



**PARECER n. 00097/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.054797/2018-28**

**INTERESSADOS: PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES, USUÁRIOS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES**

**ASSUNTO: Regulamentação para utilização do espectro ocioso (White Spaces) de forma dinâmica nas faixas de VHF e UHF.**

**EMENTA:** **1.** Proposta de Regulamentação para utilização do espectro ocioso (White Spaces) de forma dinâmica nas faixas de VHF e UHF. **2.** Competência da Anatel para regulamentação da matéria em questão. **3.** Pela necessidade de submissão da proposta em tela ao procedimento de consulta pública, arrolado pelo art. 59 do Regimento Interno da Agência. **4.** Consulta Interna e Análise de Impacto Regulatório. Disposições regimentais atendidas. **5.** Mérito. **5.1.** Técnica da proposta. **5.2.** Considerações da Procuradoria.

**1. RELATÓRIO.**

1. Trata-se de proposta de regulamentação para utilização do espectro ocioso ( White Spaces) de forma dinâmica nas faixas de VHF e UHF.

2. A proposta foi apresentada por meio do Informe nº 150/2018/SEI/PRRE/SPR (SEI 3566069), em que a área técnica propôs o seguinte:

5.1. Por todo o exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos à Procuradoria Federal Especializada da Anatel para Parecer, com vistas à posterior submissão ao Conselho Diretor para aprovação de Consulta Pública da minuta de Resolução de Regulamentação para utilização do espectro ocioso (White Spaces) de forma dinâmica nas faixas de VHF e UHF.

3. Os seguintes documentos foram anexados ao referido Informe:

- Relatório de Análise de Impacto Regulatório (SEI nº 3566088);
- Consulta Interna nº 821/2018 (SEI nº 3566098);
- Extrato de contribuições à Consulta Interna nº 821/2018 (SEI nº 3566101);
- Minuta de Resolução e Regulamento (SEI nº 3566118);
- Minuta de Consulta Pública (SEI nº 3566121);

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

**2. FUNDAMENTAÇÃO.**

**2.1 Da competência da Anatel.**

5. 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).

6. 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).

7. 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:

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

[...]

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

[...]

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 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.

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<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.

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<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.

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.

### **2.3 Da Consulta Interna.**

21. 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"*.

22. Nesse ponto, a área técnica, no item 3.7 do Informe nº 150/2018/SEI/PRRE/SPR, consignou que a proposta foi disponibilizada na Consulta Interna nº 821, realizada entre 12 e 19 de dezembro de 2018, não tendo havido contribuições a ela, conforme "Extrato de contribuições à Consulta" (SEI nº 3566101), anexo ao Informe.

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

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

24. 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.

No ponto, verifica-se que foi realizada Análise de Impacto Regulatório (SEI 3566088), tendo a área técnica, no Informe nº 150/2018/SEI/PRRE/SPR, consignado o seguinte:

3.6. Com base nesse cenário, iniciou-se o processo de análise de impacto regulatório (AIR) do tema, que ensejou a avaliação de várias alternativas regulatórias para endereçar os problemas identificados e alcançar o objetivo mapeado: elaborar regulamentação que possibilite a implementação da tecnologia conhecida como TV White Spaces, que aproveita o espectro ocioso da faixa em que o serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens opera em caráter primário para o provimento de banda larga, sem causar prejuízo à Radiodifusão. Como resultado da análise, foi elaborado o documento Relatório de Análise de Impacto Regulatório (SEI nº 3566088), que contextualiza as discussões e apresenta as vantagens e desvantagens de cada alternativa, apontando como preferencial a que importa na revisão da atribuição e destinação de algumas faixas de radiofrequências e o estabelecimento de condições gerais para viabilizar a implementação de sistemas de TV White Spaces em um cenário sem interferência prejudicial, incluindo regramentos para habilitar provedores que serão encarregados pelo desenvolvimento e gestão de bases de dados de dispositivos de espaços em branco.

25. 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.**

26. Consoante descrição constante do item nº 52 da Agenda Regulatória para o biênio de 2017-2018, a proposta apresenta a seguinte descrição:

Elaboração de regulamentação que possibilite a implementação da tecnologia conhecida como TV White Spaces, que aproveita o espectro ocioso da faixa em que o serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens opera em caráter primário para o provimento banda larga, sem causar prejuízo à Radiodifusão. Vários países no mundo já possuem tais sistemas regulamentados. Essa tecnologia é muito adequada para a promoção da banda larga em áreas rurais (interior).

