

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 007.655/2023-1

Natureza: Desestatização.

Unidade jurisdicionada: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

Responsável: Carlos Manuel Baigorri (007.573.671-35), Presidente da Anatel.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. ACOMPANHAMENTO. PRIMEIRA PRORROGAÇÃO DE AUTORIZAÇÕES DE USO DE RADIOFREQUÊNCIAS NAS FAIXAS DE 1.800 MHZ, 1.900 MHZ E 2.100 MHZ. SERVIÇO MÓVEL PESSOAL (SMP). FRAGILIDADES NA ANÁLISE DA ANATEL QUANTO AO USO RACIONAL E ADEQUADO DO ESPECTRO E À CARACTERIZAÇÃO DE INFRAÇÕES REITERADAS. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS E ATUALIZADOS. INCONSISTÊNCIAS METODOLÓGICAS E DE DADOS. INEXISTÊNCIA DE ELEMENTOS INEQUÍVOCOS APTOS A OBSTAR A PRORROGAÇÃO. PRIMEIRA RENOVAÇÃO CONTRATUALMENTE PREVISTA. AUSÊNCIA DE IMPEDIMENTO QUANTO À MODIFICAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE USO DAS FAIXAS. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução (peça 61) elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações – AudComunicações, cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 62 e 63):

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de processo de desestatização, nos termos da Instrução Normativa (IN) TCU 81/2018, relativo à primeira prorrogação das autorizações de uso de radiofrequências das faixas de 1.800 MHz, 1.900 MHz e 2.100 MHz, conferidas à empresa Oi Móvel S.A. e transferidas inicialmente para a Cozani RJ Infraestrutura e Redes de Telecomunicações S.A. e, posteriormente, para a Tim S.A., para a prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP).

HISTÓRICO

2. *A competência do TCU para avaliar processos de desestatização de serviços públicos encontra-se positivada na IN-TCU 81/2018, que substituiu a IN-TCU 27/1998. Nessa linha, as Decisões 320/2000, 402/2000 e 776/2003, todas do Plenário do TCU e de relatoria dos Min. Bento Bugarin, Valmir Campelo e Lincoln Magalhães da Rocha, respectivamente, deixam claro que as autorizações de uso de radiofrequência outorgadas pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) devem ser acompanhadas por este Tribunal, nos termos dos referidos normativos.*

3. *Registre-se que, embora as decisões tenham sido exaradas sob a égide da IN-TCU 27/1998, a IN-TCU 81/2018 preserva os aspectos centrais que fundamentaram tais julgamentos, mantendo-se aplicáveis e válidos o raciocínio e a lógica a eles subjacentes.*

4. *Em tal contexto, as prorrogações dessas outorgas também são objeto de acompanhamento pelo TCU, conforme art. 10 da IN-TCU 81/2018:*

Art. 10. O Poder Concedente deverá encaminhar ao Tribunal de Contas da União, com no mínimo cento e cinquenta dias da assinatura de contratos ou termos aditivos para a prorrogação

ou a **renovação de concessões** ou **permissões**, inclusive as de caráter antecipado, **descrição sucinta do objeto, condicionantes econômicas, localização, cronograma da prorrogação e normativos autorizativos.**

(...)

§ 2º Sempre que julgar conveniente e oportuno, a **unidade responsável autuará processo de acompanhamento**, nos termos do art. 241 do Regimento Interno, em que serão consolidados e analisados os documentos encaminhados. (grifos nossos)

5. Ratifica tal entendimento o Acórdão 2.001/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes, por meio do qual se decidiu:

9.4 dar ciência à Agência Nacional de Telecomunicações, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, que:

(...)

9.4.3. é obrigatório o Poder Concedente encaminhar a este Tribunal a minuta de termos aditivos para prorrogação das outorgas de radiofrequência, com antecedência mínima de cento e cinquenta dias da sua assinatura, acompanhada de demais documentos, informações e estudos que se fizerem pertinentes, nos termos do art. 10 da Instrução Normativa-TCU 81/2018 (seção VII do Voto);

6. Em 8/7/2022, a Anatel encaminhou a este Tribunal o extrato de informações sobre o pedido de primeira prorrogação dos termos de autorizações de uso das frequências das faixas de 1.800 MHz, 1.900 MHz e 2.100 MHz, conferidas à empresa Oi Móvel S.A. e transferidas inicialmente para a Cozani RJ Infraestrutura e Redes de Telecomunicações S.A. e posteriormente para a Tim S.A., que é o objeto do presente processo (peças 2 a 4). Posteriormente, em 20/3/2023, a agência enviou ofício atualizando algumas informações do respectivo extrato (peças 5 a 7).

7. Impende registrar que outras renovações de direitos de uso de frequências também tiveram seus extratos encaminhados ao TCU, dando origem a processos de controle externo, como os: TC 045.707/2020-0, TC 007.650/2023-0, TC 007.657/2023-4, TC 007.659/2023-7, TC 007.662/2023-8, TC 007.663/2023-4, TC 021.566/2023-2, TC 021.567/2023-9, TC 021.568/2023-5, TC 021.627/2023-1, 021.725/2023-3 e TC 022.033/2023-8, dentre outros.

8. Especificamente no que tange aos processos que tratam de primeiras renovações de outorgas, semelhantes ao dos autos, porém relacionados às faixas de 1.800 MHz e de 2.100 MHz, já foram apreciados os seguintes processos:

a) TC 021.566/2023-2, relativo à prestadora Algar Telecom S.A., julgado em 27/11/2024, pelo Acórdão 2.471/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler;

b) TC 021.567/2023-9, relativo à prestadora Tim S.A., julgado em 12/3/2025, pelo Acórdão 530/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Jhonatan de Jesus;

c) TC 021.568/2023-5, relativo à prestadora Claro S.A., julgado em 27/11/2024, pelo Acórdão 2.487/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Jorge Oliveira;

d) TC 021.725/2023-3, relativo à prestadora Telefônica S.A., julgado em 5/2/2025, pelo Acórdão 224/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Antonio Anastasia.

9. Cabe mencionar que os processos TC 007.663/2023-4, TC 007.650/2023-0, TC 021.627/2023-1, TC 022.033/2023-8 e o presente processo, tratam de pedidos de 1ª prorrogação de outorgas de faixas de frequência, porém referentes a diferentes prestadoras de serviços. Os cinco processos em questão possuem diferentes relatores no âmbito deste Tribunal e por isso demandam uma maior coordenação e compatibilização entre os pareceres emitidos por esta unidade técnica.

10. Ademais, também estão em tramitação no TCU os seguintes processos referentes a pedidos de 2ª prorrogação de outorgas: TC 045.707/2020-0, TC 007.659/2023-7, TC 007.662/2023-8 e TC 007.657/2023-4, sendo este último também referente à empresa Tim S.A.

11. Assim, ao longo do exame dos expedientes supracitados, geraram-se diligências que resultaram em respostas similares ou idênticas por parte da reguladora, em determinadas questões.

12. Assim, a presente instrução também menciona informações e respostas da Anatel a diligências do TCU que constam em outros processos de renovação em andamento, visando

resguardar a racionalidade processual, dada a similitude de alguns objetos, diagnósticos e decisões reportados pela agência no âmbito de sua análise

13. Não obstante, todas as conclusões aqui apresentadas estão fundamentadas em informações constantes do Processo-Anatel 53500.041780/2019-91, no qual a reguladora avaliou o pedido de prorrogação dos termos de autorização elencados nas peças 2 a 7.

EXAME TÉCNICO

14. As outorgas ora em exame venceram nas datas de 7/12/2022 (1.800 MHz) e 30/4/2023 (1.900/2.100 MHz), sendo que a proposta da Anatel é para renovação até 22/12/2032 (1.800 MHz) e 30/4/2038 (1.900/2.100 MHz). As autorizações expedidas tiveram vigências encerradas entre os anos de 2022 e 2023, tendo sido previsto nos instrumentos licitatórios a possibilidade de prorrogação uma única vez por igual período, nos termos então vigentes do art. 167 da Lei 9.472/1997 – Lei Geral de Telecomunicações (LGT).

15. Registre-se que tais termos de autorização foram firmados com a Oi Móvel S.A., que pertencia ao grupo Oi, mas que foi dividida em outras três empresas para fins de alienação no âmbito da primeira recuperação judicial da Oi. No que tange aos termos de autorização de frequência da antiga Oi Móvel, eles foram repartidos entre apenas duas dessas empresas: a GARLIAVA RJ INFRAESTRUTURA E REDE DE TELECOMUNICAÇÕES (denominada de Garliava) e a COZANI RJ INFRAESTRUTURA E REDE DE TELECOMUNICAÇÕES S.A. (chamada de Cozani na presente instrução).

16. Nesse sentido, após a anuência prévia do Conselho Diretor da Anatel, em 31/1/2022, a Garliava foi adquirida integralmente pela empresa Telefônica, enquanto a Cozani, detentora das outorgas ora em exame, passou à propriedade da Tim S.A., de modo que todos os termos de autorização de frequência da Oi Móvel foram transferidos para essas duas companhias.

17. As prorrogações objeto do presente processo referem-se somente à prestadora Tim, enquanto os termos de autorização relativos à Telefônica, também em análise para fins de prorrogação, são objeto do TC 007.650/2023-0.

18. A Tabela 1 lista todos os respectivos termos abrangidos pelos presentes autos.

Tabela 1 – Termos de autorização de frequências em renovação pela Anatel, detidos pela empresa Tim S.A.

Termo de Autorização de Uso de Radiofrequência original da Oi / Cozani	Termo de Autorização de Uso de Radiofrequência equivalente da Tim	Faixas de Frequência	Áreas de Prestação	Vencimento Original da Outorga	Novo Vencimento Proposto
16/2007-PVCP/SPV	25/2022/SOR-ANATEL	1755 - 1765 MHz 1850 - 1860 MHz	Municípios da AR11 no estado de São Paulo	07/12/2022	22/12/2032
22/2008-PVCP/SPV	27/2022/SOR-ANATEL	1920 - 1935 MHz / 2110 - 2125 MHz	Estados da Bahia, Sergipe e Rio de Janeiro	30/04/2023	30/04/2038
		1955 - 1960 MHz / 2145 - 2150 MHz	Estado de Minas Gerais	30/04/2023	30/04/2038
24/2008/PVCP/SPV	28/2022/SOR-ANATEL	1920 - 1925 MHz / 2110 - 2115 MHz	Estados do Acre, Goiás (exceto setor 25 do PGO), Mato Grosso do Sul (exceto setor 22 do PGO), Mato Grosso, Rondônia, Tocantins e Distrito Federal	30/04/2023	30/04/2038

<i>Termo de Autorização de Uso de Radiofrequência original da Oi / Cozani</i>	<i>Termo de Autorização de Uso de Radiofrequência equivalente da Tim</i>	<i>Faixas de Frequência</i>	<i>Áreas de Prestação</i>	<i>Vencimento Original da Outorga</i>	<i>Novo Vencimento Proposto</i>
66/2008/PVCP/SPV	29/2022/SOR-ANATEL	1740 - 1755 MHz / 1835 - 1850 MHz	Estado de São Paulo, exceto municípios da AR11	07/12/2022	22/12/2032
24/2011/PVCP/SPV	31/2022/SOR-ANATEL	1945 - 1950 MHz / 2135 - 2140 MHz	Municípios do setor 25 do PGO, no estado de Goiás, e do setor 22, no estado do Mato Grosso do Sul	30/04/2023	30/4/2038
64/2013/PVCP/SPV	36/2022/SOR-ANATEL	1737,5 - 1740 MHz / 1832,5 - 1835 MHz	Estados do Acre, Goiás (exceto municípios do setor 25 do PGO), Mato Grosso do Sul (exceto municípios do setor 22 do PGO), Mato Grosso, Rondônia, Rio Grande do Sul (exceto setor 30 do PGO), Tocantins e Distrito Federal	30/04/2023	22/12/2032
		1765 - 1770 MHz / 1860 - 1865 MHz	Estado do Rio Grande do Sul		

Fonte: Memorando 102/2022/SOR (peça 3) e Informe 15.109/2022/ORLE/SOR (peça 19, p. 2), adaptado.

19. Em 14/4/2023, a Anatel encaminhou ao TCU o extrato do pedido de renovação das outorgas (peça 7), nos termos da IN-TCU 81/2018. Ainda impende assinalar que a prorrogação tratadas nestes autos foi aprovada pelo Conselho Diretor por intermédio do Acórdão-Anatel 375/2022, de 6/12/2022 (peça 16), cerca de dez meses após a anuência da agência para a aquisição da Cozani pela Tim..

20. Nesse contexto, registra-se que a referida decisão do colegiado da Anatel permitiu a prorrogação da outorga por meio da expedição do Ato Anatel 16625/2022 (peça 17), o qual possui caráter provisório e não configura ato jurídico perfeito. A constituição definitiva da prorrogação — materializada na assinatura do termo de autorização — somente ocorrerá após a manifestação do TCU, conforme definido pela própria agência.

21. Dessa forma, as deliberações nestes autos não têm o condão de afetar ato jurídico perfeito e nem contrato já firmado pela Anatel quanto à prorrogação dos termos de autorização, dado que o Ato foi expedido pela agência de forma precária, pelo tempo necessário, a exemplo do que já foi esclarecido pela Anatel em resposta ao TCU no item 3.49 do Informe-Anatel 35/2023/SUE referente ao processo de 1ª prorrogação da empresa Claro (TC 007.663/2023-4, peça 16, p 15):

3.49 No tocante à assinatura dos Termos de Autorizações de Uso de Radiofrequências nas subfaixas A e de extensão outorgadas à CLARO S.A., ressalta-se que **a Agência aguardará a manifestação desta Corte de Contas acerca do Extrato de Informações SEI nº 9448844, encaminhado por meio do Ofício nº 15/2023/AUD-ANATEL (SEI nº 9980160), assim como o trânsito em julgado administrativo da decisão do Conselho Diretor da Anatel. (sem grifos no original)**

22. Conclusão semelhante foi apresentada nos comentários constates nos extratos dos termos de autorização referentes à empresa Sercomtel, no TC 007.662/2023-8, peça 6, p. 4).

Por fim, cumpre destacar que a prestadora será convocada a assinar o Termo de **Autorização após os trâmites definidos na Instrução Normativa nº 81**, de 20 de junho de 2018. (sem grifos no original)

23. Logo, verifica-se que o termo de autorização correspondente ainda não foi firmado, uma vez que a reguladora aguarda a manifestação em definitivo deste Tribunal.

24. Impende recordar que as autorizações de radiofrequência são licitadas e outorgadas pela Anatel, com espeque nos arts. 163 e 164 da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), e cabe à agência estabelecer as condições regulamentares para que os autorizatários possam explorar esse bem público.

25. Nesse contexto, a definição de condições de uso das radiofrequências insere-se no poder regulamentar da referida agência reguladora, que advém da própria LGT, no seu art. 19, inciso VIII, e da Constituição Federal de 1988, no seu art. 21, inciso XI. Por isso, a Resolução-Anatel 757/2022, Regulamento de Condições de Uso de Radiofrequências, foi editada pela agência e tem sido utilizada como critério para balizar o prazo máximo de vigência de prorrogações de autorizações de radiofrequência.

26. Cabe lembrar que o presente processo trata de primeira prorrogação dos respectivos termos de autorização, que foram licitados já contendo essa previsão no edital de licitação e nos termos de autorização assinados, ao contrário dos pedidos de 2ª prorrogação que também tramitam neste Tribunal.

27. Acerca dos requisitos para o indeferimento da renovação, assim dispõe a LGT em sua redação original, vigente à época em que os termos de autorização discutidos foram firmados:

Art. 167. No caso de serviços autorizados, o prazo de vigência será de até vinte anos, **prorrogável uma única vez por igual período.**

(...)

§ 2º O **indeferimento** [da prorrogação] **somente ocorrerá** se o interessado **não estiver fazendo uso racional e adequado da radiofrequência**, se houver **cometido infrações reiteradas** em suas atividades ou se for **necessária a modificação de destinação do uso da radiofrequência**. (sem grifos no original)

28. Logo, eventual negativa do pedido de primeira prorrogação deve ser devidamente motivada e fundamentada no ordenamento jurídico aplicável. Nesse contexto, é dever da agência avaliar se os três requisitos instituídos pela LGT estão sendo cumpridos pela empresa interessada na renovação. Exigências que serão tratadas nos tópicos a seguir.

Verificação do atendimento aos requisitos para a primeira prorrogação dos direitos de uso de radiofrequências, fixados no art. 167, § 2º, da Lei 9.472/1997 (LGT)

I. Análise quanto à comprovação do uso racional e adequado das faixas de frequência

29. No que se refere ao preenchimento do primeiro requisito para o consentimento das prorrogações, fixado no art. 167, § 2º, da LGT, combinado com o art. 48, inciso I, do Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências (RUE), anexo à Resolução-Anatel 671/2016, a agência apresenta, no Informe-Anatel 469/2020/ORER/SOR (peça 15), os dados sobre a Eficiência de Uso do Espectro (EUE) para as subfaixas atinentes aos blocos de 1.800 MHz, 1.900 MHz e 2.100 MHz, então detidas pela empresa Oi e agora pela Tim, nos limites das áreas especificadas nos termos de autorização arrolados no presente processo.

30. Nesse sentido, o referido documento aponta que (peça 15, p. 3, 6-7):

3.9. Em relação ao uso racional e adequado da radiofrequência, cumpre registrar que esta Gerência vem acompanhando o uso do espectro por parte da prestadora Oi Móvel S.A., assim como das demais operadoras do Serviço Móvel Pessoal (SMP), por meio de dados relativos a **uma amostra de 10 (dez) capitais, quais sejam: Manaus, Salvador, Fortaleza, Brasília, Goiânia, Belém, Recife, Rio de Janeiro, Porto Alegre e São Paulo**, cuja análise gráfica será avaliada a seguir.

(...)

Das Considerações Finais

3.12. Em que pese o **baixo uso comparativo das faixas de radiofrequências de 900 MHz e de 1.800 MHz**, consoante ao apresentado na Fig. 5, nota-se que **há registro de tráfego nessas faixas nos municípios observados**.

3.13. Ademais, **conforme informação da prestadora, a faixa de 900 MHz (Subfaixa E), vem sendo utilizada em cerca de 500 (quinhentos) setores da rede móvel no interior de São Paulo, desde 2009, não sendo o objetivo da Agência impedir esse uso, mas sim incentivar o uso eficiente do espectro. Assim, entende-se que há comprometimento da prestadora que, inclusive, está avaliando os diversos estudos que estão sendo realizados sobre a possibilidade do uso da referida faixa de frequência para aplicações de Internet of Things (IoT). A Prestadora informou, também, que a baixa utilização de recursos da rede e potencial ampliação de penetração indoor e cobertura rural, torna o IoT uma alternativa viável para ampliar o uso da faixa de 900 MHz, especialmente diante da indisponibilidade atual de outras radiofrequências “baixas” na área de abrangência.**

3.14. Percebe-se que a EUE em 2,6 GHz é muito maior do que a EUE das demais faixas, assim como seu índice temporal de EUE (ITE) é superior também. Por outro lado, **a EUE em 1800 MHz tem decaído levemente, apresentando um perfil quase constante**, [sic] Por isso, em relação a faixa de 1800 MHz, a fim de aumentar a eficiência de uso do espectro recomenda-se fortemente que a operadora faça refarming de toda a faixa, ou de parte, em função da base de clientes, para tecnologias mais avançadas, como 4G ou até 5G.

3.15. Desta forma, em relação a essas faixas, podem-se tomar medidas para reverter o baixo uso, com a adoção de tecnologia de Internet das Coisas (IoT, na sigla em inglês), o que poderá alterar essa tendência, assim como a adoção de tecnologias de quinta geração (5G). (sem grifos no original)

31. Assim, observa-se que a Anatel concluiu pelo uso racional e adequado do espectro, ao verificar apenas dois indicadores: (a) a existência de tráfego nas faixas, independentemente da EUE mensurada mês a mês; e (b) a tendência, gráfica, de aumento da EUE considerando um período de quase sete anos, caracterizada por um Índice Temporal de Eficiência de Uso do Espectro (ITE) positivo, como definido a frente.

32. De plano, importa ressaltar que o art. 167, § 2º, da LGT, é regulamentado pelo art. 48, parágrafo único, do RUE, que define o Regulamento para Avaliação da Eficiência de Uso do Espectro, aprovado pela Resolução-Anatel 548/2010, como norma a ser observada na análise do “uso racional e adequado” das faixas que foram outorgadas às prestadoras do SMP, no âmbito dos processos de prorrogação de direitos de uso de radiofrequências.

33. Sem embargo, o referido Regulamento estabelece que:

Art. 31. Para análise da EUE de um sistema são avaliados os seguintes critérios:

I - EUE maior ou igual ao IME; e

II - ITE, dos últimos 12 (doze) meses, maior ou igual a zero.

Art. 32. É considerado ineficiente o sistema que não atender o critério previsto no inciso I do art. 31.

34. Aqui, para fins de contextualização, cabe apresentar os conceitos de Eficiência de Uso do Espectro (EUE), de Índice Mínimo de Eficiência (IME) e de Índice Temporal de Eficiência (ITE) trazidos por essa mesma norma:

Art. 6º Para fins deste Regulamento aplicam-se as seguintes definições e abreviaturas:

(...)

IV - Eficiência de Uso do Espectro (EUE): razão entre a quantidade de informação transferida e a utilização do espectro empregada nesta transferência, avaliada por meio dos índices IME e ITE;

(...)

XI - Índice Mínimo de EUE (IME): índice mínimo de EUE estabelecido em Ato específico da Anatel ou no regulamento específico de condições de uso da faixa de radiofrequências, que deve ser atendido pelo sistema ou aplicação, em função do tipo de sistema, da faixa de radiofrequências e do espaço geométrico negado, sendo que este último pode ser determinado por unidade federativa, áreas de numeração de uma mesma unidade federativa, conjunto de municípios da mesma unidade federativa ou área de autorização;

XII - Índice Temporal de EUE (ITE): índice que indica, por meio de uma regressão linear, a evolução da EUE ao longo do tempo; (sem grifos no original)

35. *Destarte, ainda que o art. 32 do Regulamento mencionado deixe claro que o sistema será considerado ineficiente se a EUE for inferior ao Índice Mínimo de Eficiência (IME), tal comparativo não foi encaminhado pela reguladora neste e tampouco nos demais processos que tratam de renovações de direitos de uso de radiofrequências recebidos até o momento por esta Corte de Contas.*

36. *Em resposta à diligência sobre o assunto, a reguladora relata, no Informe-Anatel 85/2023/SUE (TC 021.568/2023-5, peça 25) que:*

3.25. *De fato, um processo de definição de um índice ideal mínimo de eficiência, em função das diferentes tecnologias, faixas de frequências e características técnicas de transmissores e receptores que se utilizam do espectro numa dada área de prestação, resultaria em inúmeros índices mínimos de eficiência, um para cada configuração das diversas variáveis elencadas. Isto, certamente, tornaria a análise de eficiência do uso do espectro ainda mais complexa de ser aplicada e entendida, o que torna a adoção de tal técnica pouco usual para o cenário brasileiro e também para o cenário internacional. Adicionalmente, uma das suposições que deveriam ser feitas na possível definição de um índice ideal mínimo de eficiência é de que a própria evolução tecnológica contribuiria para a obsolescência de tal valor definido, o que mostra ser de difícil sustentação a utilização deste índice.*

3.26. *Neste contexto e em observância às melhores práticas estabelecidas em normativos internacionais, entende-se que, para pedidos de prorrogação do prazo das autorizações de uso de radiofrequências numa dada área de prestação de serviço, uma análise considerando o Índice Temporal de Eficiência - ITE, ou seja, uma análise de regressão linear dos dados de eficiência de uso de espectro ao longo dos últimos doze meses na área de prestação de serviço objeto do pedido, é suficiente e menos sujeita a imprecisões do que se realizada a partir de índices de referência baseados em um grande número de suposições, muitas delas, subjetivas. (sem grifos no original)*

37. *Apesar da justificativa apresentada, salienta-se que o exame do uso adequado, racional e eficiente das radiofrequências deve ser pautado pelo confronto do tráfego real observado nas respectivas faixas com padrões e critérios objetivos e normatizados pela reguladora.*

38. *Nesse cenário, nos primeiros quatro processos de primeira prorrogação submetidos ao TCU, elencados na seção precedente desta instrução, relativos às faixas de frequências de 1.900 MHz e 2.100 MHz, foi realizada a discussão acerca da ausência de critérios objetivos para avaliar a eficiência do espectro. Tais processos foram julgados por meio do Acórdão 2.471/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler (empresa Algar Telecom S.A.); Acórdão 2.487/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Jorge Oliveira (empresa Claro S.A.); Acórdão 224/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia (empresa Telefônica Brasil S.A.); e Acórdão 530/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus (empresa Tim S.A.).*

39. *A Corte, ao deliberar nesses processos, entendeu por haver um descompasso entre as boas práticas internacionais e o mencionado normativo da Anatel e, para evitar que a agência se julgasse compelida a seguir uma norma potencialmente não atualizada, deu-lhe ciência, com vistas à adoção de medidas cabíveis para evitar sua recorrência, que o uso eficiente do espectro deve ser avaliado mediante critérios objetivos devidamente normatizados.*

40. *De qualquer modo, cabe destacar que o acompanhamento do uso eficiente do espectro é atividade contínua, independente da existência de processos de prorrogação de outorgas de radiofrequências. Dito isso, diante das dificuldades relatadas pela agência para implementação do IME, a metodologia de monitoramento da utilização racional e adequada das faixas poderia ter sido adaptada às atuais práticas nacionais e internacionais, que, segundo a Anatel, divergem das fixadas em seus normativos, ao longo dos mais de quinze anos de vigência da Resolução-Anatel 548/2010.*

41. *Reforça-se, portanto, que ao primar pelo emprego de seu arcabouço jurídico, a agência assegura sua função pedagógica, exigindo, pelo exemplo, que as prestadoras de serviços de telecomunicações e os usuários finais também atendam as normas do setor. Além disso, confere segurança jurídica à relação entre essas partes, por meio da previsibilidade das regras aplicadas.*

42. *Recorda-se, ainda, que a Anatel possui ampla discricionariedade para propor mudanças em seus regulamentos quando constata que eles não mais refletem as melhores condições de atuação do segmento.*
43. *Dessa forma, mesmo que o Regulamento de Uso do Espectro esteja em revisão e o Processo-Anatel 53500.012178/2019-47 contenha minuta de documento (SEI-Anatel 11052660) em que se preveja revogar a Resolução 548/2010, não se pode avaliar o requisito exigido pelo art. 167, § 2º, da LGT com base em uma expectativa de normatização.*
44. *Feitas as considerações sobre a imprescindibilidade de a reguladora guardar suas próprias normas, rememora-se que, no caso concreto, a Anatel concluiu pelo atendimento à condicionante de uso eficiente das frequências com fundamento na simples existência de tráfego nas faixas, independentemente do seu volume, e na observação de uma tendência de crescimento da EUE ano a ano.*
45. *Ainda nessa conjuntura, para além da ausência do emprego do IME como parâmetro de referência na referida avaliação, persistem as dúvidas sobre a opção de se concluir sobre a eficiência de uso das radiofrequências mediante a observância isolada de um ITE nulo ou positivo, haja vista tratar-se de um parâmetro limitado, que verifica apenas se houve aumento ou não da EUE em um certo intervalo de tempo, apontando a tendência de uso das faixas, mas que não possibilita constatar se o espectro está sendo subutilizado e se o tráfego de dados está próximo do nível esperado para uma operação adequada dos ativos.*
46. *Em resposta aos comentários dos gestores referente à análise dos pedidos de prorrogação das autorizações de uso de radiofrequências das faixas de 1.900 MHz e de 2.100 MHz da Claro (peça 58, p. 4, do TC 021.568/2023-5), a agência alegou que a verificação da eficiência de uso do espectro baseada no ITE, e não na comparação da EUE com algum valor de referência, encontra amparo em recomendações da União Internacional de Telecomunicações (UIT), agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) para as tecnologias da informação e da comunicação (TICs). Complementou afirmando que é mais adequado observar a eficiência do mesmo sistema ao longo do tempo, a fim de avaliar se houve alguma melhoria na área de interesse, do que comparar sistemas que também forneçam serviços de radiocomunicações, mas que tenham características distintas.*
47. *Entretanto, a análise desta Unidade Técnica no âmbito do referido processo (TC 021.568/2023-5, peça 77, p. 9) constatou que, conforme expresso no trecho transcrito pela própria agência em sua manifestação, a UIT declara que a EUE pode ser comparada para obter eficiências relativas, porém o que a instituição recomenda é cautela na realização dessas comparações. Dito isso, a organização não faz qualquer objeção ao uso de parâmetros de referência na análise da EUE. Apenas aponta os benefícios de também se acompanhar a eficiência de um mesmo sistema no decorrer do tempo.*
48. *Além disso, em resposta a diligência (TC 021.568/2023-5, peça 77, p. 8), a Anatel argumenta que a definição de um índice ideal mínimo de eficiência seria inviável, devido à complexidade das variáveis tecnológicas e à constante evolução do setor, propondo, como alternativa, o uso do Índice Temporal de Eficiência (ITE), por ser mais objetivo e menos suscetível a imprecisões. Contudo, é imprescindível que a análise do uso adequado, racional e eficiente das radiofrequências seja pautada pelo confronto do tráfego real observado nas respectivas faixas com padrões e critérios objetivos normatizados pela reguladora, conforme estabelecido pela Resolução-Anatel 548/2010, que deve ser integralmente observada enquanto vigente.*
49. *Não obstante constatar-se que a agência tem utilizado metodologia diversa da estabelecida no seu normativo e da incompletude das análises sobre a eficiência do uso do espectro conduzidas pela Anatel, apoiadas na avaliação isolada do ITE, ponderou-se ser necessário identificar se há elementos que evidenciem o uso ineficiente por parte das detentoras das outorgas, que justifique o indeferimento dos pedidos de renovação dos direitos de uso desses ativos, ônus que recai sobre a agência, por se tratar de pedido de primeira prorrogação, que já detinha tal previsão no texto contratual e no edital de licitação das faixas.*

50. *Desse modo, no que se refere ao ITE, verificou-se que, apesar de a análise técnica da Anatel ter apresentado conclusão de que o parâmetro foi atingido, essa análise foi baseada em dados de um período que supera os doze meses definidos em norma para o cálculo do índice, em desacordo, portanto, com as premissas definidas pela própria reguladora, além de considerar um período há bastante tempo, entre 2013 e 2019. Esse fato é evidenciado nas figuras 2, 3 e 4 do Informe-Anatel 469/2020/ORER/SOR (peça 15, p. 5-6), que apresentam a evolução da EUE ao longo do tempo.*
51. *Ademais, a amostra utilizada era composta de apenas dez municípios, referentes a dez estados. Assim, não abarcava todas as unidades federadas e municípios que integram os termos de autorização em análise.*
52. *Por conseguinte, além de a avaliação do atendimento ao requisito do uso racional e adequado do espectro baseada unicamente na premissa de apreciação do ITE ser incompleta, os dados apresentados pela agência desatenderam aos critérios de referência para julgamento da condicionante. Isso porque não possuíam o nível de regionalização e o intervalo temporal estabelecidos, respectivamente, no art. 23, § 5º, inciso II, e no art. 31, inciso II, do anexo à Resolução-Anatel 548/2010.*
53. *Cabe ressaltar, também, que, a análise inicial da Anatel sobre o uso do espectro foi realizada sob o aspecto das informações enviadas pela Oi (peça 15), que incluíam dados sobre seus usuários e sobre seu planejamento para uso futuro das frequências ora analisadas.*
54. *Todavia, com a aquisição dessas frequências pela Tim, vislumbra-se que há um cenário substancialmente diferente para o próximo período de vigência dessas outorgas, uma vez que a referida empresa deve ter um planejamento diferente de uso de frequências, bem como outra base de usuários, ainda que tenha também adquirido parte dos antigos usuários da Oi no mesmo procedimento, no âmbito da primeira recuperação judicial do grupo Oi.*
55. *Nesse sentido, ainda que não houvesse inconformidade nos dados de ITE e EUE analisados pela Anatel considerando o período em que as frequências estavam sob gerência da Oi (peça 15), seria necessário questionar se a agência reguladora analisou o uso racional e eficiente do espectro após a mudança da empresa detentora da outorga, ocorrida ainda no período de 12 meses que precedem o fim das outorgas, para fins do deferimento da prorrogação dos termos de autorização.*
56. *Deste modo, realizou-se diligência à Anatel (peça 20) para que encaminhasse dados de ITE referentes aos últimos doze meses da data de vencimento das outorgas tratadas, contemplando, separadamente, cada uma das áreas de prestação delimitadas pelos termos de autorização objeto deste processo e abrangendo uma amostra de municípios que fosse representativa para cada uma dessas áreas de prestação. Além disso, foi solicitado esclarecimento sobre a forma como a Anatel avaliou o impacto da transferência dos termos de autorização da Oi Móvel para a Garliava e, posteriormente, para a Tim.*
57. *Em resposta, a agência afirmou que (peça 27, p. 7):*
Destarte, em se tratando de primeira prorrogação, como é o caso, a jurisprudência do Conselho Diretor desta Agência, acolhendo a tese constante do sobredito Parecer da PFE-Anatel, assentou que os critérios de análise são aqueles estabelecidos nos Termos de Autorização, que espelham os da LGT no seu art. 167, § 2º.
Logo, a análise da prorrogação dos respectivos Termos de Autorização tratados no Processo nº 53500.041780/2019-91, considerou os critérios estabelecidos nesses Termos, de modo que o impacto da transferência dos Termos de Autorização da OI MÓVEL S.A. para a COZANI RJ INFRAESTRUTURA E REDES DE TELECOMUNICAÇÕES S.A. e, posteriormente para a TIM S.A., não se inclui nessa avaliação. No entanto, cumpre destacar que a referida avaliação foi realizada de forma exaustiva nos autos do Processo nº 53500.020134/2021-13 que tratou do Requerimento de Anuência Prévia formulado pelas empresas CLARO S.A., TELEFÔNICA BRASIL S.A., TIM S.A. e OI S.A. - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL, OI MÓVEL S.A. - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL, e as Sociedades de Propósito Específico COZANI RJ INFRAESTRUTURA E REDES DE TELECOMUNICAÇÕES S.A., GARLIAVA RJ INFRAESTRUTURA E REDES DE TELECOMUNICAÇÕES S.A. e JONAVA RJ

INFRAESTRUTURA E REDES DE TELECOMUNICAÇÕES S.A., com o objetivo de implementar a operação de venda da OI MÓVEL S.A. - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. (sem grifos no original)

58. *No que tange ao uso de espectro por parte da empresa Tim, a Anatel enviou os dados constantes da tabela 2 apresentada adiante, constante da peça 31.*

59. *Comparando a referida tabela, registrada no Informe 1.372/2024/ORER/SOR (peça 31, p. 7-8), à tabela 1, observa-se que naquela são mencionados termos de autorização que não pertenceram à Cozani e, por isso, não foram outorgados para a Tim no âmbito do processo de alienação da Oi Móvel (23, 25 e 26/2008-SPV-Anatel). Impende recordar que a Oi Móvel teve seus termos de autorização partilhados entre Telefônica e Tim, sendo que, em alguns casos, um único termo de autorização da Oi originou dois novos termos de autorização para a Telefônica e a Tim.*

60. *A Análise 64/2022-AC, do Conselheiro Relator do processo administrativo Anatel 53500.041780/2019-91, que tratou da prorrogação das outorgas da Cozani / Tim, traz uma tabela que correlaciona cada “Termo de Autorização de Uso de Radiofrequência Transferido” com o “Termo de Transferência de RF” [Radiofrequência], detalhando a área de prestação de cada termo (peça 33, p. 4). Essa correspondência é apresentada na tabela 1 da presente instrução.*

61. *O Acórdão Anatel 375/2022, que aprovou a prorrogação das frequências da Cozani / Tim, também lista somente os termos de autorização citados na Análise 64/2022-AC (peça 33, p. 4) e na tabela 1 da presente instrução (peça 16, p. 1).*

62. *Em consulta ao processo administrativo Anatel 53500.010017/2022-14, que contém todas as outorgas da Cozani que foram transferidas para a Tim, obteve-se cópia de todos os termos de autorização mencionados acima (peças 36 a 41), confirmando-se que as respectivas áreas de prestação correspondem exatamente ao informado ao longo da Análise 64/2022-AC e do Acórdão Anatel 375/2022, no âmbito do processo administrativo Anatel 53500.041780/2019-91.*

63. *Além disso, a primeira versão do extrato encaminhado pela Anatel ao TCU lista os termos de autorização da Cozani que são objeto de análise no presente processo, bem como as suas respectivas áreas de prestação (peça 4, p. 3):*

Termo de Autorização nº 16/2007/PVCP/SPV-ANATEL

Área de Prestação: Municípios da AR11 no Estado de São Paulo

Termo de Autorização nº 22/2008/PVCP/SPV-ANATEL

Área de Prestação: Estados da Bahia, Minas Gerais, Sergipe e Rio de Janeiro

Termo de Autorização nº 24/2008/PVCP/SPV-ANATEL

Área de Prestação: Estados do Acre, Goiás (exceto setor 25 do PGO), Mato Grosso do Sul (exceto setor 22 do PGO), Mato Grosso, Rondônia, Tocantins e Distrito Federal

Termo de Autorização nº 66/2008/PVCP/SPV-ANATEL

Área de Prestação: Estado do São Paulo, exceto municípios da AR11

Termo de Autorização nº 24/2011/PVCP/SPV-ANATEL

Área de Prestação: Municípios do setor 25 do PGO, no Estado de Goiás, e do setor 22, no Estado do Mato Grosso do Sul

Termo de Autorização nº 64/2013/PVCP/SPV-ANATEL

Área de Prestação: Estados do Acre, Goiás (exceto municípios do setor 25 do PGO), Mato Grosso do Sul (exceto municípios do setor 22 do PGO), Mato Grosso, Rondônia, Rio Grande do Sul, Tocantins e Distrito Federal

64. *Posteriormente, a agência encaminhou um novo extrato, substituindo o número dos termos de autorização, de acordo com a correlação entre termos da Cozani e termos da Tim (peça 7, p. 4):*

Termo de Autorização nº 25/2022/SOR-ANATEL

Área de Prestação: Estado de São Paulo (AR 11)

Termo de Autorização nº 27/2022/SOR-ANATEL

Área de Prestação: Estados da Bahia, Sergipe e Rio de Janeiro

Termo de Autorização nº 27/2022/PVCP/SPV-ANATEL

Área de Prestação: Estado de Minas Gerais

Termo de Autorização nº 28/2022/SOR-ANATEL

Área de Prestação: Estados do Acre, Goiás, exceto Setor 25 do PGO, Mato Grosso do Sul, exceto Setor 22 do PGO, Mato Grosso, Rondônia, Tocantins e Distrito Federal

Termo de Autorização nº 29/2022/SOR-ANATEL

Área de Prestação: Estado do São Paulo, exceto da AR11

Termo de Autorização nº 31/2022/PVCP/SPV-ANATEL

Área de Prestação: Estado de Goiás (Setor 25 do PGO) e Mato Grosso do Sul (Setor 22 do PGO)

Termo de Autorização nº 36/2022/PVCP/SPV-ANATEL

Área de Prestação: Estados do Acre, Goiás, exceto Setor 25 do PGO, Mato Grosso do Sul exceto Setor 22 do PGO, Mato Grosso, Rondônia, Tocantins, Distrito Federal e Rio Grande do Sul, exceto o Setor 30 do PGO.

