

ANÁLISE Nº 64/2023/MM

Processo nº 53516.010242/2022-81

Interessado: Radio Reserva FM Ltda.

CONSELHEIRO

MOISÉS QUEIROZ MOREIRA

1. ASSUNTO

Recurso Administrativo interposto em face Despacho Decisório nº 78/2023/CODI/SCO (10000394) que manteve multa aplicada por uso não autorizado de radiofrequência na execução não outorgada do Serviço de Radiodifusão em Frequência Modulada (FM).

2. EMENTA

RECURSO ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO PARA APURAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES (PADO). SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO EM FREQUÊNCIA MODULADA (FM). USO NÃO AUTORIZADO DE RADIOFREQUÊNCIA. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE. AUTORIA E MATERIALIDADE CONFIRMADAS. APREENSÃO DE EQUIPAMENTOS. REGULARIDADE. INFRAÇÃO DE NATUREZA GRAVE. PORTARIA Nº 788, DE 26 DE AGOSTO DE 2014. RECURSO ADMINISTRATIVO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

2.1. Recurso Administrativo interposto em face do Despacho Decisório nº 78/2023/CODI/SCO (10000394), de 19 de outubro de 2020, por meio do qual o Superintendente de Controle de Obrigações manteve multa aplicada por uso não autorizado de radiofrequência na execução não outorgada do Serviço de Radiodifusão em Frequência Modulada (FM).

2.2. Materialidade e autoria do uso não autorizado de radiofrequência confirmadas.

2.3. A exploração de serviços de radiodifusão e ancilares por entidades que tenham a respectiva outorga mas que nunca tenham obtido ato de RF, caracteriza o desenvolvimento de atividade clandestina.

2.4. Constatando-se o desenvolvimento clandestino de atividades de telecomunicação, o Agente de Fiscalização poderá interromper cautelarmente o funcionamento de estação, bem como lacrar e apreender bens, produtos e serviços, lavrando os correspondentes termos. Inteligência do art. 29 e art. 30 do Regulamento de Fiscalização, aprovado pela Resolução nº 596, de 6 de agosto de 2012.

2.5. O uso não autorizado de radiofrequências deve ser considerado infração de natureza grave, nos termos do art. 9º, § 3º, inciso VIII, do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas (RASA/2012), aprovado pela Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012, não sendo passível sua conversão em advertência.

2.6. A sanção pecuniária foi aplicada conforme metodologia que considera os parâmetros objetivos estabelecidos na regulamentação.

2.7. Recurso Administrativo conhecido e não provido.

3. REFERÊNCIAS

3.1. [Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997](#), Lei Geral de Telecomunicações (LGT);

3.2. [Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999](#), que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (LPA);

3.3. [Resolução nº 746, de 22 de junho de 2021](#), que aprova o Regulamento de Fiscalização Regulatória;

- 3.4. [Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012](#), que aprova o Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas - Rasa;
- 3.5. [Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013](#), que aprova o Regimento Interno da Anatel - RIA;
- 3.6. [Resolução nº 671, de 3 de novembro de 2016](#), que aprova o Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências;
- 3.7. [Portaria nº 788, de 26 de agosto de 2014](#), que dispõe sobre a metodologia de cálculo do valor base das sanções de multa relativa à execução sem outorga de serviço de telecomunicações ou pelo uso não autorizado do espectro de radiofrequências;
- 3.8. [Portaria nº 2106, de 15 de novembro de 2021](#), que aprova a Instrução de Fiscalização sobre Preparação, Execução e Conclusão de Inspeções no âmbito da Atividade de Fiscalização Regulatória;
- 3.9. Ato nº 4.174 de 10 de junho de 2021, que provar o Ato de Requisitos Técnicos de Condições de Uso de Radiofrequências para os Serviços de Radiodifusão Sonora em Frequência Modulada, de Retransmissão de Rádio na Amazônia Legal e Radiodifusão Comunitária (6996791);
- 3.10. [Decreto nº 10.405 de 25 de junho de 2020](#), que altera o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo [Decreto nº 52.795](#), de 31 de outubro de 1963, o Regulamento do Serviço de Retransmissão de Televisão e do Serviço de Repetição de Televisão, aprovado pelo [Decreto nº 5.371](#), de 17 de fevereiro de 2005, o [Decreto nº 5.820](#), de 29 junho de 2006, o [Decreto nº 8.139](#), de 7 de novembro de 2013, e o Regulamento do Serviço de Retransmissão de Rádio na Amazônia Legal, aprovado pelo [Decreto nº 9.942](#), de 25 julho de 2019, para dispor sobre a execução dos serviços de radiodifusão e o processo de licenciamento de estações de radiodifusão.

4. RELATÓRIO

4.1. Cuida-se de Recurso Administrativo interposto por RÁDIO RESERVA FM LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 03.735.597/0001-00, contra o Despacho Decisório nº 78/2023/CODI/SCO (SEI nº 10000394), do Superintendente de Controle de Obrigações, que decidiu negar provimento a Recurso Administrativo anteriormente interposto, contra o Despacho Decisório nº 428/2022/GR01CO/GR01/SFI (SEI nº 9512158), pela infração de uso de radiofrequência sem autorização.

4.2. Instaurou-se este Pado por meio do Auto de Infração nº PR202208091003, de 9 de agosto de 2022 (8986587), em razão da irregularidade descrita no Termo de fiscalização - Cland nº PR202208091003 (8986623):

| Infração | Enquadramento |
|---------------------------------------|--|
| Uso não autorizado de radiofrequência | Art. 15 c/c art. 59, inciso I, do Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências (RUE/2016), anexo à Resolução nº 671, de 3 de novembro de 2016, c/c art. 163 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, Lei Geral de Telecomunicações (LGT) |

4.3. Notificada por meio do Auto de Infração nº PR202208091003 (SEI nº 8986587), a autuada apresentou sua defesa administrativa (9016350), em 24 de agosto de 2022.

4.4. Cientificou-se o Ministério Público Federal (MPF) sobre a interrupção do funcionamento da estação por meio do Ofício nº 48/2022/GR03FI2/GR03/SFI-ANATEL (9036921), de 30 de agosto de 2022.

4.5. Por meio do Ofício nº 1028/2022/GR01CO/GR01/SFI-ANATEL (9150582), foi intimada a apresentar Alegações Finais, as quais foram protocoladas em 3 de outubro de 2022 (Alegações finais (9228084)).

4.6. A Área Técnica analisou os argumentos apresentados por meio do Informe nº 515/2022/GR01CO/GR01/SFI, de 7 de dezembro de 2022 (9507465), no qual se entendeu caracterizada a infração e se propôs a aplicação de sanção pecuniária, conforme Planilha demonstrativa de memória de cálculo (9512141).

4.7. Nos termos do Despacho Decisório nº 428/2022/GR01CO/GR01/SFI, de 8 de dezembro de 2022 (9512158), aplicou-se multa à Recorrente no valor total de R\$ 5.422,04 (cinco mil quatrocentos e

vinte e dois reais e quatro centavos).

4.8. Notificou-se a Recorrente, por meio dos Ofícios nº 1292/2022/GR01CO/GR01/SFI-ANATEL e nº 1295/2022/GR01CO/GR01/SFI-ANATEL, em 20 de dezembro de 2022 (9590061 e 9661045).

4.9. Na mesma data, a Recorrente interpôs Recurso Administrativo (9591054) em face do Despacho Decisório nº 428/2022/GR01CO/GR01/SFI.

4.10. Nos termos do Informe nº 8/2023/GR10CO/GR10/SFI (9825329), de 17 de fevereiro de 2023, a área técnica sugeriu ao Gerente Regional da Anatel nos Estados do Pará, Maranhão e Amapá, que conhecesse do Recurso e, ao Superintendente de Controle de Obrigações, que negasse a ele provimento.

4.11. Por intermédio do Despacho Decisório nº 6/2023/GR10CO/GR10/SFI, de 18 de fevereiro de 2023 (9848770), o Gerente Regional da Anatel nos Estados do Pará, Maranhão e Amapá conheceu do recurso e encaminhou os autos ao Superintendente de Controle de Obrigações para prosseguimento do feito.

4.12. Por meio do Informe nº 92/2023/CODI/SCO (9940425), foi feita análise complementar dos pedidos da peça recursal.

4.13. Em 5 de maio de 2023, considerando o teor dos Informes nº 8/2023/GR10CO/GR10/SFI (9825329) e nº 92/2023/CODI/SCO (9940425), foi proferido o Despacho Decisório nº 78/2023/CODI/SCO (10000394), o qual negou provimento ao recurso, mantendo a decisão proferida.

4.14. Notificou-se a Recorrente em 8 de maio de 2023 (10197509 e 10285620).

4.15. A Recorrente interpôs o Recurso Administrativo (10240997) em 15 de maio de 2023 (10240997) em face do Despacho Decisório nº 78/2023/CODI/SCO (10000394).

4.16. O recurso foi analisado pelo Informe nº 53/2023/GR10CO/GR10/SFI, de 29 de maio de 2023 (10291269), o qual encaminhou o processo para análise com sugestão, ao Superintendente de Controle de Obrigações, que conheça do Recurso e, ao Conselho Diretor da Anatel, que negue a ele provimento.

4.17. O Superintendente de Controle de Obrigações aquiesceu com referida conclusão e enviou o processo a este Conselho Diretor, por meio da Matéria para apreciação do Conselho Diretor nº 385/2023 (10296786), com proposta de que conheça do Recurso e negue a ele provimento, mantendo, integralmente, a decisão recorrida.

4.18. Em 17 de agosto de 2023, o presente processo foi sorteado para relatoria deste Gabinete (10724449).

DA ANÁLISE

Da admissibilidade

4.19. A tramitação do processo ocorreu de acordo com os dispositivos legais e regulamentares, sendo observados os princípios do processo legal, do contraditório e da ampla defesa, previstos na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (LPA), e no Regimento Interno da Agência Nacional de Telecomunicações (RIA), aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013.

4.20. No que se refere aos requisitos de admissibilidade, constata-se que o Recorrente possui interesse na reforma da decisão proferida pelo Superintendente de Controle de Obrigações, encontra-se regularmente representado (9016351) e não há contrariedade a entendimento fixado em Súmula pela Agência.

4.21. O Recurso Administrativo é tempestivo. A notificação do Despacho Decisório nº 78/2023/CODI/SCO (10000394) ocorreu em 8 de maio de 2023, segunda-feira, sendo que o termo final do prazo de 10 (dez) dias se deu em 18 de maio, quinta-feira. A interposição da espécie se deu no dia 15 (segunda-feira).

4.22. Estão presentes os pressupostos previstos no art. 116 do RIA, de modo a ser correta a decisão de conhecer do Recurso Administrativo contida no Despacho Decisório nº 139/2023/CODI/SCO (10296784).

Dos fatos

4.23. Conforme consta Relatório de Fiscalização nº 47/2022/GR03FI2/GR03/SFI (9509157), realizou-se nos dias 08 e 09/08/2022, fiscalização para averiguar o funcionamento de entidade outorgada, fase 1, RÁDIO RESERVA FM LTDA (CNPJ 03.735.597/0001-00) operando na frequência 96,5 MHz sem a devida autorização, na Av. Coronel Rogério Borba, nº 746, bairro Centro, no município de Reserva/PR, conforme informações do protocolo Anatel Consumidor 202207137286939 (SEI nº 8823786).

4.24. Foi feita consulta ao sistema SRD/Mosaico (SEI nº 8823814) em que se constatou que a entidade encontrava-se no status "FM-C1 (Canal Outorgado - Aguardando Ato de RF)", ou seja, apesar de estar outorgada pelo Congresso Nacional a ocupar o canal 243 (96,5 MHz) do plano básico para a faixa de radiofrequências destinadas ao serviço de radiodifusão sonora em FM para a localidade de Reserva/PR (SEI nº 8833754), ainda não detinha o Ato de Uso de RF, emitido pela Anatel, para que pudesse ter a estação devidamente licenciada para a instalação e operação da emissora em Reserva/PR.

4.25. Nesse sentido, restou configurada a clandestinidade para a prestação no Serviço de Radiodifusão Sonora em FM. Em consequência foram lavrados o Auto de Infração nº PR202208091003 (SEI nº 8986587), e termos anexos.

Das razões recursais

4.26. Em sua peça recursal, a Interessada repete, literalmente, todos os argumentos aventados em seus anteriores expedientes de irresignação. Vejamos:

a) Alega que, com o advento do Decreto nº 10.405/2020, o Ministério das Comunicações inverteu as fases no processo de formalização de outorga, com a exigência de que as candidatas à outorga obtivessem autorização de uso de radiofrequência antes do licenciamento de sua estação, e mesmo antes de assinado o contrato de concessão, que formalizaria a outorga, e que já estariam em curso suas providências nesse sentido.

b) que realizou duas alterações contratuais a fim de dar entrada regular na Anatel e pedir as devidas senhas, para aperfeiçoar o Ato de Radiofrequência e prosseguir com o Licenciamento;

c) que não operava de forma clandestina e tampouco como não outorgada, visto que participou e venceu uma Licitação que foi realizada pelo Ministério das Comunicações (Edital de Concorrência nº 031/2000-SSR/MC, cujo objeto foi o canal de FM nº 243, frequência 96.5, classe B2), a qual foi homologada em 28/10/2010. E que em 25/08/2010 foi publicada a Portaria de Outorga nº 737, de 20/08/2010 e, em 09/01/2015, o Congresso Nacional publicou o Decreto Legislativo nº 50, de 8 de janeiro de 2015, confirmando pela 3ª vez, que o canal de FM nº 243, frequência 96.5, classe B2, pertence à Rádio Reserva FM Ltda.

d) que com o advento do Decreto nº 10.405/2020, que inverteu a fase para assinar o Contrato com a União, a emissora solicitou autorização de uso de radiofrequência e posterior licença de funcionamento da estação junto à Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel;

e) que somente executou o Serviço de Radiodifusão Sonora em Frequência Modulada, autuado pela Anatel, com o fito de testar seus equipamentos para a realização de seu licenciamento, não ocasionando interferência e tampouco qualquer dano à Administração ou mesmo à população local;

f) que eventual sancionamento, consequente da infração apontada pela Anatel, acarretará dificuldades para a assinatura do contrato de concessão, já que constará tal

fato de seus registros junto a Anatel, podendo, inclusive, *"impedir até sua licença de funcionamento"*, pelo que invoca *"adequação a todo o sistema principiológico do ordenamento jurídico"*, destacando (i) a adequação dos meios utilizados aos fins colimados; (ii) a proporcionalidade, vedando-se o excesso; (iii) a razoabilidade, em especial pelas sanções adotadas pela fiscalização da Anatel, a saber, interrupção do serviço e lacração de equipamentos;

g) que a não concessão de prazo para regularização da infração constatada, com a interrupção e lacração procedidas, constitui inobservância da *"eficiência da função fiscalizatória"*, e que não possui licença para a execução do serviço por mora administrativa;

h) que o Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas da Anatel possibilita a substituição das sanções aplicadas por outras mais brandas, e que entende que a brandura da norma se aplica ao presente caso, devendo lhe ser aplicada advertência, e que se, por eventualidade, não for este o entendimento da Anatel, que seja reduzido o valor sancionatório a ser aplicado.

4.27. O Decreto nº 52.795/1963 sofreu várias alterações, com o intuito de adequar e desburocratizar as regras sobre a execução dos serviços de radiodifusão e o processo de licenciamento de suas estações. A última ocorreu com o advento do Decreto nº 10.405/2020, trazendo as seguintes regras para a outorga de concessão e permissão:

Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963

DAS OUTORGA DAS CONCESSÕES E DAS PERMISSÕES

Art. 31. O Ministério das Comunicações publicará, após adjudicação do objeto da licitação, ato do qual constarão, dentre outras que se fizerem necessárias, as seguintes informações: [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.405, de 2020\)](#)

I - o nome e o CNPJ da pessoa jurídica; [\(Incluído pelo Decreto nº 9.138, de 2017\)](#)

II - o serviço a ser prestado; [\(Incluído pelo Decreto nº 9.138, de 2017\)](#)

III - a área da prestação do serviço; e [\(Incluído pelo Decreto nº 9.138, de 2017\)](#)

IV - as principais obrigações a serem cumpridas pela pessoa jurídica. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.138, de 2017\)](#)

§ 1º No caso de serviços de radiodifusão sonora, será publicada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações portaria de outorga, que será enviada ao Congresso Nacional, por meio de mensagem da Presidência da República, para deliberação.

(...)

§ 3º A deliberação do Congresso Nacional, da qual resultará decreto legislativo acerca da aprovação da outorga, é condição de eficácia do decreto ou portaria. [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.138, de 2017\)](#)

Art. 31-A. Para celebrar o contrato de concessão ou permissão com a União, a pessoa jurídica apta à contratação deverá: [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.804, de 2021\)](#)

I - obter a autorização de uso de radiofrequência e a licença de funcionamento da estação; e [\(Incluído pelo Decreto nº 10.804, de 2021\)](#)

II - efetuar o pagamento do valor atualizado da outorga, integralmente ou por meio de parcelamento mensal, pelo tempo previsto para a concessão ou permissão. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.804, de 2021\)](#)

§ 1º A pessoa jurídica apta à contratação terá o prazo de doze meses, contado da data de publicação do Decreto Legislativo que aprovar a outorga, para obter a autorização de uso de radiofrequência junto à Anatel e solicitar a licença de funcionamento da estação, exceto quando se tratar dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal, que disporão do prazo de dezoito meses. [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.405, de 2020\)](#)

§ 2º A licença de funcionamento de que trata o § 1º será disponibilizada após a comprovação do pagamento da taxa de fiscalização de instalação. [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.405, de 2020\)](#)

§ 3º Na hipótese de a pessoa jurídica apta à contratação não cumprir o prazo estabelecido no § 1º, será instaurado processo com vistas à extinção da outorga, devido à perda de condição

indispensável para execução dos serviços de radiodifusão. ([Redação dada pelo Decreto nº 10.405, de 2020](#))

4.28. A alegada inversão de fases no processo de formalização de outorga tem a clara intenção de evitar que as emissoras comecem a funcionar sem a devida autorização para uso da radiofrequência.

4.29. Mesmo antes do advento do Decreto nº 10.405/2020, a Recorrente somente poderia iniciar a execução dos serviços de radiodifusão após a obtenção da autorização de uso de radiofrequência junto à Anatel, conforme se verifica a redação anterior do §5º do art. 31-A:

Legislação anterior à redação dada pelo [Decreto nº 10.405, de 2020](#)

Art. 31-A. Após a celebração do contrato a que se refere o art. 31, o Ministro de Estado das Comunicações fará publicar, em observância ao parágrafo único do [art. 61 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), portaria que conterá as seguintes informações: ([Incluído pelo Decreto nº 7.670, de 2012](#))

(...)

§ 5º Após a publicação do extrato do contrato no Diário Oficial da União e a obtenção de autorização de uso de radiofrequência junto à Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, a pessoa jurídica outorgada fica autorizada a executar os serviços de radiodifusão em caráter provisório até a emissão da licença definitiva de funcionamento. ([Redação dada pelo Decreto nº 9.138, de 2017](#)) (grifei)

§ 7º A estação deverá entrar em funcionamento no prazo de doze meses, contado da data de publicação da autorização de uso de radiofrequência. ([Redação dada pelo Decreto nº 9.138, de 2017](#))

4.30. Com isso, não resta dúvida de que a entidade não estava apta a entrar em operação, e que não foi a inversão das fases para formalização da outorga que deu causa à infração em análise.

4.31. Ademais, a entidade foi instada a regularizar sua situação junto ao Ministério das Comunicações por meio do Ofício nº 27446/2021/MCOM (9016356), de 21/12/2021.

1. Considerando a publicação do Edital nº 180/2021/SEI-MCOM, de 8 de outubro de 2021, o qual notifica todas as pessoas jurídicas que participaram de certames licitatórios no âmbito do Ministério das Comunicações e que não assinaram contrato de concessão ou permissão com o Poder Público para execução dos serviços de radiodifusão comercial quanto ao novo procedimento trazido pelo Decreto nº 10.405/2020, publicado no D.O.U. de 25 de junho de 2020, é indispensável que a **RÁDIO RESERVA FM LTDA**, adote as providências necessárias para a obtenção da autorização de uso de radiofrequência-RF e a licença de funcionamento da estação junto à Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, antes do prosseguimento da análise dos autos com vistas à assinatura do contrato de concessão ou permissão com a União.

2. Ressalta-se que, após a obtenção do RF e Licenciamento, as interessadas deverão apresentar a documentação elencada no Parecer 00001/2019/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU.

3. Assim, tendo em vista que o andamento do processo resta prejudicado até a obtenção da autorização de uso de radiofrequência e do licenciamento da estação junto à Anatel, para posterior instrução documental nos termos do parágrafo 2º deste Ofício, torna-se admissível o sobrestamento dos autos até o saneamento das questões expostas.

4.32. A Interessada teve, portanto, vários momentos para regularizar a execução do serviço de radiodifusão. Após a publicação do Decreto Legislativo nº 50 de 2015 (Decreto DL (9016354)), o qual outorgou a permissão para explorar o serviço, o próximo passo seria a obtenção de autorização de uso de radiofrequência junto à Anatel, e nada fez para isso.

4.33. Entretanto, manteve-se inerte até a fiscalização em 09/08/2022, e somente procedeu ao pedido de autorização de uso de radiofrequência em 03/10/2022 (53500.319997/2022-18 (10295554)), o qual foi autorizado em 10/11/2022, por meio da publicação no DOU do Ato nº 14.754 (9327041).

4.34. Todas suas ações com o intuito de regularizar a estação de radiodifusão somente tiveram início após a ação da Agência. A Recorrente poderia ter atuado proativa e preventivamente, na consecução da devida autorização de uso de radiofrequência, o que não se deu.

4.35. Como dito pela área técnica no Informe 53 (10291269), que analisou o presente recurso:

3.26. No que toca à longa trajetória narrada pela Recorrente, desde o início do processo licitatório, até o pedido de autorização de uso de radiofrequência apresentado a Anatel, mais uma

vez recorre-se às conclusões constantes dos Itens 3.14 a 3.26 deste expediente, no sentido de que a situação infracional verificada na atuação da Recorrente se dera unicamente por sua mora em requerer a autorização de uso de radiofrequência, o que poderia ter sido feito desde setembro de 2020, mas somente o foi em outubro de 2022.

4.36. O art. 184 da LGT tra a seguinte definição de clandestinidade:

Art. 184. São efeitos da condenação penal transitada em julgado:

(...)

Parágrafo único. **Considera-se clandestina a atividade desenvolvida sem a competente concessão, permissão ou autorização de serviço, de uso de radiofrequência** e de exploração de satélite (grifei)

4.37. Especificamente, na regulamentação infralegal, temos o art. 53 da Portaria Anatel nº 2.106, de 15 de novembro de 2021, que aprova a Instrução de Fiscalização sobre Preparação, Execução e Conclusão de Inspeções no âmbito da Atividade de Fiscalização Regulatória:

"Art. 53. A atividade clandestina de telecomunicações ou de radiodifusão será definida pelas características de sua execução e não pela faixa de frequências utilizada conforme Plano de Atribuição, Distribuição e Destinação de Faixas de Frequências no Brasil.

§ 1º **A exploração de serviços de radiodifusão e ancilares por entidades** que operam sem outorga do poder concedente, ou, ainda, **que tenham a respectiva outorga mas que nunca tenham obtido ato de RF, caracteriza o desenvolvimento de atividade clandestina**, nos termos dos artigos 183 e 184 da LGT, cabendo interrupção e apreensão". (grifei)

4.38. Assim, não resta dúvida que a atividade desenvolvida pela Recorrente era clandestina no sentido de fazer uso do espectro de radiofrequência sem a devida autorização.

4.39. Quanto sua alegação de que somente estaria executando testes em seus equipamentos para posterior licenciamento, essa não merece prosperar, uma vez que nem a autorização para uso de espectro a entidade possuía, o que é condição prévia necessária para o licenciamento da estação.

4.40. O Item 3.19 do Informe nº 8/2023/GR10CO/GR10/SFI (SEI nº 9825329), acertadamente rebate tal alegação:

"3.19. No que tange à alegação de que estava fazendo testes, não pode ser aceita para ilidir a configuração da infração, já que a legislação não prevê a possibilidade de uso do espectro radioelétrico em caráter experimental, sem que a interessada tenha obtido, previamente, as necessárias autorizações para o uso de radiofrequências. Nesse sentido, vejamos o disposto no Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências, aprovado pela Resolução nº 671/2016:

Art. 42. A autorização de uso de radiofrequências acarreta o direito de efetuar emissões experimentais antes da obtenção da licença para funcionamento de estação, para ajustes, medições e testes dos equipamentos instalados e do sistema radiante, na forma e nos limites estabelecidos neste Regulamento e por regulamentação específica do serviço".

4.41. Ou seja, somente poderia fazer emissões experimentais após a autorização de uso de radiofrequência e não antes, como alegado.

4.42. Quanto à sua alegação de que não teria causado interferência prejudicial, esta não presta para beneficiar a recorrente ou atenuar a gravidade da infração. Ao contrário, em caso de interferência, sua situação seria agravada, conforme metodologia aprovada pelo Conselho Diretor.

4.43. A Recorrente aduz ainda que possíveis prejuízos em seu processo de outorga, advindo de sancionamento nos autos, invocando princípios, a exemplo da adequação de meios e fins, proporcionalidade e razoabilidade, todos de necessária observância no caso dos autos. Neste ponto, concordo com a área técnica, que firma que o primeiro princípio que deve ser observado é o da legalidade.

Informe 53 (10291269)

3.36. Analisando o tema, verifica-se que o primeiro princípio que deve ser levado a efeito é o da legalidade, deixado de lado pela Recorrente em suas digressões. Por sua aplicação, tem-se que a Recorrente violou, pela execução clandestina do Serviço de Radiodifusão Sonora em Frequência Modulada no Município de Reserva/PR, o art. 163 da Lei Geral de Telecomunicações, subsumindo-se sua conduta aos consequentes legais decorrentes, e constantes dos arts. 173 e

185 da mesma norma.

3.37. Nesse sentido, além das consequências legais por sua conduta, eventuais prejuízos suportados pela Recorrente em processos em trâmite no Ministério das Comunicações, Anatel ou em quaisquer outros órgãos decorrerão unicamente de sua prática infracional e mesmo ilícita, não sendo dado à Anatel adequar a aplicação da norma à conveniência do administrado.

3.38. Ainda, a adequação entre meios e fins deriva do Princípio da Razoabilidade, e preconiza que não sejam impostas obrigações, restrições ou sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

3.39. No caso presente, a aplicação do sancionamento à Recorrente não extrapolou os limites legais, sendo prevista em norma vigente, e nem lhe imbuíu agravamento ou providência que não a aplicável a todos os casos de semelhante ocorrência.

3.40. Destaque-se, por oportuno, que não se está somente a falar em conduta infracional, mas também de crime contra as telecomunicações, nos termos do art. 183 da Lei nº 9.472/1999.

4.44. Quanto à sua alegação de que a não concessão de prazo para regularização da infração constatada, com a interrupção e lacração procedidas, constitui inobservância da "*eficiência da função fiscalizatória*", e que não possui licença para a execução do serviço por mora administrativa, entendo que não merece prosperar.

4.45. A interrupção cautelar realizada pelos fiscais seguiu a regulamentação específica, não merecendo qualquer reprimenda:

Portaria Anatel nº 2.106/2021:

"Art. 29. A interrupção cautelar do funcionamento de estação ou da execução de serviço deverá ocorrer nas seguintes hipóteses:

I - risco à vida;

II - interferências prejudiciais a outras estações regularmente autorizadas quando não cessadas imediatamente; e

III - desenvolvimento clandestino de atividades de telecomunicações e de radiodifusão". (Grifos Nossos)

4.46. A aplicação de medidas cautelares tem fundamento legal e visa à garantia do interesse público na regular prestação de serviços de radiodifusão e de telecomunicações.

4.47. A execução ilegal dos serviços de radiodifusão sonora e de imagens, por sua vez, expõe a diversos riscos a operação dos demais serviços radiodifusão e de telecomunicações explorados regularmente, mediante a obtenção das devidas outorgas.

4.48. Assim, com o intuito de se evitar danos irreparáveis ou a manutenção de situações prejudiciais à coletividade, sendo constatado o uso não autorizado de radiofrequência na exploração do Serviço de Radiodifusão Sonora em Frequência Modulada, coube aos Agentes de Fiscalização proceder à interrupção cautelar da estação clandestina, mediante a lacração do equipamento (Termo de fiscalização - LAI nº PR202208091003 (8986645)).

4.49. Quanto ao prazo para regularização, não há o que se falar, uma vez que na legislação vigente, não há previsão de concessão de qualquer prazo nesse sentido, uma vez que a atuação da entidade é de clandestinidade.

4.50. Finaliza suas razões, postulando pela procedência do recurso Administrativo apresentado, com a nulidade da decisão proferida e a anulação da sanção de multa aplicada. Alternativamente, caso não sejam acatadas suas razões principais, pugna pela aplicação de advertência ou, ainda, pela redução do valor da multa outrora aplicada. Ato contínuo, requer a unificação dos feitos atinentes aos Autos de Infração PR20220809003 e PR202208090845, que versariam sobre o mesmo objeto e fiscalização, sob pena de *bis in idem*.

4.51. Sobre o tema, importa notar que as sanções aplicadas pela Anatel consideram, para sua escolha e dosimetria, a gravidade da infração cometida, a potencialidade lesiva da conduta do agente, a existência de eventuais antecedentes infracionais, com a obrigatória observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

4.52. O caso em tela trata-se de uso não autorizado de radiofrequência, infração grave, nos

termos do art. 9º, § 3º, VII da Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012, que aprova o Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas da Anatel.

4.53. Assim sendo, quando a gravidade infracional é estabelecida pelo normativo, resta expressamente vedada a aplicação de advertência, a teor dos arts. 9º, § 3º e 12, II, ambos do Rasa:

"Art. 9º As infrações são classificadas, segundo sua natureza e gravidade, em:

I - leve;

II - média; e

III - grave.

§ 3º **A infração deve ser considerada grave** quando da ocorrência de uma das seguintes alternativas:

(...)

VII - uso não autorizado de radiofrequências ou exploração de serviço de telecomunicações sem autorização da Anatel.

Art. 12. A Agência aplicará a sanção de advertência quando da ocorrência de uma das seguintes alternativas:

I - não justifique a imposição de pena mais grave ao infrator; ou,

II - atendimento das medidas impostas em processo de Acompanhamento do qual derivou o Pado.

Parágrafo único. **Não será aplicada a sanção de advertência a:**

I - descumprimento das obrigações relacionadas à universalização e à continuidade; ou,

II - infrações graves, na forma do § 3º do art. 9º deste Regulamento, ressalvada a situação prevista no inciso II do caput deste artigo".(Grifei)

4.54. Acertada, pois, a aplicação da sanção de multa, utilizada para a infração evidenciada.

4.55. Por fim, quanto ao repetido pedido de unificação dos Pados concernentes aos Autos de Infração PR202208091003 e PR202208090845, em razão de alegado *bis in idem*, recorro às conclusões constantes do Informe nº 92/2023/CODI/SCO (SEI nº 9940425):

3.6. Sobre essa questão, cumpre esclarecer que o presente procedimento foi inaugurado pelo Auto de Infração nº PR202208091003 (SEI nº 8986587) para apuração do uso não autorizado de radiofrequência, na execução do Serviço de Radiodifusão Sonora em Frequência Modulada, ao passo que o Auto de Infração nº PR202208090845 (SEI nº 9975202) refere-se à exploração não autorizada do Serviço Auxiliar de Radiodifusão (SARC) - Transmissão de Programas e ao respectivo uso não autorizado de radiofrequência, irregularidades apuradas no âmbito do Pado nº 53516.010241/2022-37.

3.7. Embora os dois serviços clandestinos tenham sido identificados pela mesma ação de fiscalização, resultaram eles, por diversos, em dois autos de infração que instauraram processos também distintos, e que tramitam de modo independente, justamente por se tratar de infrações e serviços diferentes, não se tratando, portanto, de *bis in idem*. Não há, pois, qualquer óbice ao seguimento dos feitos em autos apartados.

4.56. Assim, em que pese as várias oportunidades de trazer fatos novos ou circunstância relevante suscetível de justificar a reforma da decisão recorrida, isso não se deu.

Do sancionamento

4.57. No âmbito geral da atividade sancionatória da Agência, que objetiva punir o infrator e prevenir novos descumprimentos regulamentares, cumprindo função pedagógica, a definição do valor aplicável a cada infração comporta uma apreciação fundada em juízos mais dúcteis, à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, resguardados os ditames legais sobre o tema.

4.58. A utilização não autorizada do espectro de radiofrequências sujeita o respectivo infrator às penalidades definidas na regulamentação específica, em conformidade com o art. 75 do RUE/2016:

"Art. 75. A inobservância dos deveres inerentes ao uso de radiofrequências, a qualquer título, sujeita os infratores às sanções aplicáveis pela Anatel nos termos do [art. 173](#) da Lei nº 9.472, de

4.59. O art. 173 da LGT prevê as seguintes sanções:

"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:

- I - advertência;
- II - multa;
- III - suspensão temporária;
- IV - caducidade;
- V - declaração de inidoneidade."

4.60. Aplicou-se, no presente caso, a sanção de multa.

4.61. O uso não autorizado de radiofrequências foi corretamente enquadrado como infração grave, tal como estabelecido no art. 9º do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas (RASA/2012), aprovado pela Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012 e alterado pela Resolução nº 671, de 3 de novembro de 2016.

Art. 9º As infrações são classificadas, segundo sua natureza e gravidade, em:

- I - leve;
- II - média;
- III - grave.

[...]

§ 3º A infração deve ser considerada grave quando verificada uma das seguintes hipóteses:

[...]

VIII - uso não autorizado de radiofrequências;

4.62. Consequentemente, deve-se aplicar a sanção de multa, sendo vedada a aplicação de advertência, nos termos do art. 12 do mesmo Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas (RASA/2012):

"Art. 12. A critério da Agência, nas infrações classificadas como leves, e quando não houver reincidência específica, pode ser aplicada a sanção de advertência ao infrator."

4.63. Para se definir o valor da multa, adotou-se a metodologia aprovada por este Colegiado por meio da Portaria nº 788, de 26 de agosto de 2014, cuja estrutura do cálculo pode ser sintetizada na seguinte fórmula:

$$V_{Base} = INT \times i \times k * (TFI + RF) \times 2,8 \times \{1 - e^{-[(0,08 \times Q) + 0,36]}\}$$

Onde:

V_{Base} é o valor-base da multa a ser aplicada (expressa em R\$);

INT considera a ocorrência, ou não, de interferência prejudicial (se ocorreu = 1,5; caso contrário = 1);

i é a natureza do infrator (se pessoa física = 0,5; se pessoa jurídica = 1);

k é a classificação do serviço (interesse restrito = 1; interesse coletivo = 4);

TFI é a taxa de fiscalização de instalação, cobrada para o licenciamento do serviço (para RTV = R\$ 500,00);

RF é o fator de uso de radiofrequência nos serviços de radiodifusão (para rádio = R\$ 200,00; para TV = R\$ 300,00; para Serviços de Telecomunicações = R\$ 400,00);

Q é o número de estações exploradas sem autorização ou com uso de radiofrequência sem outorga.

4.64. Uma vez que a autuada afirmou que operava em caráter experimental no canal FM nº 243, frequência 96.5, classe B2, este foi o parâmetro utilizado para o cálculo da multa.

4.65. Chegou-se ao valor base de R\$ 6.777,55 (seis mil setecentos e setenta e sete reais e cinquenta e cinco centavos), conforme a seguinte memória de cálculo:

| Vbase (R\$) | INT | i | K | TFI (R\$) | RF (R\$) | Q |
|--------------------|------------|----------|----------|------------------|-----------------|----------|
| 6.777,55 | 1 | 1 | 4 | 1.500,00 | 200,00 | 1 |

4.66. Ao valor base são aplicadas as circunstâncias agravantes (reincidência específica, antecedentes ou conforme art. 9º, §3º, do RASA/2012) e atenuantes (cessação espontânea, cessação provocada, adoção de medidas ou confissão), conforme abaixo descrito:

Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas (RASA/2012)

Art. 19. O valor da multa será acrescido, nos percentuais abaixo, caso incidam as seguintes circunstâncias agravantes:

I - 10% (dez por cento) para cada caso de reincidência específica, até o limite de 40% (quarenta por cento);

II - 1% (um por cento) para cada caso de antecedente, até o limite de 20%; e

III - 10% (dez por cento) pela incidência de cada uma das hipóteses previstas no § 3º do [art. 9º](#) deste Regulamento, a partir da segunda ocorrência, até o limite de 40% (quarenta por cento).

IV - 10% (dez por cento) para cada medida preventiva ou reparatória descumprida no processo de Acompanhamento que precedeu o Pado, até o limite de 40% (quarenta por cento). [\(Incluído pela Resolução nº 746, de 22 de junho de 2021\)](#)

§ 1º Na hipótese de incidência de mais de um dos incisos deste artigo, deverão ser somados os percentuais relativos a cada fator.

§ 2º Na hipótese de haver registros computáveis a título de reincidência específica além do suficiente para a incidência do percentual máximo de agravamento previsto no inciso I deste artigo, os excedentes ingressarão na categoria de antecedentes, para o acréscimo previsto no inciso II.

Art. 20. O valor da multa será reduzido, nos percentuais abaixo, caso incidam as seguintes circunstâncias atenuantes:

I - 90% (noventa por cento), nos casos de cessação espontânea da infração e reparação total do dano ao serviço e ao usuário, previamente à ação da Agência;

II - 70% (setenta por cento), nos casos de cessação da infração e reparação total ao usuário, quando cabível, antes da intimação da instauração do Pado ou dentro do prazo estipulado pela Anatel, quando assim ocorrer; [\(Redação dada pela Resolução nº 746, de 22 de junho de 2021\)](#)

III - 50% (cinquenta por cento), nos casos de cessação da infração e reparação total ao usuário, quando cabível, até o término do prazo para a apresentação de alegações finais em âmbito de Pado; [\(Redação dada pela Resolução nº 746, de 22 de junho de 2021\)](#)

IV - 20% (vinte por cento), nos casos de adoção de medidas, pelo infrator, para minimizar os efeitos decorrentes da infração cometida e reparação total ao usuário, quando cabível, até o término do prazo para apresentação de alegações finais nos autos do Pado; [\(Redação dada pela Resolução nº 746, de 22 de junho de 2021\)](#)

V - 15% (quinze por cento), nos casos de confissão clara e expressa do infrator acerca da autoria e materialidade do fato apurado, apresentada até o término do prazo para apresentação de defesa. [\(Incluído pela Resolução nº 746, de 22 de junho de 2021\)](#)

§ 1º As circunstâncias atenuantes previstas nos incisos I a IV deste dispositivo não se aplicam em Pados cuja instauração tenha decorrido de processo de Acompanhamento em que medidas reparatórias tenham restado não atendidas. [\(Redação dada pela Resolução nº 746, de 22 de junho de 2021\)](#)

§ 2º A reparação total ao usuário, quando cabível, deve ser comprovada à Anatel até o término do prazo para apresentação de alegações finais nos autos do Pado. [\(Redação dada pela Resolução nº 746, de 22 de junho de 2021\)](#)

§ 3º O reconhecimento da confissão prevista no inciso V delimitará o prosseguimento processual à apuração dos parâmetros necessários para determinar a sanção. [\(Redação dada pela Resolução nº 746, de 22 de junho de 2021\)](#)

§ 4º A retratação da confissão, de forma clara e expressa, em qualquer instância, torna prejudicada a incidência da atenuante prevista no inciso V e não configura agravamento de

pena para efeitos do rito previsto no art. 64, parágrafo único, da [Lei nº 9.784, de 1999](#).
(Redação dada pela Resolução nº 746, de 22 de junho de 2021)

§ 5º A atenuante prevista no inciso V incidirá sobre o resultado da aplicação das atenuantes previstas nos incisos I a IV deste artigo, caso existentes. (Redação dada pela Resolução nº 746, de 22 de junho de 2021)

Art. 21. Incidirão sobre o valor base da multa as circunstâncias agravantes constantes do [art. 19](#) e, sobre este resultado, as atenuantes estabelecidas no [art. 20](#) deste Regulamento.

Das circunstâncias agravantes e atenuantes

4.67. A Consulta Antecedentes (10748837), utilizando o CNPJ da Recorrente, não revelou registro de sanção transitada em julgado imposta pela Anatel.

4.68. Tal é o que está previsto no art. 2º, incisos II e VIII do RASA, o qual se transcreve abaixo, por oportuno, *in verbis*:

Art. 2º Para fins deste Regulamento aplicam-se as seguintes definições:

(...)

II - antecedente: registro de sanção administrativa imposta pela Agência, precedente no tempo em prazo não superior a 5 (cinco) anos, contado do trânsito em julgado administrativo do Pado (Procedimento para Apuração de Descumprimento de Obrigações) até a data do cometimento da nova infração, excluído o caso de reincidência específica;

(...)

VIII - reincidência específica: repetição de falta de igual natureza, no período de 5 (cinco) anos contado do trânsito em julgado administrativo;

4.69. A área técnica, no item 3.7.1 do Informe 515 (9507465), afirmou ocorrência de agravamento das irregularidades devido ao autuado ter auferido duas hipóteses de vantagens indevidas explicitadas no art. 9º, § 3º, I, VII do RASA quais sejam:

Art. 9º As infrações são classificadas, segundo sua natureza e gravidade, em:

(...)

§ 3º A infração deve ser considerada grave quando da ocorrência de uma das seguintes alternativas: (Redação dada pela Resolução nº 746, de 22 de junho de 2021)

I - vantagem direta ao infrator em decorrência da infração cometida; (Redação dada pela Resolução nº 746, de 22 de junho de 2021)

(...)

VII - uso não autorizado de radiofrequências ou exploração de serviço de telecomunicações sem autorização da Anatel. (Redação dada pela Resolução nº 746, de 22 de junho de 2021)

4.70. Tal ocorrência agravaria, nos termos do art. 19, IV, §1º, a sanção em 10% (dez por cento) pela incidência de cada uma das hipóteses previstas no § 3º do [art. 9º](#) do RASA, a partir da segunda ocorrência.

4.71. Entretanto, não verifiquei nos presentes autos a comprovação de vantagem direta ao infrator em decorrência da infração cometida, não merecendo prosperar tal agravamento.

4.72. Ademais, em que pese a afirmação contida item 3.7.1 do Informe 515 (9507465), a Planilha demonstrativa de memória de cálculo (9512141), não houve aplicação de tal agravamento, de modo que não há reparo a fazer no cálculo da sanção.

4.73. Cumpre por oportuno ressaltar que, devido a autuada ter obtido a autorização para uso de radiofrequência, por meio do Ato nº 14.754, de 21 de outubro de 2022, publicado no DOU de 10/11/2022 (SEI nº 9327041), faz jus à circunstância atenuante de 20% (vinte por cento) indicada no art. 20, IV, do RASA, no caso de imposição de sanção de multa, considerando que o prazo para apresentação das alegações finais encerrou-se no dia 31 de outubro de 2022.

4.74. Desse modo, o cálculo não carece de reparos.

4.75. Por fim, como as alegações recursais não trazem qualquer fato novo ou circunstância relevante suscetível de justificar a reforma da decisão recorrida, sugiro o não provimento da espécie.

5. CONCLUSÃO

Voto por conhecer e negar provimento ao Recurso Administrativo.



Documento assinado eletronicamente por **Moisés Queiroz Moreira, Conselheiro Relator**, em 15/09/2023, às 17:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 23, inciso II, da [Portaria nº 912/2017](#) da Anatel.



A autenticidade deste documento pode ser conferida em <http://www.anatel.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **10738797** e o código CRC **2767EA24**.

Referência: Processo nº 53516.010242/2022-81

SEI nº 10738797