27. No que se refere ao mérito, salienta-se que a presente proposta não traz, em seu bojo, aspectos técnicos que guardem estreita interface com conceitos, regras e princípios jurídicos, razão pela qual esta Procuradoria não irá se manifestar sobre todo o seu conteúdo.

28. De todo modo, cumpre registrar que a presente proposta encontra-se bem fundamentada, na medida em que, conforme consignado na Análise de Impacto Regulatório, tem por escopo promover a ampliação da prestação de serviços de telecomunicações que faça uso de radiofrequências, sem prejudicar sistemas existentes, de modo a tornar o uso do espectro de radiocomunicações o mais eficiente possível.

29. Assim é que, na Análise de Impacto Regulatório, no tema 1 (Destinação de faixas e regime de licenciamento) foram analisadas três alternativas: (a) manter a situação vigente; (b) atribuir e destinar as faixas para serviços que utilizem TVWS e permitir o uso desse tipo de sistema nacionalmente; (c) atribuir e destinar as faixas para serviços que utilizem TVWS e permitir o uso desse

tipo de sistema em localidades específicas.

30. Na Análise de Impacto Regulatório, a alternativa C foi apontada como preferencial, pelos seguintes fundamentos:

**Tema 1: Destinação de faixas e regime de licenciamento**

**SEÇÃO 3**

**CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA**

Qual a conclusão da análise realizada?

A partir da análise realizada, há que se notar que, dentre as alternativas estudadas, a alternativa A (manter a situação vigente) é a que acarreta menor trâmite processual para a Anatel, porém mostra-se incoerente com a evidente necessidade de disponibilização de espectro ocioso para as aplicações banda larga no País, mesmo com a evolução da tecnologia TVWS e com experiências exitosas de outros países.

Por sua vez, a alternativa B (atribuir e destinar as faixas para serviços que utilizem TVWS e permitir o uso desse tipo de sistema nacionalmente) possibilita a introdução do TVWS no País, em linha com o objetivo definido para o projeto, e teria como vantagem a possibilidade de utilização de equipamentos em qualquer município que tivesse espectro ocioso, mas com o risco de uma maior ocorrência de interferências prejudiciais nos serviços de radiodifusão autorizados.

Finalmente, a alternativa C (atribuir e destinar as faixas para serviços que utilizem TVWS e permitir o uso desse tipo de sistema em localidades específicas) alcançaria os mesmos objetivos que a alternativa anterior, renunciando parte do espectro ocioso em benefício de uma redução dos eventuais casos de interferências prejudiciais.

Consequentemente, dentre as alternativas identificadas, ao se avaliar os custos e os benefícios apresenta dos e à luz das premissas definidas para a intervenção regulatória, concluiu-se que a alternativa C é a preferencial.

31. No ponto, vale ainda transcrever trechos da AIR quanto à operacionalização e monitoramento da alternativa sugerida:

**Como será operacionalizada a alternativa sugerida?**

A alternativa será operacionalizada por meio da edição de Resolução que destine faixas em UHF e VHF ao STFC, ao SCM e ao SLP, em caráter secundário, sem exclusividade, e que aprove regulamento sobre condições de uso dessas faixas por dispositivos WSD.

Tal Resolução deverá conter condições gerais de uso, com previsão expressa que Ato da Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação disponha sobre condições técnicas específicas.

**Como a alternativa sugerida será monitorada?**

O monitoramento da alternativa sugerida será feito por meio do acompanhamento, pela Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação, do uso das faixas de VHF e UHF por dispositivos WSD, a partir de informações dos provedores WSDB (caso existam) e prestadoras de telecomunicações, conforme disposição regulamentar.

Também acompanhará os casos de interferência que porventura surjam nos serviços de radiodifusão, de modo a verificar a eventual necessidade de adoção de alguma medida adicional que necessite ser tomada para permitir a convivência dos sistemas.

32. Outrossim, no que se refere ao tema 2, qual seja, administração de bases de dados de dispositivos, consoante consignado na AIR, o problema a ser solucionado é o desenvolvimento de um método que assegure a proteção dos sistemas que operam nas faixas de VHF e UHF, na hipótese de implementação da tecnologia TVWS.

33. Dessa feita, o objetivo da Agência no âmbito do problema identificado é criar condições para o desenvolvimento e implementação de bases de dados de geolocalização a serem utilizadas por dispositivos WSD.

34. Assim é que, na Análise de Impacto Regulatório, foram analisadas três alternativas: (a) Anatel responsável pela especificação, desenvolvimento e gestão das bases de dados; (b) Anatel responsável pela especificação, habilitando provedores encarregados pelo desenvolvimento e gestão das bases de dados; (c) provedores responsáveis pela especificação, desenvolvimento e gestão das bases de dados.

35. Na Análise de Impacto Regulatório, a alternativa B foi apontada como preferencial, pelos seguintes fundamentos:

**Tema 2: Administração de bases de dados de dispositivos**

**SEÇÃO 3**

**CONCLUSÃO E ALTERNATIVA SUGERIDA**

Qual a conclusão da análise realizada?

A partir da análise realizada, há que se notar que, dentre as alternativas estudadas, a alternativa A (Anatel responsável pela especificação, desenvolvimento e gestão das bases de dados) é a que possibilita à Agência o maior controle do uso do espectro eletromagnético por equipamentos WSD. Porém, em contrapartida, exige um envolvimento substancial e investimento financeiro da Anatel, que pode não ter capacidade técnica, gerencial e financeira para desenvolver e executar o banco de dados WSDB.

Por sua vez, a alternativa C (provedores responsáveis pela especificação, desenvolvimento e gestão das bases de dados) é a que garante maior liberdade aos provedores WSDB para desenvolverem sua oferta de serviços, porém limita o controle, por parte da Agência, do uso do espectro livre em VHF e UHF.

Finalmente, a alternativa B (Anatel responsável pela especificação, habilitando provedores encarregados pelo desenvolvimento e gestão das bases de dados), além de exigir da Anatel menores investimentos para a implementação das bases de dados WSDB, ainda garante

um controle sobre as condições de acesso ao espectro.

Consequentemente, dentre as alternativas identificadas, ao se avaliar os custos e os benefícios apresentados e à luz das premissas definidas para a intervenção regulatória, concluiu-se que a alternativa B é a preferencial.

36. Quanto à operacionalização e monitoramento da alternativa sugerida, vale transcrever os seguintes trechos da AIR:

**Como será operacionalizada a alternativa sugerida?**

A alternativa será operacionalizada por meio da inclusão, no Regulamento sobre Condições de Uso das Faixas de Radiofrequências de 54 MHz a 72 MHz, 174 MHz a 216 MHz, 470 MHz a 608 MHz e 614 a 698 MHz por Dispositivos de Espectro Ocioso (White Spaces), de disposições relativas à utilização de bancos de dados de geolocalização para a garantia da proteção dos sistemas que operam nas faixas de VHF e UHF, sem prejuízo de outros métodos (a exemplo do sensoriamento espectral). Adicionalmente, deverá ser expedido Ato específico que estabeleça as responsabilidades das entidades designadas e da Anatel quanto à base de dados de geolocalização, bem como requisitos técnicos específicos dessa base, pela Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação.

**Como a alternativa sugerida será monitorada?**

O monitoramento da alternativa sugerida será feito por meio do acompanhamento, pela Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação, dos procedimentos de qualificação de provedores WSDB e certificação das bases de dados.

37. Dessa feita, estando a proposta devidamente fundamentada e, considerando seu objetivo de promover a ampliação da prestação de serviços de telecomunicações que faça uso de radiofrequências, sem prejudicar sistemas existentes, tornando o uso do espectro de radiocomunicações o mais eficiente possível, esta Procuradoria não vislumbra óbice à proposta contida no bojo dos presentes autos.

38. No que se refere à alternativa B do tema 2 (Anatel responsável pela especificação, habilitando provedores encarregados pelo desenvolvimento e gestão das bases de dados), considerando que a AIR apontou a necessidade de investimentos, ainda que menores do que na alternativa A, para a implementação das bases de dados WSDB, cumpre destacar a necessidade de disponibilidade orçamentária para tanto.

39. Outrossim, verifica-se que a proposta prevê que requisitos técnicos específicos da base de dados (art. 7º), bem como requisitos quanto aos limites para emissões fora de faixa e de espúrios, condições técnicas adicionais para operação dos Dispositivos de Espectro Ocioso (White Spaces), incluindo condições específicas para aplicações em banda estreita, cujos sinais de transmissão ocupam largura de faixa muito menor que a largura do bloco, e condições para proteção do serviço de radiodifusão poderão ser definidos por Ato da Superintendência responsável pela administração do uso do espectro de radiofrequências (art. 10º).

40. No ponto, esta Procuradoria não vislumbra óbice a que tais requisitos técnicos sejam estabelecidos por meio de Ato do Superintendente responsável, cabendo apenas destacar que tal Ato apenas poderá estabelecer requisitos técnicos, sem qualquer cunho de natureza político-regulatória.

Sobre a possibilidade de aprovação de requisitos eminentemente técnicos por meio de Ato do Superintendente de Outorga e Recursos à Prestação, 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:

(...)

29. Em relação ao instrumento a ser utilizado pela Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação para publicação dos respectivos requisitos técnicos de cada uma das Resoluções, verifica-se que a área técnica apontou, no Informe nº 27/2016/SEI/ORCN/SOR, a utilização de **Ato** para tanto.

30. Nesse ponto, esta Procuradoria também não vislumbra qualquer óbice, sendo plenamente possível a utilização de **ato administrativo** para tanto. Nesse sentido, aliás, esta Procuradoria se manifestou por meio dos Pareceres nº 00083/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU e nº 00442/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU, exarados nos autos do processo nº 53500.900001/2016-57, *verbis*:

(...)

31. Especificamente em relação a esses pareceres, este Órgão de Consultoria aproveita esta oportunidade para a realização de uma retificação. Nos referidos pareceres, este Órgão de Consultoria opinou pela possibilidade de realizar-se detalhamento dos requisitos técnicos por meio de ato administrativo diverso da resolução, tendo em vista que não haveria exigência quanto à forma do ato que preveja os padrões e normas técnicas e, ademais, tratar-se-iam de ato que não demandaria de decisões político-regulatória da Agência. Concluiu-se, assim, não haveria "exigência alguma quanto ao ato ser aquele de maior hierarquia dentro da Agência Reguladora, o que permite induzir poder tais normas de certificação serem veiculadas por outros **atos normativos** assim como pretende a área técnica"

32. Apesar de ter sido utilizado o termo "ato normativo", entende-se que o ato que estabelecer exclusivamente os requisitos técnicos, sem conter qualquer aspecto que demande decisão político-regulatória do Conselho Diretor da Agência, constitui-se em um mero **ato administrativo geral**, não necessitando, portanto, ser submetido previamente aos procedimentos de Consulta Pública e Consulta Interna. Nada impede, no entanto, que sejam submetidos a estes procedimentos caso se entenda ser o caso.

33. Em se tratando de meras especificações técnicas, o **ato administrativo** que as fixar deve observar a necessária celeridade, de forma a acompanhar as novas tecnologias, não demandando todo o procedimento necessário para a realização de alterações regulamentares.

41. Verifica-se, ainda, que, nos termos da proposta, as potências efetivas isotropicamente radiadas (EIRP) de um dispositivo de espaço em branco devem ser as mínimas necessárias à realização do serviço com boa qualidade e adequada confiabilidade (artigo 8º da Minuta de Regulamento), sendo que requisitos quanto aos limites para emissões fora da faixa e de espúrios poderão ser definidos por Ato da Superintendência responsável pela administração do uso de espectro de radiofrequências (artigo 10 da Minuta de Regulamento).

42. Como já salientado, não se vislumbra óbice a que tais limites sejam estabelecidos por meio de requisitos técnicos aprovados por meio de Ato do Superintendência responsável. No ponto, cabe apenas destacar que, no que se refere aos limites em si, não há como esta Procuradoria se manifestar, por se tratar de matéria de conteúdo eminentemente técnico, de qualquer sorte o que importa é que, tal consta na proposta, tais potências sejam as mínimas possíveis e necessárias à realização do serviço com boa qualidade e adequada confiabilidade, sem que gerem qualquer prejuízo à saúde da população e ao meio ambiente, e, ainda, que sejam aderentes aos demais regulamentos e leis do setor.

43. Por exemplo, há de ser respeitada a Lei nº 11.934/2009, que dispõe sobre limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos, e a respectiva regulamentação da Agência sobre a matéria.

44. Feitas essas breves considerações, esta Procuradoria requer que, após a conclusão dos atos finais de instrução pela área técnica, conforme a praxe e com base nas disposições regimentais pertinentes, 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.

### 3. CONCLUSÃO.

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

a) Pela competência da Agência para regulamentação da matéria em questão;

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

c) 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. 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;

d) No que se refere à Consulta Interna, a área técnica, no item 3.7 do Informe nº 150/2018/SEI/PRRE/SPR, consignou que a proposta foi disponibilizada na Consulta Interna nº 821, realizada entre 12 e 19 de dezembro de 2018, não tendo havido contribuições a ela, conforme "Extrato de contribuições à Consulta" (SEI nº 3566101), anexo ao Informe. Portanto, devidamente atendidas as disposições regimentais atinentes à Consulta Interna;

e) No que se refere à Análise de Impacto Regulatório (AIR), verifica-se que ela foi realizada (SEI 3566088). Desta forma, observa-se que restou cumprida a disposição constante no parágrafo único do art. 62 do Regimento Interno da Anatel;

f) No que se refere ao mérito, salienta-se que a presente proposta não traz, em seu bojo, aspectos técnicos que guardem estreita interface com conceitos, regras e princípios jurídicos, razão pela qual esta Procuradoria não irá se manifestar sobre todo o seu conteúdo;

g) De todo modo, cumpre registrar que a presente proposta encontra-se bem fundamentada, na medida em que, conforme consignado na Análise de Impacto Regulatório, tem por escopo promover a ampliação da prestação de serviços de telecomunicações que faça uso de radiofrequências, sem prejudicar sistemas existentes, de modo a tornar o uso do espectro de radiocomunicações o mais eficiente possível;

h) Dessa feita, estando a proposta devidamente fundamentada e, considerando seu objetivo de promover a ampliação da prestação de serviços de telecomunicações que faça uso de radiofrequências, sem prejudicar sistemas existentes, tornando o uso do espectro de radiocomunicações o mais eficiente possível, esta Procuradoria não vislumbra óbice à proposta contida no bojo dos presentes autos;

i) No que se refere à alternativa B do tema 2 (Anatel responsável pela especificação, habilitando provedores encarregados pelo desenvolvimento e gestão das bases de dados), considerando que a AIR apontou a necessidade de investimentos, ainda que menores do que na alternativa A, para a implementação das bases de dados WSDB, cumpre destacar a necessidade de disponibilidade orçamentária para tanto;

j) Esta Procuradoria não vislumbra óbice a que requisitos técnicos sejam estabelecidos por meio de Ato do Superintendência responsável, cabendo apenas destacar que tal Ato apenas poderá

estabelecer requisitos técnicos, sem qualquer cunho de natureza político-regulatória - Parecer nº 00565/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU;

k) No que se refere aos artigos 8º e 10 da Minuta de Regulamento, cabe apenas destacar que, no que se refere aos limites em si, não há como esta Procuradoria se manifestar, por se tratar de matéria de conteúdo eminentemente técnico, de qualquer sorte o que importa é que, tal consta na proposta, tais potências sejam as mínimas possíveis e necessárias à realização do serviço com boa qualidade e adequada confiabilidade, sem que gerem qualquer prejuízo à saúde da população e ao meio ambiente, e, ainda, que sejam aderentes aos demais regulamentos e leis do setor;

l) Feitas essas breves considerações, esta Procuradoria requer que, após a conclusão dos atos finais de instrução pela área técnica, conforme a praxe e com base nas disposições regimentais pertinentes, 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, 08 de fevereiro de 2019.

LUCIANA CHAVES FREIRE FÉLIX  
Procuradora Federal  
Coordenadora de Procedimentos Regulatórios Substituta  
Matricula Siape 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) 53500054797201828 e da chave de acesso 1dc53a1e

#### 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 221917330 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCIANA CHAVES FREIRE FELIX. Data e Hora: 08-02-2019 17:33. 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  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL  
SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2377

---

**DESPACHO n. 00229/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.054797/2018-28**

**INTERESSADOS: PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES, USUÁRIOS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM**

1. Aprovo o **Parecer nº 97/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU**.
2. Restituam-se os autos à origem.

Brasília, 08 de fevereiro 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) 53500054797201828 e da chave de acesso 1dc53a1e

---

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 223140528 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FIRMEZA SOARES. Data e Hora: 08-02-2019 17:58. Número de Série: 1277741. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v4.

---