Termo de Autorização nº 36/2022/PVCP/SPV-ANATEL

Área de Prestação: Estado do Rio Grande do Sul, exceto o Setor 30 do PGO

65. Registre-se que há apenas uma incorreção na área de prestação do Termo de Autorização 36/2022/PVCP/SPV-ANATEL, porque, de acordo com o texto do referido termo (peça 41, p. 2), o setor 30 do PGO está incluído na outorga isolada do Rio Grande do Sul, diferentemente do trazido no excerto acima.

66. Nesse sentido, embora a Anatel apresente no Informe 1.372/2024/ORER/SOR (peça 31, p. 7-8) os dados de uso de espectro referentes aos termos de autorização 23/2008/SPV-ANATEL, 25/2008/SPV-ANATEL e 26/2008/SPV-ANATEL, tais outorgas não estão listadas como pertencentes à Cozani / Tim em nenhum outro documento da agência que tenha fundamentado a prorrogação das frequências da Cozani no âmbito do processo administrativo Anatel 53500.041780/2019-91.

67. Isto posto, prossegue-se a análise dos presentes autos com base nos dados informados pela Anatel.

Tabela 2 - Comparativo de municípios com ITE positivo e ITE negativo por Termo de Autorização da empresa Tim*

Termo Autorização	Total Municípios	Qtd Municípios ITE Negativo	Qtd Municípios ITE Neutro ou Positivo	% Municípios ITE Neutro ou Positivo
64/2013/SOR-Anatel (36/2022/SOR-ANATEL)	1801	831	970	53,86%
16/2007/PVCP/SPV-ANATEL (25/2022/SOR-ANATEL)*	612	387	225	36,76%
66/2008/PVCP/SPV-ANATEL (29/2022/SOR-ANATEL)	526	318	208	39,54%
22/2008/SPV-ANATEL (27/2022/SOR-ANATEL)	2914	531	2383	81,78%
24/2008/SPV-ANATEL (28/2022/SOR-ANATEL) e 24/2011/PVCP/SPV-ANATEL (31/2022/SOR-ANATEL)	660	146	514	77,88%

Fonte: Informe 1.372/2024/ORER/SOR (peça 31, p. 7-8), adaptado.

* As informações foram apresentadas na tabela original da Anatel de forma agregada com outras áreas que não correspondem às outorgas da Cozani adquiridas pela Tim.

68. De início, verificou-se que, para algumas outorgas, a quantidade de municípios trazida pela Anatel na tabela 2 era incompatível com o esperado para essas autorizações (consoante dados obtidos no sítio <https://cidades.ibge.gov.br/>, em 8/4/2025).

69. A título ilustrativo, o Termo de Autorização 66/2008/PVCP/SPV-ANATEL (29/2022/SOR-ANATEL) abarca todo o estado de São Paulo com exceção da área de registro 11, isto é, os 581 municípios que não têm DDD 11 nesse estado. Todavia, dados da tabela 2, enviados pela Anatel (peça 31, p. 7-8), contabilizam 526 municípios.

70. Os Termos de Autorização 24/2008/SPV-ANATEL (28/2022/SOR-ANATEL) e 24/2011/PVCP/SPV-ANATEL (31/2022/SOR-ANATEL) abrangem os estados do Acre, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia, Tocantins e Distrito Federal. Logo, a soma de todos esses sete estados resultaria em 680 municípios (conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística – IBGE, publicados em <https://cidades.ibge.gov.br/>, acessado em 15/9/2025), porém dados da tabela 2, enviados pela Anatel (peça 31, p. 7-8), contabilizam 660 municípios.

71. O Termo de Autorização 22/2008/SPV-ANATEL (27/2022/SOR-ANATEL) abrange os estados da Bahia, Sergipe, Rio de Janeiro e Minas Gerais, que totalizam 1.437 municípios. Entretanto, dados da tabela 2, enviados pela Anatel (peça 31, p. 7-8), contabilizam 2.914 municípios, ou seja, quase o dobro de municípios.

72. O Termo de Autorização 64/2013/SOR-Anatel (36/2022/SOR-ANATEL) abarca os estados do Acre, Goiás, exceto Setor 25 do Plano Geral de Outorgas (PGO), Mato Grosso do Sul exceto Setor 22 do PGO, Mato Grosso, Rondônia, Tocantins, Distrito Federal e Rio Grande do Sul, exceto o Setor 30 do PGO. Logo, mesmo sem considerar as exclusões de setores do PGO, a soma de todos esses oito estados resultaria em 1.177 municípios, porém dados da tabela 2, enviados pela Anatel (peça 31, p. 7-8, adaptada), contabilizam 1.801 municípios.

73. O Termo de Autorização 16/2007/PVCP/SPV-ANATEL (25/2022/SOR-ANATEL) abarca somente a área de registro 11 do estado de São Paulo, isto é, os 64 municípios com DDD 11 nesse estado. Contudo, dados da tabela 2, enviados pela Anatel (peça 31, p. 7-8), contabilizam 612 municípios, ou seja, mais de nove vezes o número de municípios com DDD 11.

74. Ainda cabe destacar que a planilha anexa ao Informe 1.372/2024/ORER/SOR (peça 31), que detalha os valores do referido documento, rotula o uso do espectro pela Tim em quase todos os municípios do estado de São Paulo nessas frequências abrangidas pelo Termo de Autorização 16/2007/PVCP/SPV-ANATEL (25/2022/SOR-ANATEL), bem como registra que não se trataria de Ran Sharing, ou seja, compartilhamento de espectro.

75. Após questionamento por parte da Unidade Técnica, a Auditoria Interna da agência encaminhou a seguinte manifestação da Superintendência Outorga e Recursos à Prestação (SOR) (peça 35, p. 1):

O informe se refere aos termos de autorização da Oi correspondentes as subfaixas de 1900/2100 MHz que estavam com a Cozani RJ (e posteriormente foram transferidas para a Tim). Estas não são as subfaixas de 1900/2100 MHz que estavam com a Garilava RJ (transferidas para a Vivo) – são objeto de outro processo.

Em suma, a tabela do parágrafo 3.9.14. engloba os municípios anteriormente cobertos pelas frequências da Oi – hoje cobertos pela Tim.

O Informe que foi encaminhado é a resposta ao que o TCU diligenciou, conforme destacado no parágrafo 3.1. conforme abaixo:

(...)

Entendemos que a análise considerou o que estava autorizado à TIM.

76. No mais, ao observar a metodologia de cálculo do ITE da Anatel para outras renovações, verifica-se também uma distorção nos resultados. Isso ocorre porque, no cômputo regional, a agência considera que municípios com EUE nula possuíam, igualmente, um ITE nulo.

77. Contudo, essa premissa é tecnicamente incorreta, pois a natureza das duas métricas é distinta: o ITE representa a tendência de evolução da EUE ao longo do tempo (por meio do coeficiente angular da regressão linear), enquanto a EUE nula indica, justamente, a inutilização do espectro. Dessa forma, a EUE igual a zero, que reflete a ausência de transmissão de informações durante os doze meses avaliados, implica, por si só, a não utilização racional e adequada do espectro. Situação corroborada pela decisão do item “a” do Acórdão-Anatel 105/2023, que negou a prorrogação da subfaixa de 900 MHz da empresa Telefônica por não ter sido evidenciado que a prestadora não fez uso racional e adequado da referida subfaixa de radiofrequência. E, portanto, municípios com EUE nula não deveriam ser considerados no cômputo do percentual de municípios com ITE nulo ou positivo.

78. Dito isso, foi realizado um recálculo dos dados apresentados na Planilha 1800 MHz Tim/Oi - Consolidada (SEI-Anatel 12826456) e na Planilha 1900/2100 MHz Tim/Oi - Consolidada (SEI-Anatel 12827724), anexas ao Informe-Anatel 1.372/2024/ORER/SOR (peça 31), e dos dados encaminhados posteriormente na peça 52. Na tabela abaixo pode-se comparar o impacto do ajuste do

número de municípios que integram cada área e da retirada da quantidade de casos de EUE nula de cada termo de autorização.

Tabela 3. Comparativo de municípios com ITE positivo, ITE negativo e EUE nula por termo de autorização da empresa Tim da faixa de 1.800 MHz e 1.900/2.100 MHz.

Termo de Autorização	Frequências	Total Municípios do Termo	Qtd. Municípios com dados encaminhados	Qtd. Municípios EUE nula	Qtd. Municípios ITE Negativo	Qtd. Municípios ITE Neutro ou Positivo	% Municípios ITE Neutro ou Positivo
16/2007/PVCP/SPV-ANATEL (25/2022/SOR-ANATEL)	1755 - 1765 MHz / 1850 - 1860 MHz	64	64	1	51	12	18,75%
22/2008/SPV-ANATEL (27/2022/SOR-ANATEL)	1920 - 1935 MHz / 2110 - 2125 MHz	584	551	274	104	173	29,62%
22/2008/SPV-ANATEL (27/2022/SOR-ANATEL)	1955 - 1960 MHz / 2145 - 2150 MHz	853	827	582	87	158	18,52%
24/2008/SPV-ANATEL (28/2022/SOR-ANATEL)	1920 - 1925 MHz / 2110 - 2115 MHz	673	656	362	145	149	22,14%
66/2008/PVCP/SPV-ANATEL (29/2022/SOR-ANATEL)	1740 - 1755 MHz / 1835 - 1850 MHz	581	526	56	318	152	26,16%
24/2011/PVCP/SPV-ANATEL (31/2022/SOR-ANATEL)	1945 - 1950 MHz / 2135 - 2140 MHz	7	7	2	1	4	57,14%
64/2013/PVCP/SPV-ANATEL (36/2022/SOR-ANATEL)	1737,5 - 1740 MHz / 1832,5 - 1835 MHz	1.166	1.157	430	524	203	17,41%
64/2013/PVCP/SPV-ANATEL (36/2022/SOR-ANATEL)	1765 - 1770 MHz / 1860 - 1865 MHz	497	493	152	297	44	8,85%

Fonte: Elaboração própria com dados da Planilha 1800 MHz Tim/Oi - Consolidada (SEI-Anatel 12826456) e da Planilha 1900/2100 MHz Tim/Oi - Consolidada (SEI-Anatel 12827724), anexas ao Informe-Anatel 1.372/2024/ORER/SOR (peça 31), e dados da Planilha TIM_ITE_Termo 24_2011 (SEI-Anatel 14627539) (peça 52).

79. Registra-se que, pelas informações prestadas pela Anatel, os dados dos termos 24/2008/SPV-ANATEL (28/2022/SOR-ANATEL) e 24/2011/PVCP/SPV-ANATEL (31/2022/SOR-ANATEL) foram apresentados de forma agregada. Entretanto, em uma análise aprofundada das planilhas anexas ao 1.372/2024/ORER/SOR (peça 31), não foram identificados os dados individualizados desse último termo de autorização. Tal incompletude tem o condão de inviabilizar a análise da prorrogação do referido termo.

80. Por essa razão, foi necessário diligenciar novamente a agência para que encaminhasse os dados faltantes, resposta essa que foi recebida pelo TCU em 29/10/2025 (peças 51 e 52). Tais dados

estão incorporados na tabela acima e permitem observar que, diferentemente dos demais termos da tabela, a maioria dos municípios do termo de autorização 24/2011/PVCP/SPV-ANATEL apresentou valores de ITE Neutro ou Positivo.

81. *No entanto, quanto aos demais termos: 16/2007/PVCP/SPV-ANATEL (25/2022/SOR-ANATEL), 22/2008/SPV-ANATEL (27/2022/SOR-ANATEL), 24/2008/SPV-ANATEL (28/2022/SOR-ANATEL), 66/2008/PVCP/SPV-ANATEL (29/2022/SOR-ANATEL) e 64/2013/PVCP/SPV-ANATEL (36/2022/SOR-ANATEL), observa-se, pela tabela 3, que o valor do ITE, foi nulo ou positivo para a minoria dos municípios que os integram, havendo inclusive caso de termo em que somente 8,85% dos municípios abrangidos pelo termo tinham dados positivos.*

82. *Assim, levando em consideração o atual critério adotado pela Anatel, de considerar o ITE nulo ou positivo como parâmetro para as renovações de outorgas de radiofrequência, conclui-se que as evidências indicam que a aprovação dessas autorizações pode estar em desacordo com o preconizado pela LGT quanto critério de **uso racional e adequado das faixas de radiofrequências**. Em relação aos termos citados, observou-se que a ausência de parâmetros objetivos de utilização do espectro inviabilizou análises conclusivas sobre o uso eficiente do espectro, já que não parece razoável considerar que em um termo onde 8,85% dos municípios abrangidos tem ITE neutro ou positivo pode ter seu uso considerado como efetivo, conforme disposto no art. 31 do anexo à Resolução-Anatel 548/2010.*

83. *Cabe reforçar a necessidade de que a agência normatize os critérios estabelecidos para julgar que um determinado percentual de municípios com ITE nulo ou positivo seja suficiente para considerar a área de prestação do serviço como um todo aderente aos requisitos do art. 167, § 2º, da LGT e do art. 31, inciso II, do Regulamento para Avaliação da Eficiência de Uso do Espectro. A medida tem o intuito de permitir que as partes interessadas possam verificar a objetividade e a coerência do exame promovido pela reguladora quando ela atesta o preenchimento das condicionantes exigidas para admitir renovações de direitos de uso de radiofrequências.*

84. *Dito de outra forma, além de se julgar inadequado empregar o ITE isoladamente na referida análise, a falta de uma normatização que permita concluir se 60%, 80% ou qualquer outro percentual de municípios da área de prestação com ITE nulo ou positivo seria aceitável para se concluir sobre o uso racional e adequado da radiofrequência implica falta de transparência, fragilidade na motivação por ausência de embasamento em normativo técnico, além de possivelmente prejudicar a segurança jurídica e a isonomia do processo, princípios basilares da Administração Pública.*

85. *Salienta-se que as fragilidades apontadas por esta unidade técnica, como a não utilização para análise do critério da metodologia estabelecida em seu regulamento e a falta de utilização de um parâmetro de comparação da utilização adequada do espectro, visam reforçar a importância do emprego de critérios objetivos normatizados na avaliação do uso eficiente do espectro, que permitam um exame abrangente e exaustivo dessa condicionante, imprescindível para se cogitar a prorrogação dos direitos de uso das radiofrequências. Entretanto, cabe à Anatel apreciar, mediante dados e conceitos técnicos, a maneira mais conveniente de alcançar esse resultado, observando o princípio da legalidade.*

86. *Desse modo, constata-se que os argumentos trazidos pela reguladora quanto à metodologia utilizada para análise do uso eficiente do espectro não foram capazes de alterar a conclusão sobre a vulnerabilidade do exame realizado pela agência para determinar se a prestadora faz uso racional e adequado das faixas que opera.*

87. *Pelo exposto, propõe-se determinar à Anatel que, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, nos processos de prorrogação de outorgas de uso de radiofrequência, estabeleça em normativo critérios objetivos e atualizados para avaliação do requisito de uso eficiente da faixa de frequência, em consonância com o disposto no art. 19, inciso VIII, e caput e § 2º do art. 167 da Lei 9.472/1997 c/c os itens 9.4.1.1, 9.4.1.2, 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 2.001/2022-TCU-Plenário.*

88. *Registra-se que, nos comentários do gestor (peça 59), a Anatel não apresentou objeções ao referido encaminhamento e ratificou a necessidade de se endereçar o tema exposto pela unidade técnica do TCU ao informar que está em andamento na agência um processo de revisão do Regulamento de Uso do Espectro e que, com tal revisão, “a avaliação da eficiência espectral será conduzida sob uma abordagem mais abrangente” e que “essa evolução permitirá uma análise mais dinâmica e detalhada, alinhada com as melhores práticas internacionais e com os interesses da administração pública”.*

89. *No entanto, cabe destacar que tal processo de revisão está em tramitação desde 2019 (processo Anatel 53500.012178/2019-47), ou seja, há seis anos, sendo que, quanto à sua previsão de conclusão, a agência limita-se a informar que foi feita a inclusão do tema na agenda regulatória 2025–2026, sem definição concreta de data para aprovação e entrada em vigor do novo regulamento.*

90. *Assim, a mera expectativa de futura normatização não é suficiente para afastar a necessidade da determinação proposta, uma vez que, enquanto o novo regulamento não é editado, permanecem aplicáveis as regras da Resolução Anatel 548/2010. Ademais, diante do estágio já avançado da revisão, o prazo de 180 dias para que a Anatel estabeleça critérios objetivos e atualizados para avaliação do uso eficiente da faixa de frequência mostra-se plenamente exequível, conferindo maior segurança jurídica e efetividade à aplicação do artigo 167 da Lei 9.472/1997.*

91. *Dessa forma, apesar dos esforços empreendidos pela agência, incluindo a reformulação da metodologia aplicada nos diferentes processos analisados pela área técnica, ainda persistem lacunas importantes devido à ausência de definição clara dos critérios a serem estabelecidos pela Anatel. Desta forma, considerando a imprevisibilidade quanto à entrada em vigor da nova norma e o desconhecimento sobre a redação final dos critérios, bem como a necessidade de tempestividade na revisão normativa, conclui-se pela manutenção das deliberações propostas neste item.*

92. *Comparando-se a completude e a padronização das informações apresentadas pela Anatel nos autos dos processos de solicitação de prorrogação do uso de radiofrequência desde o pedido, verifica-se que também há necessidade de avanços significativos no estabelecimento de critérios e definições claros para a análise do uso eficiente do espectro. Apesar da mudança da avaliação pela agência, a Anatel não apresentou avanços na padronização e em definições consistentes que permitam uma conclusão sustentada do que seria o uso efetivo.*

93. *Desta forma, com fundamento no art. 11º da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se recomendar à Anatel que, no estabelecimento dos critérios que regem a avaliação do requisito do uso eficiente da faixa de frequência, sejam considerados os seguintes aspectos, com vistas a tornar a análise regulatória fidedigna e compatível com a realidade de uso das faixas, em respeito ao princípio da razoabilidade: a) utilização de indicadores e métricas de modo a contabilizar o uso real da frequência, e não apenas a oscilação do uso (como o ITE); b) no cálculo da sua tendência evolutiva (ITE), não seja considerado como ITE neutro localidades cuja eficiência de uso do espectro é nula ($EUE = 0$); c) razoabilidade da janela de tempo avaliada, considerando os dados recentes e sem distorções significativas por fatores pontuais; e d) utilização de dados discriminados por área de prestação e subfaixa de frequências, contemplando, de forma individualizada, todos os estados e respectivos municípios que integram as regiões de cada termo de autorização.*

94. *Tal encaminhamento também foi submetido a comentários do gestor, ocasião em que a Anatel não apresentou objeções à referida proposta e ratificou que melhorias regulatórias sobre a tratativa do tema estão em discussão na agência (peça 59), o que reforça a adequação e tempestividade do encaminhamento aqui proposto, uma vez que essa lacuna regulatória da Agência quanto à definição de parâmetros da utilização adequada do espectro inviabilizou a comprovação do uso efetivo da faixa.*

95. *Nesse sentido, entende-se que em relação aos atos de primeira prorrogação previstos neste processo, a Anatel aprovou a prorrogação sem a devida comprovação do uso efetivo da faixa. No entanto, mesmo diante das inconformidades e fragilidades apresentadas acima sobre a metodologia e critérios adotados pela Anatel e a dificuldade de conclusão do uso efetivo em suas*

análises, impõe-se cautela na análise meritória de renovação dos referidos termos de autorização, considerando que o pleito em tela se refere ao primeiro pedido de prorrogação.

96. Assim, em relação aos termos analisados, a prorrogação se justifica porque são processos de primeira renovação, cuja previsão de prorrogação é expressa no edital de licitação e nos termos de autorização originais. Entretanto, existe uma falha regulatória dada a ausência de critérios objetivos que possibilitem a comprovação do uso adequado e racional do espectro de frequência outorgado, mas que, em virtude do contexto das prorrogações do presente processo e da garantia das condições previamente definidas nos instrumentos da outorga original, a justificativa de inadequação do critério não deve ser barreira à aprovação desses termos propostos. Ademais, essa falha precisa ser sanada pela agência reguladora, conforme as propostas de deliberações indicadas nos parágrafos 87 e 93, sob pena de outras prorrogações serem baseadas em parâmetros inadequados.

97. Diante do exposto, excepcionalmente por se tratar de primeira prorrogação contratualmente prevista e expressamente admitida nos editais de licitação e nos próprios termos de autorização, não se identificam fundamentos que justifiquem o indeferimento da prorrogação dos Termos de Autorização 16/2007-PVCP/SPV, 22/2008-PVCP/SPV, 24/2008/PVCP/SPV, 66/2008/PVCP/SPV, 24/2011/PVCP/SPV, e 64/2013/PVCP/SPV, uma vez que a prorrogação única de tais termos constituía possibilidade já prevista na legislação vigente à época e no contrato.

98. Cabe registrar que, em conformidade com o disposto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e no art. 8º da Portaria-Segecex 9/2020, os encaminhamentos propostos na presente seção, juntamente com a instrução preliminar de mérito dos autos, foram enviados à Anatel para que pudesse apresentar os comentários do gestor, caso entendesse necessário.

99. Em sua resposta (peça 59), a Anatel citou o uso de ferramenta de coleta de dados a partir de 2023 para tratar o volume de informações dos dados das operadoras e citou a revisão em andamento do seu Regulamento de Uso do Espectro, sendo conduzida no processo Anatel SEI 53500.012178/2019-47. Também afirmou reconhecer a importância de garantir a disponibilidade de dados detalhados, com o nível de regionalização e o intervalo temporal adequados, de forma a permitir a avaliação desta Unidade Técnica, destacando que futuros casos passarão a adotar tais melhorias.

100. As informações citadas pela agência não consistem em novos elementos e já foram devidamente analisadas e englobadas pela presente instrução. Assim, persiste o entendimento de que a Anatel não apresentou avanços na padronização e de definições consistentes que permitam uma conclusão sustentada do que seria o uso efetivo do espectro de radiofrequência.

101. Ademais, cabe reforçar que, conforme explicado no início do exame técnico, a prorrogação concedida pela Anatel pelo Acórdão Anatel 375/2022 (peça 16) possui caráter provisório e não constitui, por si só, o ato jurídico perfeito de renovação da outorga. A decisão do colegiado autorizou a emissão de ato precário pela área técnica, condicionado à conclusão das análises das condicionantes e à posterior assinatura do termo de autorização, momento em que a relação contratual se aperfeiçoa. Assim, as deliberações deste processo não alteram contrato já firmado nem incidem sobre ato jurídico perfeito, pois a prorrogação permanece dependente de etapas futuras para se consolidar juridicamente.

102. Por fim, apresenta-se outra questão que merece destaque. A insuficiência das informações encaminhadas pela agência para a análise do requisito de uso racional e adequado do espectro motivou a realização de múltiplas diligências e reuniões por esta unidade técnica. Conforme constatado no exame, os dados apresentados inicialmente careciam de detalhamento adequado, a exemplo do aspecto relacionado ao intervalo temporal exigido pelas normas regulatórias. A incompletude da documentação é um fator que, além de prejudicar a transparência da análise, enseja atrasos no andamento dos processos. Assim, cabe registrar a importância de que, nos processos de prorrogação de outorgas, a Anatel envie integralmente a documentação necessária, o que inclui dados detalhados que comprovem o atendimento ao requisito de uso eficiente da radiofrequência e que possuam nível de regionalização e intervalo temporal adequados.

II. Análise quanto ao cometimento de infrações reiteradas

103. *Aduz o art. 167, § 2º, da LGT que o indeferimento do pedido de prorrogação de autorização de uso de radiofrequências ocorrerá, dentre outros, se o interessado houver cometido infrações reiteradas em suas atividades.*

104. *Em linha com tal imposição, o art. 48, inciso II, do Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequência, anexo à Resolução-Anatel 671/2016, reforça que:*

Art. 48. O indeferimento da solicitação de prorrogação da autorização de uso de radiofrequências somente ocorrerá:

(...)

II - se o interessado tiver cometido infrações reiteradas previstas neste Regulamento, no Termo de Autorização do Direito de Uso de Radiofrequência, ou no Regulamento que disciplina as condições de uso da radiofrequência, em suas atividades; ou,

105. *Sem embargo, nenhum dos documentos mencionados por essa norma elucida, inequivocamente, quais infrações devem compor o exame da premissa em discussão.*

106. *Assim, reforça-se que a ausência de padrões objetivos, assentados no arcabouço jurídico da reguladora, que permitam a avaliação do referido critério mediante uma metodologia clara, contendo a definição do escopo abarcado (serviços, prazos, tipo e gravidade da violação etc.) e do número de infrações que caracterizam o conceito de “reiteradas”, dentre outros elementos, prejudica a análise da sociedade quanto ao atendimento da operadora a esse requisito.*

107. *Tal fato já fora constatado por esta unidade técnica em seu relatório de acompanhamento no âmbito do TC 021.350/2020-5 (peça 223), sendo objeto de ciência e recomendação exaradas nos itens 9.4.1.3 e 9.5.3 do Acórdão 2.001/2022-TCU-Plenário.*

9.4.1.3. o mero levantamento dos registros de sanção e processos disciplinares transitados em julgado contra a operadora, sem a respectiva análise abrangente dos aspectos que levaram a tais infrações e sem avaliação acerca do eventual cometimento de infrações reiteradas, infringe ao art. 167, caput e §§ 2º e 3º, da Lei 9.472/1997 e art. 12, inciso II, do Decreto 10.402/2020 (seção V.3 do Voto);

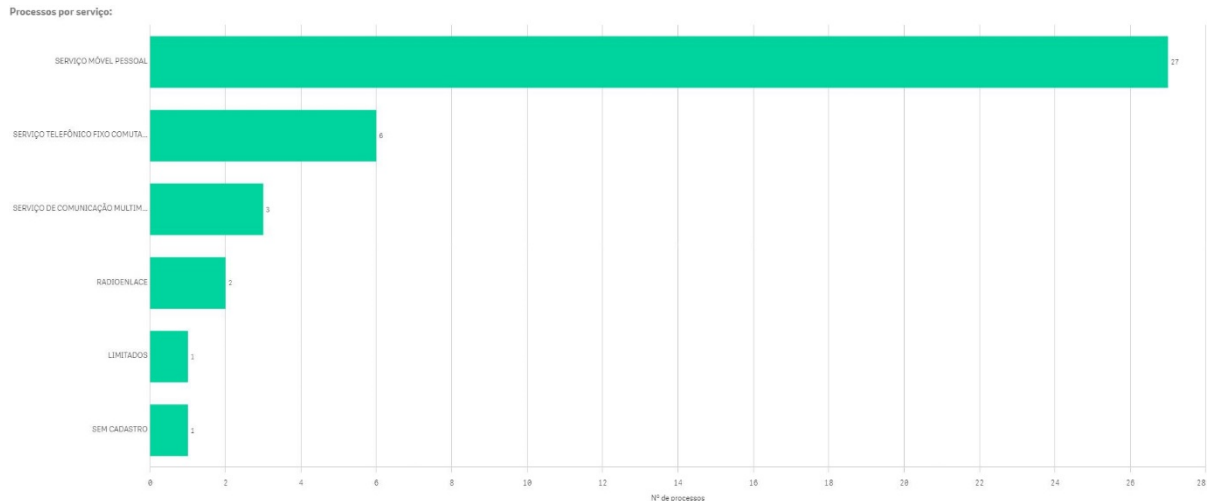
(...)

9.5.3. explicita, em seu arcabouço normativo, critérios objetivos para avaliar, na prorrogação de outorgas, o efetivo cumprimento de obrigações e o não cometimento de infrações reiteradas pela operadora solicitante, em obediência ao art. 167, caput e §§ 2º e 3º, da Lei 9.472/1997 e art. 12, inciso II, do Decreto 10.402/2020 (seção V.3 do Voto);

108. *No que tange ao requisito legal de não cometimento de infrações reiteradas em suas atividades, a área técnica da agência concluiu pelo seu atendimento, conforme se extrai do excerto do Informe-Anatel 6.792/2021/ORLE/SOR (peça 34, p. 24-25), abaixo transcrito:*

3.47. A consulta ao dashboard disponibilizado pela Superintendência de Controle de Obrigações revela que existem 117 registros de sanção em face da prestadora em 40 PADOs transitados em julgado no período compreendido entre 08/11/2017 e a presente data, em consonância com o conceito de antecedente previsto no artigo 2º, inciso II, do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, aprovado pela Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012. A planilha contendo o resultado da pesquisa realizada no dashboard relativamente aos antecedentes da prestadora encontra-se anexa ao presente Informe, sob o (SEI nº 9413041).

3.48. Com relação aos serviços de telecomunicações explorados pela empresa relativamente às infrações cometidas, têm-se o seguinte cenário:



3.49. Nota-se que, com referência ao SMP, objeto de análise nos presentes autos, existe o total de 27 PADOs transitados em julgado, no período considerado, com sanção aplicada em desfavor da prestadora.

3.50. Com relação, de forma específica, à situação de reincidência da empresa, observam-se, da planilha anexa SEI nº 9413041, a ocorrência de mais de um registro de infração, particularmente, em relação aos 9 dispositivos adiante citados:

Dispositivo	Contagem de Legislação
Anexo à Resolução nº 589/2012 - Art. 6º	3
Anexo à Resolução nº 410/2005 - Art. 44	2
Lei nº 9.472/1997 (LGT) - Art. 137	2
Lei nº 9.472/1997 (LGT) - Art. 162	2
Resolução nº 317 -> ANEXO À RESOLUÇÃO Nº 317 -> Capítulo III -> Art. 10. -> II -	2
Resolução nº 317 -> ANEXO À RESOLUÇÃO Nº 317 -> Capítulo III -> Art. 9º -> II -	2
RESOLUÇÃO Nº 441 -> TÍTULO V -> Art. 28. -> III -	2
RESOLUÇÃO Nº 477 -> TÍTULO III -> Capítulo I -> Seção I -> Art. 23. -> § 1.º	2
RESOLUÇÃO No 589 -> ANEXO AO -> 3.	2

3.51. Com referência aos demais dispositivos infringidos, nenhum deles foi registrado em mais de um processo.

3.52. Nesse ponto, vale observar que, nem o artigo 167 da LGT, nem o artigo 48 do RUE, estabeleceram critérios objetivos para se definir o quantitativo de infrações a um dispositivo que deve ser considerado como cometimento reiterado de infrações, o que poderia dar azo ao indeferimento do pedido de prorrogação.

3.53. A área técnica ratifica, portanto, o entendimento de que, s.m.j., o quantitativo de reincidências acima detalhado não deveria obstar o pedido de prorrogação de direito de uso de radiofrequências apresentado.

3.54. O Conselho Diretor, no entanto, ao apreciar o pedido, deverá se utilizar de critérios de razoabilidade e proporcionalidade para definir se as infrações cometidas pela prestadora em mais de uma oportunidade em face do mesmo dispositivo contratual ou regulamentar deverão ensejar óbice à prorrogação de uso almejada pela prestadora.

3.55. Por fim, não obstante o entendimento desta área técnica no sentido de que eventual denegação do pedido de prorrogação deveria levar em consideração tão somente os PADOs transitados em julgado, conforme conceito de antecedentes previsto no artigo 2º, inciso II, do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, aprovado pela Resolução nº 589, de 07/05/2012, e no intuito de observar o entendimento da PFE-ANATEL esposado em no Parecer nº

622/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI nº 5942692), proferido nos autos do Processo nº 53500.044117/2019-49, junta-se aos presentes autos Planilha de PADOs ativos (SEI nº 9413045) e Ficha de PADOs ativos (SEI nº 9413049), contendo as informações sobre os processos sancionatórios em andamento instaurados em face da prestadora.

3.56. Diante do exposto, da análise dos dados, não se verifica, s.m.j., o cometimento relevante de infrações reiteradas que justifiquem óbice ao prosseguimento do presente pedido de prorrogação, de forma que se considera atendido o requisito legal em análise.

109. Observa-se que a agência utilizou o conceito de “antecedente” fixado no art. 2º, inciso II, do Regulamento de Aplicações de Sanções Administrativas (RASA), aprovado pela Resolução-Anatel 589/2012, definindo o prazo de cinco anos da data do trânsito em julgado dos processos como período de avaliação de possíveis infrações reincidentes:

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 do Pado, até a data do cometimento da nova infração; (sem grifos no original)

110. Ademais, posteriormente, após questionamento da Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel, a área técnica realizou análise complementar no que tange a esse requisito no Memorando 89/2022/SCO e no Informe 15.109/2022/ORLE/SOR (peça 19, p. 4):

2. Cumpre, inicialmente, destacar que a SCO já havia informado à SOR, por intermédio do Memorando nº 132/2021/COUN/SCO (SEI nº 7262437), que não foram identificados na base de dados de acompanhamento e controle indícios de infração quanto ao cumprimento de compromissos de abrangência por parte da Oi Móvel S.A. no tocante às outorgas que constituem o objeto do presente pedido de prorrogação.

3. Ademais, seguindo orientações desta SCO, a SOR incluiu no Informe nº 6792/2021/ORLE/SOR (SEI nº 7489050) avaliação quanto à existência de infrações reiteradas nas atividades TIM S.A., sucessora da Oi Móvel S.A. para as outorgas em avaliação, levando em consideração infrações obtidas do dashboard disponibilizado pela SCO. Entretanto, tal avaliação considerada insuficiente pelo TCU.

4. Conforme relatado, para o critério de análise de infrações reiteradas em suas atividades, recomendou o TCU que o mero levantamento dos registros de sanção e processos disciplinares transitados em julgado contra a operadora, sem a respectiva análise abrangente dos aspectos que levaram a tais infrações e sem avaliação acerca do eventual cometimento de infrações reiteradas, infringe o art. 167, caput e §§2º e 3º da Lei nº 9.472/1997 e art. 12, inciso II, do Decreto 10.402/2020.

5. Desse modo, passa-se a avaliar com maior detalhe o levantamento realizado pela SOR (SEI nº 9413041), no qual foram identificado 40 Pados da TIM transitados em julgado no período compreendido entre 08/11/2017 e 08/11/2022, dia anterior à data de elaboração do referido Informe. Dentre eles, existem 13 Pados que tratam de infrações relacionadas a serviços diversos do Serviço Móvel pessoal e não serão sujeitas à avaliação.

6. Dentre as infrações relacionadas à prestação do SMP, a tabela abaixo elenca aquelas com maior ocorrência nos processos transitados em julgado no período avaliado, trazendo todos os dispositivos com três ou mais ocorrências:

Dispositivo	Ocorrências	Descrição da Conduta
Anexo à Resolução nº 589/2012 - Art. 6º	3	Descumprimentos de medidas cautelares
Anexo à Resolução nº 410/2005 - Art. 44	2	Infrações relacionadas a contratos de interconexão
Lei nº 9.472/1997 (LGT) - Art.	2	Descumprimento de infrações

Dispositivo	Ocorrências	Descrição da Conduta
137		relacionadas a interconexão
Lei nº 9.472/1997 (LGT) - Art. 162	2	Irregularidades no licenciamento de estações
Resolução nº 317 -> ANEXO À RESOLUÇÃO Nº 317 -> Capítulo III -> Art. 10. -> II -	2	Descumprimento de indicadores de qualidade
Resolução nº 317 -> ANEXO À RESOLUÇÃO Nº 317 -> Capítulo III -> Art. 9º -> II -	2	Descumprimento de indicadores de qualidade
RESOLUÇÃO Nº 441 -> TÍTULO V -> Art. 28. -> III -	2	Óbice à fiscalização
RESOLUÇÃO Nº 477 -> TÍTULO III -> Capítulo I -> Seção I -> Art. 23. -> § 1.º	2	Rescisão do contrato de prestação de serviços
RESOLUÇÃO No 589 -> ANEXO AO -> 3.	2	Atraso no cumprimento de compromissos de editais

7. Da análise dos dispositivos, nota-se, inicialmente, que a infração mais comum encontrada diz respeito ao descumprimento de medidas cautelares impostas pela Agência, com fundamento no art. 6º do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, aprovado pela Resolução nº 589/2012. Analisando os Processos com tais irregularidades, tem-se que dois deles tratam de descumprimento parciais de Planos de Melhoria do SMP apresentados pelas prestadoras e um deles infrações relacionadas ao compartilhamento de infraestruturas:

- 53500.010436/2018-70 - descumprimento do plano de melhorias do SMP

- 53500.016605/2015-32 - descumprimento do plano de melhorias do SMP

- 53500.025663/2019-81 - infrações relacionadas ao compartilhamento de infraestruturas

8. Quanto às demais infrações, percebe-se que algumas delas dizem respeito a condutas relacionadas a indicadores de qualidade, dispostos do Plano Geral de Metas de Qualidade para o Serviço Móvel Pessoal - PGMQ-SMP, outros a contratos de interconexão, rescisão de contrato de prestação do serviço ou óbice à fiscalização. Embora tais infrações sejam de suma importância e estejam sujeitas a sanção caso sejam constatadas, elas não possuem correlação direta com a utilização de radiofrequência pela prestadora. Ademais, tendo em vista a grande qualidade de regras postas nos dispositivos incluídos, o número de infrações não pode ser considerado expressivo.

9. Avaliação semelhante pode ser feita para as infrações relacionadas ao licenciamento de estações. Isso porque a prestação do SMP demanda uma grande quantidade de estações para sua efetiva prestação e o número de infrações relacionadas a tais estações não é significativo.

10. Por fim, quanto aos Pados que tratam de atrasos no cumprimento de compromissos de editais, apurou-se que as obrigações neles tratadas já foram cumpridas, o que representa uma correção da conduta pela prestadora e diminui sua lesividade.

11. Concluída a avaliação das infrações com maior ocorrência em Pados transitados em julgado, mister ressaltar que na análise de conveniência e oportunidade na prorrogação de direitos de uso de radiofrequências a Agência precisa considerar vários aspectos, sendo o cumprimento de obrigações um deles.

12. No que tange à análise específica de cumprimento de obrigações da prestadora interessada no presente caso concreto, no SMP, tem-se que as infrações apuradas, em sua maioria, se relacionam a infrações não relacionadas ao SMP, indicadores de qualidade, direitos e garantias dos usuários, descumprimentos de prazos ou de requisitos específicos das normas, e não a desconsideração de forma geral dos compromissos, ou uma negativa empresarial no atendimento aos compromissos regulamentares. Até o momento, tem-se o entendimento de que as infrações apuradas são do tipo que podem ser ajustadas, corrigidas, com o devido sancionamento, por certo. Não há infração praticada com gravidade que tenha exigido sanção superior à de multa, como caducidade, por exemplo. Também não existem apurações de má-fé em face da prestadora ou de seus administradores.

111. Na sequência, por meio da Análise-Anatel 64/2022/AC (peça 33, p. 14-15), o Conselheiro-Relator amuiu ao entendimento da área técnica:

4.65. Nesse ponto, é oportuno destacar que o Acórdão n.º 2001/2022-TCU-Plenário, proferido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) nos autos do Processo n.º TC 021.350/2020-5, consignou que "o mero levantamento dos registros de sanção e processos disciplinares transitados em julgado contra a operadora, sem a respectiva análise abrangente dos aspectos que levaram a tais infrações e sem avaliação acerca do eventual cometimento de infrações reiteradas, infringe ao art. 167, caput e §§ 2º e 3º, da Lei 9.472/1997 e art. 12, inciso II, do Decreto 10.402/2020".

4.66. Com isso em vista, antes de submeter o processo ao escrutínio do Conselho Diretor, a Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação, de forma diligente, solicitou subsídios à Superintendência de Controle de Obrigações, de modo a que as informações nos autos refletissem as preocupações da Corte de Contas. Dessa feita, de forma complementar ao Memorando n.º 132/2021/COUN/SCO (SEI n.º 7262437), que relatava não ter sido "encontrado nenhum indício de infração quanto ao cumprimento de compromissos de abrangência por parte da referida Prestadora no tocante às outorgas que constituem o objeto do presente pedido de prorrogação", elaborou-se o Memorando n.º 89/2022/SCO (SEI n.º 9491167), a seguir reproduzido:

(...)

4.67. Dessa forma, reputo que esse requisito também está atendido. (grifos constantes no original)

112. Conquanto a agência afirme que tenha se utilizado de "critérios de razoabilidade e proporcionalidade", tal qual esposado no item 3.54 do Informe-Anatel 6.792/2021/ORLE/SOR (peça 34), observa-se a inexistência de definição prévia quanto a esses parâmetros, devidamente estruturados, o que abre margem a decisões subjetivas, indo de encontro aos princípios de segurança jurídica e de impessoalidade, entre outros.

113. Isso porque a diversidade das redes (incluindo infraestrutura, abrangência e base de clientes) e a análise do volume/severidade das infrações relativas à atividade das prestadoras do SMP, inclusive em relação ao uso de espectro, dificultam a aplicação genérica desses princípios de razoabilidade e proporcionalidade, especialmente quando não há critérios objetivos mínimos definidos para se identificar as infrações que podem ensejar óbice à prorrogação pleiteada.

114. Portanto, esta unidade técnica entende que ainda permanece inexistente a definição de critérios claros e objetivos para avaliar se houve a inocorrência de cometimento de infrações reiteradas, consoante exigido pelo art. 167, § 2º, da LGT, o que representa fragilidade na função regulatória da Anatel.

115. Por outro lado, mesmo não tendo sido fixados critérios adequados para atendimento ao art. 167, caput e § 2º, da LGT, entende-se, excepcionalmente, que seria possível a prorrogação dos presentes termos de uso radiofrequência uma vez que não foram encontrados elementos de inconformidades suficientes que justifiquem sua negativa.

116. Informa-se, ainda, que foi encerrada a Consulta Pública 65/2023, que previu proposta do novo Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências – RUE. Acerca do assunto em debate, traz-se à baila o seguinte excerto:

Art. 64. O indeferimento da solicitação de prorrogação da autorização de uso de radiofrequências ocorrerá nas seguintes hipóteses:

(...)

III - se o interessado tiver cometido infrações reiteradas previstas neste Regulamento, no Termo de Autorização do Direito de Uso de Radiofrequência, ou no Regulamento que disciplina as condições de uso da radiofrequência, reconhecidas mediante processo administrativo do qual não caiba mais recurso, mesmo que a sanção ainda não tenha sido adimplida;

117. Observa-se que a alteração na norma ainda não foi realizada, mas a proposta de revisão continua sem delimitar o escopo do termo "reiteradas", o que pode ser um indicativo de que, se essa versão for publicada, a falta de um critério objetivo persistirá em processos futuros que tratem de prorrogações de direitos de uso de radiofrequências.

118. Em resposta aos comentários dos gestores e à oitiva do TC 021.567/2023-9, peça 34, p. 5, a Anatel afirmou que, consoante o que já havia sido relatado no Informe-Anatel 13/2024/SUE,

referente às medidas adotadas pela agência após o Acórdão 2.001/2022-TCU-Plenário, têm sido realizadas análises qualitativas acerca do cometimento de infrações reiteradas, “evitando-se ‘o mero levantamento dos registros de sanção e processos disciplinares transitados em julgado’, tal qual fora anteriormente apontado no referido Acórdão.”

119. Ainda, a agência repisa que “a legislação e regulamentação vigentes não preveem critérios ou parâmetros objetivos para se considerar a ocorrência de infrações reiteradas” (peça 34, p. 5, do TC 021.567/2023-9). Não obstante, a Anatel assinala que o Conselho Diretor tem aprovado as seguintes verificações feitas pela área técnica (peça 34, p. 5-6, do TC 021.567/2023-9):

1. Levantamento dos processos de apuração de infrações transitados em julgado, com infrações cometidas durante a última vigência da autorização;
2. Verificação da vinculação das infrações às faixas de radiofrequências abarcadas pelo pedido de prorrogação; e
3. Verificação da quantidade, abrangência e prejuízo das infrações cometidas.

3.7. Em relação ao item “1” acima, importante destacar que, tratando-se de autorização já prorrogada, não são consideradas as infrações cometidas durante a vigência do instrumento original, visto já terem sido consideradas quando da expedição da primeira prorrogação.

3.8. Sobre o item “2”, optou-se pelo exame de infrações relacionadas a compromissos editais ou relativas ao uso do espectro, vez que guardam relação direta com o objeto da prorrogação. Outras infrações, tais como aos requisitos de qualidade, competição ou legislação consumerista, ainda que potencialmente severas, por vezes agrupam modalidades e tecnologias do serviço distintas, ou até mesmo referem-se a apurações multisserviço, não guardando relação direta com faixas de frequências específicas.

3.9. Por fim, quanto ao item “3”, optou-se por avaliar caso a caso a severidade e persistência das infrações, vez que o estabelecimento de números fixos poderia gerar distorções entre prestadoras, tendo em vista que cada uma possui infraestrutura, abrangência, base de clientes e rol de obrigações editais distinta das demais.

3.10. Para tanto, tem-se considerado se há i) volume significativo de infrações frente ao universo observado (quantidades significativas de infrações relativas ao uso de espectro com relação à dimensão da rede e de metas de edital descumpridas frente ao total de compromissos assumidos); ii) severidade das infrações, considerando-se, por exemplo, os prejuízos efetivos ou potenciais no uso irregular do espectro e impactos às políticas públicas associadas às metas editais; e iii) recusa ou resistência na regularização da conduta, por meio da persistência no uso irregular do espectro ou efetivo não atendimento a meta de edital.

120. Deste modo, constata-se que as justificativas trazidas pela Anatel repetem argumentos que já foram analisados, além de não serem capazes de alterar a conclusão da presente seção. Pelo contrário, a manifestação da agência reforça a impropriedade apontada na presente instrução, uma vez que relata como os critérios utilizados para avaliar o significado da expressão “infrações reiteradas” não são os mesmos para todas as prestadoras.

121. Ressalta-se que esse mesmo entendimento foi acompanhado nos votos dos relatores nos julgamentos dos processos de primeira prorrogação das faixas das frequências de 1.900 MHz e de 2.100 MHz, conforme apresentado abaixo:

a) Acórdão 2.471/2024-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Benjamin Zymler, sobre outorgas da empresa Algar Telecom S.A., item 9.2, subitem 9.2.2: “dar ciência à Agência Nacional de Telecomunicações, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, e com vistas à adoção de medidas cabíveis para evitar sua recorrência, que: (...) 9.2.2. a análise do não cometimento de infrações reiteradas pela operadora solicitante de prorrogação deve ser avaliada mediante a utilização de critérios claros e objetivos”;

b) Acórdão 2.487/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, sobre outorgas da empresa Claro S.A., : “9.2. dar ciência à Agência Nacional de Telecomunicações de que a inexistência de critérios objetivos, atualizados e devidamente normatizados, para a avaliação das situações enumeradas a seguir, viola o disposto no caput, §§2º e 3º do art. 167 da Lei 9.472/1997 (Lei

Geral de Telecomunicações – LGT): (...) 9.2.2 o cometimento de infrações reiteradas pela operadora”;

c) Acórdão 224/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia, sobre outorgas da empresa Telefônica Brasil S.A.: “9.2. dar ciência à Agência Nacional de Telecomunicações, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, e com vistas à adoção de medidas cabíveis para evitar sua recorrência, que: (...) 9.2.2. a análise do não cometimento de infrações reiteradas pela operadora solicitante de prorrogação deve ser avaliada mediante a utilização de critérios claros e objetivos”; e

d) Acórdão 530/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, sobre outorgas da empresa Tim S.A.: “9.2. dar ciência à Agência Nacional de Telecomunicações, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a inexistência de critérios objetivos, atualizados e devidamente normatizados para avaliação das situações enumeradas a seguir viola o disposto no caput e nos §§2º e 3º do art. 167 da Lei 9.472/1997: (...) 9.2.2. o cometimento de infrações reiteradas pela operadora”.

122. Por todo o exposto, diante das deliberações já proferidas nesse assunto no sentido de dar ciência de que a análise do não cometimento de infrações reiteradas pela operadora solicitante de prorrogação deve ser avaliada mediante a utilização de critérios claros e objetivos, alinhadas ao entendimento dessa área técnica, entende-se que não há encaminhamento adicional a ser realizado sobre o referido critério.

III. Análise do aspecto de modificação das condições de uso das faixas de radiofrequências a serem prorrogadas

123. A LGT, em sua redação original, vigente à época em que os termos de autorização objeto deste expediente foram firmados, estabelece:

Art. 167. No caso de serviços autorizados, o prazo de vigência será de até vinte anos, prorrogável uma única vez por igual período

(...)

§ 2º **O indeferimento somente ocorrerá se o interessado não estiver fazendo uso racional e adequado da radiofrequência, se houver cometido infrações reiteradas em suas atividades ou se for necessária a modificação de destinação do uso da radiofrequência.** (sem grifos no original)

124. O Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências (RUE), Resolução-Anatel 671/2016, por sua vez, prevê que:

Art. 48. O indeferimento da solicitação de prorrogação da autorização de uso de radiofrequências somente ocorrerá:

(...)

III - se tiver sido modificada a atribuição, destinação ou distribuição de faixas de radiofrequências, bem como as respectivas condições de uso das radiofrequências. (sem grifos no original)

125. A Anatel por meio do Informe-Anatel 6.792/2021/ORLE/SOR (peça 34, p. 25-26) informa que:

3.58. A ORER manifestou-se por meio do Memorando nº 83/2021/ORER/SOR (SEI nº 6764721) para informar que não há perspectiva de modificação na destinação das faixas de frequências que afetem a autorização da interessada. Contudo, destacou que, no tocante às condições de uso das faixas de radiofrequências utilizadas, há iniciativa regulatória em andamento constante Agenda Regulatória vigente, referente ao período de 2021 a 2022. Senão vejamos:

5. Entretanto, no tocante às condições de uso das faixas de radiofrequências utilizadas, cabe informar que há iniciativa regulatória em andamento constante Agenda Regulatória vigente, referente ao período de 2021 a 2022 (iniciativa nº 18), relativa à revisão das condições de uso das faixas destinadas ao Serviço Móvel Pessoal – SMP. Tal iniciativa está sendo tratada no âmbito do Processo SEI nº 53500.012172/2019-70. No âmbito de tal iniciativa, entre outros aspectos, **há perspectiva de alteração nas configurações dos blocos de frequências das faixas de 900 MHz e 1.800 MHz**, sendo previsto o estabelecimento de requisitos técnicos e operacionais em Ato, conforme diretrizes previstas no Acórdão nº 651, de 1º de

novembro de 2018 (SEI nº 3434164) e no documento Proposta de Atuações Regulatórias (SEI nº 3077101), tão logo seja aprovada a Resolução decorrente deste item de agenda. **Adicionalmente, para as faixas de 1.900 MHz e 2.100 MHz, há perspectiva de realinhamento para uso dos blocos de frequências a fim de que a operação de cada autorizada se dê em blocos contíguos de 5 MHz, de modo a evitar o uso de blocos descontínuos.** (sem grifos no original)

126. Sobre a manutenção das condições de utilização das subfaixas até a realização do refarming, a Anatel expôs na Análise de Impacto Regulatório (AIR) (TC 007.663/2023-4, peça 41, p. 128-141), para a faixa de 1.800 MHz (peça 41, p. 143-150):

Considerando que o arranjo B2 ainda permanece como a melhor opção para implementação de sistemas IMT no Segmento FDD da faixa de **1.800 MHz, entende-se que a destinação está atualizada, e não carece de revisão nesse momento.** (sem grifos no original)

(...)

Alternativa B – Atualização da canalização com manutenção da canalização vigente **até o vencimento de todas as outorgas na faixa (2035), e vigência da nova canalização após esse prazo;** (sem grifos no original)

127. Assim, a Anatel avaliou que, mesmo com a desvantagem advinda de uma ineficiência de uso, em função das discontinuidades de espectro atualmente existentes, a previsão da necessidade de atualização da canalização do Segmento FDD da faixa de 1.800 MHz em blocos de (5+5) MHz, com agregação, só seria corrigida a partir de 2035, após o vencimento das presentes outorgas.

128. A Resolução-Anatel 757/2022, que aprovou o Regulamento de Condições de Uso de Radiofrequência, conforme o debate empreendido nos autos do processo SEI-Anatel 53500.012172/2019-70, à época das prorrogações, dava as diretrizes para a prorrogação, nos seguintes termos:

Art. 25. Nas subfaixas de radiofrequências de 1.710 MHz a 1.785 MHz e de 1.805 MHz a 1.880 MHz, sistemas em operação previamente autorizados na vigência da Resolução nº 454/2006, podem continuar em operação de acordo com as condições de uso vigentes na data da respectiva autorização de uso de radiofrequências, até 22 de dezembro de 2032, ou pelo prazo remanescente da autorização de uso de radiofrequências, o que ocorrer primeiro.

§ 1º Exceção-se do prazo previsto no **caput** os sistemas em operação no Estado de Minas Gerais previamente autorizados na vigência da [Resolução nº 454/2006](#), que podem continuar em operação de acordo com as condições de uso vigentes na data da respectiva autorização de uso de radiofrequências até 29 de abril de 2035, ou pelo prazo remanescente da autorização de uso de radiofrequências, o que ocorrer primeiro.

§ 2º Nas subfaixas de radiofrequências de 1.710 MHz a 1.785 MHz e de 1.805 MHz a 1.880 MHz não serão expedidas novas autorizações de uso de radiofrequências, a partir da vigência deste Regulamento, nas condições de uso de radiofrequências estabelecidas na Resolução citada no **caput**.

129. Desta forma, a área técnica da Anatel, por meio do Informe-Anatel 6.792/2021/ORLE/SOR (peça 34, p. 31), manifestou o entendimento de não haver óbice quanto ao deferimento do pedido de prorrogação baseado neste requisito. Esse entendimento foi corroborado na Análise-Anatel 64/2022/AC (peça 33) e aprovado por meio do Acórdão-Anatel 375/2022 (peça 16), item “a”.

130. Registre-se que, em 22/1/2025, foi publicada a Resolução-Anatel 773/2025, o novo Regulamento de Condições de Uso, que revogou a Resolução-Anatel 757/2022. No entanto, tendo em vista que os atos administrativos são regidos pela norma que estava em vigor quando foram praticados e que a decisão do Conselho Diretor da Anatel que autorizou a prorrogação das outorgas em análise foi de dezembro de 2022, aplica-se ao exame descrito nessa seção os preceitos da Resolução-Anatel 757/2022.

131. Logo, entende-se que o presente requisito se encontra atendido para a faixa de 1.800 MHz, conforme estabelecido no art. 167, § 2º, da LGT, e no art. 25 da Resolução-Anatel 757/2022, uma vez que não foram promovidas alterações no objeto dos referidos termos, relacionadas

às mudanças de destinação e de condições de uso das faixas, que permanecerão como originalmente pactuado, durante todo o transcorrer da vigência das prorrogações (2032).

132. Com relação à faixa de 1.900/2.100 MHz, o Regulamento de Condições de Uso de Radiofrequências, aprovado pela Resolução-Anatel 757/2022, assim dispõe:

Art. 31. Nas subfaixas de radiofrequências de 1.920 MHz a 1.980 MHz e de 2.110 MHz a 2.170 MHz, sistemas em operação previamente autorizados na vigência da Resolução nº 454/2006, podem continuar em operação de acordo com as condições de uso vigentes na data da respectiva autorização de uso de radiofrequências, **até 01 de junho de 2026, ou pelo prazo remanescente da autorização de uso de radiofrequências, o que ocorrer primeiro.**

Parágrafo único. Nas subfaixas de radiofrequências de 1.920 MHz a 1.980 MHz e de 2.110 MHz a 2.170 MHz **não serão expedidas novas autorizações de uso de radiofrequências**, a partir da vigência deste Regulamento, nas condições de uso de radiofrequências estabelecidas na Resolução citada no caput. (sem grifos no original)

133. Isso decorre do fato de que o Conselho Diretor da Anatel definiu a necessidade de que seja realizado um refarming nessas subfaixas em 2026, para viabilizar o “uso mais eficiente e adequado das respectivas subfaixas outorgadas” (TC 021.567/2023-9, peça 8, p. 190), consoante exposto na Análise de Impacto Regulatório (AIR) produzida pela agência no processo de elaboração da mencionada resolução e que fundamentou a proposta aprovada do referido normativo (TC 021.567/2023-9, peça 8, p. 189-190):

Qual é o contexto do problema?

A forte evolução dos serviços ofertados por meio das redes de telecomunicações tem exigido cada vez mais das redes a fim de aportar a nova demanda de tráfego de dados, especialmente para o SMP.

Portanto, deve-se promover medidas regulatórias que incentivem os detentores de autorizações nas faixas de 1.900 MHz / 2.100 MHz a fazerem uso mais eficiente e adequado das respectivas subfaixas outorgadas, dado o cenário exposto na descrição introdutória deste Tema.

Qual o problema a ser solucionado?

A atual canalização das faixas de 1.900 MHz / 2.100 MHz, regulamentadas pela Resolução nº 454/2006, encontra-se defasadas em face da necessidade de atualização tecnológica, visando facilitar a implementação de sistemas IMT na faixa.

(...)

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Promover o uso adequado e eficiente do espectro, definindo a canalização adequada para as faixas de 1.900 MHz / 2.100 MHz face às necessidades da prestação do serviço. (sem grifos no original)

134. Ao avaliar vários cenários possíveis para o enfrentamento da questão, a referida AIR apontou como melhor alternativa a “atualização da canalização com manutenção da canalização vigente até o vencimento de todas as outorgas na faixa (2026) e vigência da nova canalização após esse prazo” (alternativa “b” trazida na Análise).

135. Impende registrar que diversas outorgas de frequências em outras subfaixas tiveram o prazo de suas renovações reduzido, com a finalidade de propiciar a realização dos respectivos refarmings, a exemplo do verificado nos processos TC 007.650/2023-0, TC 007.655/2023-1, TC 007.657/2023-4, TC 007.659/2023-7, TC 007.662/2023-8, TC 007.663/2023-4, conforme dispositivos análogos da mesma Resolução-Anatel 757/2022.

136. Passando-se a avaliar o caso concreto, o Acórdão-Anatel 375/2022 aprovou a prorrogação das outorgas tratadas nestes autos, com extensão da vigência até o ano de 2038. A redação de tal decisão trouxe, em sua tabela do item “a”, a descrição das condições dos termos

originais baseadas na Resolução Anatel 454/2006 juntamente com a descrição de novas condições das faixas outorgadas, considerando a Resolução 757/2022, que substitui a anterior (peça 16, p. 1).

137. Sobre a alteração das condições e blocos, a área técnica da Anatel justifica:

a) peça 18, p. 17:

3.7.12.14. Adicionalmente, vale a menção de que a nova canalização promovida pela Resolução nº 757/2022 para essas subfaixas estabeleceu o arranjo de blocos de 5+5 MHz, com possibilidade de agregação, buscando-se a reorganização do uso do espectro pelas prestadoras do SMP, pela criação de blocos contíguos, o que visa a promover o uso mais eficiente do recurso escasso. Tal como descrito para as Subfaixas E, M e Subfaixas de Extensão (1800 MHz), tal fato permitirá a utilização das faixas por padrões tecnológicos mais recentes, permitindo o uso dessa porção do espectro radioelétrico em novas aplicações, com maiores taxas de capacidade e de transmissão.

3.7.12.15. No caso das Subfaixas F, H e I, a atualização da canalização também deverá refletir em ganhos de eficiência produtiva e de eficiência dinâmica na sua utilização pelas prestadoras, tendo em vista que o uso por padrões tecnológicos mais recentes, com taxas de capacidade e de transmissão superiores, permitirão a redução de custos e incremento de competitividade.

b) peça 19, p. 9:

3.12. Observa-se que o arranjo anterior da subfaixa de 1.980 MHz a 2.010 MHz e de 2.170MHz a 2.200 MHz subdividia-se em 1 bloco de 15+15 MHz, 4 blocos de 10+10 MHz e 2 blocos de 5+5MHz, totalizando 60+60 MHz. Com a nova canalização promovida pela Resolução nº 757/2022, estabeleceu-se o arranjo de 12 blocos de 5+5 MHz, mantendo-se 60+60 MHz, com possibilidade de desagregação, buscando-se a reorganização do uso do espectro pelas prestadoras do SMP, pela criação de blocos contíguos, o que visa a promover o uso mais eficiente do recurso escasso.

3.13. O novo arranjo, portanto, não modifica a largura de banda ou a faixa frequência objeto das autorizações detidas pela prestadora, configurando, tão somente, a divisão dos antigos blocos de 15+15 MHz ou de 10+10 MHz em blocos de 5+5 MHz.

3.14. Deve-se notar, contudo, que, na forma da novel regulamentação, os sistemas atualmente em operação podem permanecer atuando com as condições de uso vigentes na data da respectiva autorização de uso de radiofrequências pelo prazo remanescente da autorização de uso de radiofrequências. O regulamento prevê, ainda, que não serão expedidas novas autorizações de uso de radiofrequências, a partir de sua vigência, nas condições de uso anteriormente estabelecidas.

3.15. **Destarte, propõe-se que o presente pedido de prorrogação, caso deferido, seja autorizado mediante as condições de uso estabelecidas nos artigos 30 e seguintes do Regulamento de Condições de Uso de Radiofrequências, aprovado pela Resolução nº 757, de 08/11/2022. (...)**

138. A configuração original dos termos de autorização discutidos nos autos prevê canalização em arranjo de blocos de 15 + 15 MHz e 10 + 10 MHz (peça 19, p. 9). Trata-se de configuração diversa daquela exigida no art. 30 da Resolução-Anatel 757/2022 para as outorgas a serem autorizadas ou renovadas a partir de 2022 e com vigência posterior a 2026, as quais só podem ter canalização que preveja doze blocos com largura de 5 MHz cada.

139. Situação semelhante foi constatada no processo TC 021.567/2023-5, referente aos pedidos de primeira prorrogação de termos nas mesmas faixas de 1.900 a 2.100 MHz também da empresa Tim. No entanto, conforme voto do Acórdão TCU 530/2025-TCU-Plenário do referido processo, o Tribunal entendeu serem possíveis tais alterações técnicas, não resultando em óbice à renovação das outorgas.

140. Nesse contexto, entende-se que o presente requisito se encontra atendido para as faixas de 1.900/2.100 MHz, conforme estabelecido no art. 167, § 2º, da LGT, e no art. 25 da Resolução-Anatel 757/2022.

IV. Comentários acerca dos processos judiciais da Tim

141. No que tange aos processos judiciais da Tim (peças 11 a 14), faz-se necessário esclarecer que se trata de Mandados de Segurança impetrados pela empresa em face das decisões da Anatel que prorrogaram as autorizações de radiofrequências de 900 MHz e 1.800 MHz da empresa até 2032, com redução do prazo original de quinze anos de prorrogação, devido às disposições dos arts. 15 e 25

da Resolução-Anatel 757/2022. No âmbito do TCU, tais prorrogações são objeto do presente processo e do TC 021.567/2023-9.

142. A Tim alegou que tal redução do tempo de vigência da prorrogação da outorga violaria o art. 167 da LGT. Contudo, nas sentenças de ambos os processos judiciais, a juíza federal titular da 22ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal afirmou não vislumbrar nenhuma ilegalidade, uma vez que houve motivação técnica por parte da Anatel, consoante permitido pela LGT (peça 12, p. 3-6).

143. Reforça-se, contudo, que a agência detém a competência legal e constitucional de definir o prazo de vigência de suas outorgas e o cronograma de realização de refarming que melhor atende ao interesse público. Aliás, impende registrar que as possibilidades de realização de refarming por intermédio de acordos consensuais entre operadoras ou do mercado secundário foram criticadas no âmbito do Acórdão 2.001/2022-TCU-Plenário, sendo que o Tribunal firmou entendimento de que somente a Anatel deveria conduzir eventual refarming, consoante exposto no item 9.2 do mencionado acórdão.

144. Assim, não foram identificados fatos ou argumentações relacionadas aos processos judiciais da Tim que tenham o condão de alterar as análises apresentadas nesta instrução.

V. Análise dos comentários do gestor

145. Em 31/10/2025, seguindo os ditames do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e do art. 8º da Portaria-Segecex 9/2020, concedeu-se a oportunidade à reguladora para que apresentasse comentários às propostas apresentadas em instrução preliminar de mérito sobre os autos, a fim de que se pronunciasse sobre as consequências práticas da implementação das medidas aventadas e/ou de suas eventuais alternativas (peça 53).

146. Dado que os encaminhamentos propostos e, conseqüentemente, os comentários da Anatel (peça 59) se referem especificamente a aspectos relacionados à questão do uso racional e adequado das faixas de frequência em tela, a análise da manifestação da agência foi realizada no âmbito da seção I da presente instrução.

CONCLUSÃO

147. Cuidam os autos de processo de desestatização, nos termos da IN-TCU 81/2018, relativo à primeira prorrogação das autorizações de uso de radiofrequências das faixas de 1.800 MHz, 1.900 MHz e 2.100 MHz, conferidas à empresa Oi Móvel S.A. e transferidas inicialmente para a Cozani RJ Infraestrutura e Redes de Telecomunicações S.A. e, posteriormente, para a Tim S.A., para a prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP).

148. Em 8/7/2022, a Anatel encaminhou a este Tribunal o extrato de informações sobre o pedido de primeira prorrogação dos termos de autorizações de uso das referidas faixas de frequências, (peças 2 a 4). