservância das normas.

116. Em suma, percebe-se que a redação dos parágrafos únicos dos art. 30 e 36 ora propostos para o RGO e RGL representam, na verdade, a criação geral, irrestrita e obrigatória de uma notificação prévia para regularização em hipóteses em que a inobservância à norma já ocorreu do ponto de vista material. Ou seja, já ocorreu a infração mas se pretende não caracterizá-la até que um fiscal detecte a situação, alguma autoridade da Agência conceda prazo para regularização e ele não regularize.

117. Sobre o ponto, vale transcrever o disposto no artigo 173 da Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997 - LGT):

Art. 173. A infração desta Lei ou das demais normas aplicáveis, bem como a inobservância dos deveres decorrentes dos contratos de concessão ou dos atos de permissão, autorização de serviço ou autorização de uso de radiofrequência, sujeitará os infratores às seguintes sanções, aplicáveis pela Agência, sem prejuízo das de natureza civil e penal:
(...)

118. Esta Procuradoria já se manifestou sobre proposta semelhante à desses dois dispositivos propostos, ora analisados, no Parecer nº 895/2012, o qual se reitera na presente manifestação:

13. As irregularidades constatadas durante o processo de monitoração serão objeto de notificação à empresa monitorada, com a discriminação de prazo para a regularização. Relativamente às irregularidades apontadas no Relatório de Desempenho, a prestadora terá o prazo máximo de 30 (trinta) dias para a apresentação de um Plano de Ação de Melhoria, a ser submetido à análise da Anatel.

14. Esse processo de monitoração permitirá à Anatel a adoção de medidas cautelares necessárias ao atendimento do interesse público e da regular prestação do serviço, ou para evitar lesão, podendo consistir em execução, correção, reparação, alteração ou substituição. De acordo com o art. 12 da minuta do regulamento, os casos de não aprovação ou de não apresentação do Plano de Ação de Melhoria exigido pela Anatel, ou mesmo o seu descumprimento, sujeitará a prestadora à instauração de PADO. Ainda segundo o art. 12, desta vez c/c o § 2º, a medida cautelar conterà em sua motivação, um prazo para regularização e medidas voltadas a compelir a prestadora a cumprir a determinação.

15. Além disso, o Relatório de Desempenho indicará a necessidade de instauração de PADO, conforme proposta de alteração do parágrafo único do art. 72 do Regimento Interno da Anatel - RIA. Inclusive, esse PADO terá seus prazos reduzidos na forma do RIA, de acordo com o art. 15 da proposta de regulamento.

16. Pois bem. Vê-se dessa proposta de regulamento que se oportuniza à prestadora infratora de obrigações, sejam legais, regulamentares ou contratuais, a correção das irregularidades constatadas pela Anatel, sem a instauração de PADO, no caso de regularização.

17. Entretanto, pela leitura do art. 173 da Lei Geral de Telecomunicações - LGT, não é razoável se concluir pela possibilidade de notificação da empresa para a regularização da situação que acarretou o descumprimento de obrigações sem a necessária instauração do correspondente processo para verificação das irregularidades, que culmine com a aplicação de sanções se a infração for comprovada. Vejamos o que determina esse dispositivo, *verbis*:

Art. 173. A infração desta Lei ou das demais normas aplicáveis, bem como a inobservância dos deveres decorrentes dos contratos de concessão ou dos atos de permissão, autorização

de serviço ou autorização de uso de radiofrequência, sujeitará os infratores às seguintes sanções, aplicáveis pela Agência, sem prejuízo das de natureza civil e penal: (Vide Lei nº 11.974, de 2009)

I - advertência;

II - multa;

III - suspensão temporária;

IV - caducidade;

V - declaração de inidoneidade.

18. Inclusive, sobre esse tema já houve pronunciamento desta Procuradoria por ocasião da manifestação prévia ao Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, aprovada recentemente pela Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012. No Parecer nº 876/2009/PGF/PFE-Anatel, a Procuradoria fez as seguintes considerações relativas à notificação para regularização e cessação espontânea da infração, que ora são adotadas como fundamento do presente parecer, nos termos do art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784, de 1999, *litteris*: (...)

19. Ou seja, só pelo fato de as empresas de telecomunicações descumprirem as obrigações a que estão sujeitas, devem-lhe ser aplicadas sanções nos termos do art. 173 da Lei Geral de Telecomunicações - LGT. Portanto, não está no campo de discricionariedade do administrador a decisão sobre a abertura de PADO. Cometida a infração, o correspondente processo administrativo sancionatório deve ser instaurado, com a observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório.

20. Nesse mesmo sentido dispõe o art. 82 da LGT, *verbis*:

Art. 82. O descumprimento das obrigações relacionadas à universalização e à continuidade ensejará a aplicação de sanções de multa, caducidade ou decretação de intervenção, conforme o caso.

21. Nada impede, no entanto, a notificação da empresa para regularizar as situações infringentes e o ressarcimento de eventuais danos causados. É até mesmo interessante que a prestadora assim o faça. Mas a regularização não será suficiente para afastar a responsabilização pelo descumprimento de obrigações, malgrado possa ser considerada na aplicação da sanção como circunstância atenuante.

22. Desse modo, a proposta de regulamento em exame carece de legalidade quando permite a não instauração de PADO após a constatação de indícios do cometimento de infrações às normas atinentes aos serviços de telecomunicações. O acompanhamento e controle das obrigações a que estão sujeitas as prestadoras é totalmente crível e, até mesmo, necessário. Porém, não pode contrariar normas de hierarquia superior.

119. Dessa forma, esta Procuradoria entende que a proposta de redação para os arts. 30 da minuta do RGO e 36 da minuta de RGL, ao possibilitarem de forma ampla e irrestrita a desconfiguração de uma infração já praticada, mediante cessação da conduta infratora, após a atuação da Agência (notificação para regularização), viola o art. 173 da LGT.

120. Na oportunidade, cabe salientar que a proposta de redação desses dispositivos é substancialmente diferente das situações em que a definição da obrigação prevista na regulamentação admite mais de uma forma de cumprimento. Nesses casos, só se pode falar em configuração da infração se o a obrigação não foi atendida, por nenhuma de suas formas de cumprimento, de modo que, quando o administrado cumpre a obrigação, por uma de suas formas, não houve a configuração da infração. De acordo com os arts. 30 da minuta do RGO e 36 da minuta de RGL, o descumprimento de uma norma (o que já configura infração, segundo o comando do art. 173 da LGT) deixaria de ser tratado como infração, simplesmente por ocorrer a cessação da conduta infratora, após notificação pela Agência.

121. De qualquer sorte, considerando que essa questão está sendo tratada no bojo do procedimento que trata da Proposta de Regulamento de Fiscalização Regulatória (NUP 53500.205186/2015-10), não parece recomendável trazer essa discussão para os presentes autos, já que ela será amplamente discutida e regulamentada naqueles autos, frise-se, de maneira transversal no âmbito da Agência.

122. Recomenda-se, assim, que os parágrafos únicos dos artigos 30 do RGO e 36 do RGL sejam excluídos, pelas razões delineadas.

76. Dessa forma, tal qual delineado no referido opinativo, esta Procuradoria entende que a proposta de redação para o artigo 14, parágrafo único, da Minuta de Regulamento, ao possibilitar de forma ampla e irrestrita a desconfiguração de uma infração já praticada, mediante cessação da conduta infratora, após a atuação da Agência (notificação para regularização), também viola o art. 173 da LGT.

77. Ademais, considerando que essa questão está sendo tratada no bojo do procedimento que trata da Proposta de Regulamento de Fiscalização Regulatória (NUP 53500.205186/2015-10), não parece recomendável trazer essa discussão para os presentes autos, já que ela será amplamente discutida e regulamentada naqueles autos, frise-se, de maneira transversal no âmbito da Agência.

78. Recomenda-se, assim, que o parágrafo único do artigo 14 da Minuta de Regulamento seja excluído, pelas razões delineadas.

3. CONCLUSÃO.

79. Por todo o exposto, esta Procuradoria Federal Especializada, órgão de execução da

Da competência da Anatel.

80. Pela competência da Anatel para regulamentação da matéria em questão;

Da necessidade de submissão da proposta à Consulta Pública.

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

82. 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;

83. 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;

84. Insta consignar que recentemente foi publicada a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das Agências Reguladoras;

85. A Lei nº 13.848/2019 foi publicada em 26 de junho de 2019 e entrará em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação. No ponto, é importante que as Consultas Públicas e minutas e propostas de alteração de atos normativos publicadas pela Anatel após entrada em vigor da referida Lei observem suas disposições. Recomenda-se, portanto, que, caso a presente Consulta Pública seja publicada após a entrada em vigor da Lei nº 13.848/2019, o procedimento nela previsto seja observado, inclusive no que se refere à sua duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado;

86. Registre-se, por oportuno, que a ressalva constante do §2º do art. 9º quanto a eventual prazo diferente em legislação específica refere-se à lei ordinária. Dessa feita, o prazo previsto no Regimento Interno da Anatel não se configura como exceção;

Da Consulta Interna.

87. Nesse ponto, a área técnica, no item 3.5 do Informe nº 75/2019/PRRE/SPR, consignou que a proposta foi disponibilizada para o público interno da Agência no período de 17/05/2019 e 24/05/2019, por meio da Consulta Interna nº 833, não tendo havido contribuições a ela, conforme "Extrato de Contribuições da Consulta Interna" (SEI nº 4195722), anexo ao Informe. Portanto, devidamente atendidas as disposições regimentais atinentes à Consulta Interna;

Da Análise de Impacto Regulatório.

88. No ponto, verifica-se que foi realizada Análise de Impacto Regulatório (SEI 4193045). Desta forma, observa-se que restou cumprida a disposição constante no parágrafo único do art. 62 do Regimento Interno da Anatel;

Da análise da proposta contida no bojo dos autos.

Tema 1: Unificação das Normas de Condições de Operação de Redes de Satélites Geostacionários.

89. Verifica-se que a proposta está devidamente fundamentada e visa unificar e simplificar os regramentos atinentes às condições de operação de redes de satélites quando do provimento de capacidade satelital sobre o território brasileiro, de modo a unir em um só Regulamento as disposições político-regulatórias atualmente instituídas na Norma das Condições de Operação de Satélites Geostacionários em Banda Ku, na Norma das Condições de Operação de Satélites Geostacionários em Banda Ka e aquelas associadas às condições de operação de estações terrenas operando na banda C contidas na Norma de Licenciamento de Estações Terrenas, determinado-se ainda a expedição de um instrumento infra regulamentar específico para definir e detalhar questões técnicas mencionadas no texto do novo regulamento;

90. Pela possibilidade de aprovação de requisitos eminentemente técnicos por meio de ato da Superintendência responsável, nos termos do Parecer nº 00565/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU;

91. Dessa feita, esta Procuradoria não vislumbra óbice à proposta, cabendo apenas destacar que tal ato ou outro instrumento de deliberação da Superintendência responsável apenas poderá estabelecer requisitos técnicos, sem qualquer cunho de natureza político-regulatória;

Tema 2: Atualização e ampliação do escopo da norma para outras faixas de frequências.

92. Verifica-se que a proposta está devidamente fundamentada e visa atualizar e ampliar o escopo da norma, não se vislumbrando qualquer óbice à proposta nesse ponto;

Tema 3: Inclusão de Faixas de Frequências nas Condições Específicas da Banda Ku.

93. Mais uma vez, verifica-se que a proposta está devidamente fundamentada e visa estabelecer critérios técnicos regulamentares completos para que a Anatel faça a coordenação das redes de satélite sob sua responsabilidade com outros países, nas faixas de frequências sujeitas aos Planos dos Apêndices 30B e 30- 30A e nas faixas de frequências de 14,5 GHz a 14,75 GHz, não se

vislumbrando qualquer óbice a ela;

Tema 4: Revisão das disposições relacionadas à alternância da prioridade de uso.

94. Verifica-se que a área técnica consignou que hoje o cenário de uso das faixas de frequências da banda KU está maduro e sedimentado, bem como que as condições operacionais dos acordos de coordenação estabelecidos entre as exploradoras de satélites são suficientes para sustentar o compartilhamento almejado pelas disposições em questão;

95. O corpo especializado consignou, ainda, que a adoção da alternativa C promove a simplificação e transparência regulatórias, um dos objetivos da Agência, bem como a isonomia de tratamento regulatório às exploradoras de satélite;

96. Mais uma vez, entende-se que a proposta está devidamente fundamentada, não se vislumbrando qualquer óbice a ela;

Tema 5: Estabelecimento de condições para operação de redes de satélites não-geoestacionários.

97. Nesse tema, a área técnica, no bojo da AIR, apontou os fundamentos pelos quais, neste momento, não seria o caso de a Agência estabelecer condições de operação para satélites não-geoestacionários, mas apenas diretrizes político-regulatórias, de modo a permitir que as exploradoras desses satélites mantenham a flexibilidade na operação de seus sistemas;

98. Verifica-se que a proposta também está devidamente fundamentada nesse ponto, não se vislumbrando qualquer óbice a ela;

Considerações sobre a Minuta de Regulamento.

a) Art. 3º, inciso IV.

99. No ponto, esta Procuradoria recomenda que a área técnica avalie a adequação da redação do dispositivo nos seguintes termos:

Art. 3º Para fins deste Regulamento, além das definições constantes na legislação e regulamentação, aplicam-se as seguintes:

(...)

IV - Sistema de comunicação via satélite: sistema de telecomunicações ~~consistindo~~ entre um ou mais satélites e as estações terrenas associadas.

b) Art. 13.

100. Como já salientado neste opinativo, esta Procuradoria não vislumbra óbice à proposta, cabendo apenas destacar que tal ato da Superintendência responsável apenas poderá estabelecer requisitos técnicos, sem qualquer cunho de natureza político-regulatória. No que se refere à previsão de Consulta Pública, muito embora não se trate de procedimento necessário, já que não se trata de ato de caráter normativo, não se vislumbra qualquer óbice a tal previsão;

c) Artigo 14, parágrafo único.

101. Quanto ao ponto, esta Procuradoria já se manifestou, por meio do Parecer nº 00350/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU, nos autos do processo nº 53500.014706/2016-50, que trata do Projeto Estratégico do Modelo de Outorga e Licenciamento de Estações, cujos termos ora reitera;

102. Dessa forma, esta Procuradoria entende que a proposta de redação para os artigo 14, parágrafo único, da Minuta de Regulamento, ao possibilitar de forma ampla e irrestrita a desconfiguração de uma infração já praticada, mediante cessação da conduta infratora, após a atuação da Agência (notificação para regularização), viola o art. 173 da LGT;

103. Ademais, considerando que essa questão está sendo tratada no bojo do procedimento que trata da Proposta de Regulamento de Fiscalização Regulatória (NUP 53500.205186/2015-10), não parece recomendável trazer essa discussão para os presentes autos, já que ela será amplamente discutida e regulamentada naqueles autos, frise-se, de maneira transversal no âmbito da Agência;

104. Recomenda-se, assim, que o parágrafo único do artigo 14 da Minuta de Regulamento seja excluído, pelas razões delineadas.

À consideração superior.

Brasília, 02 de agosto de 2019.

LUCIANA CHAVES FREIRE FÉLIX
Procuradora Federal
Matricula Siap nº 1.585.078

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500012173201914 e da chave de acesso 22085cc5

Notas

1. [^] 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. [^] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências Reguladoras: Instrumentos do Fortalecimento do Estado*.
3. [^] 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 283221001 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCIANA CHAVES FREIRE FELIX. Data e Hora: 02-08-2019 17:14. 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. 01344/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.012173/2019-14

INTERESSADOS: AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES - ANATEL

**ASSUNTOS: Revisão da regulamentação sobre as Condições de Operação de Satélites
Geoestacionários em Banda Ku com Cobertura sobre o Território Brasileiro.**

1. De acordo com o Parecer nº 490/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
2. Encaminhem-se os autos para análise e aprovação do Procurador-Geral.

Brasília, 02 de agosto de 2019.

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) 53500012173201914 e da chave de acesso 22085cc5

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 296722913 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARINA GEORGIA DE OLIVEIRA E NASCIMENTO. Data e Hora: 02-08-2019 17:20. 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. 01345/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.012173/2019-14

INTERESSADOS: AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES - ANATEL

ASSUNTOS: OUTORGA E RECURSOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

1. Aprovo o **Parecer nº 490/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU**.
2. Restituam-se os autos à origem.

Brasília, 02 de agosto de 2019.

PAULO FIRMEZA SOARES
PROCURADOR-GERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500012173201914 e da chave de acesso 22085cc5

Documento assinado eletronicamente por PAULO FIRMEZA SOARES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 296725348 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FIRMEZA SOARES. Data e Hora: 02-08-2019 17:30. Número de Série: 1646483. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.
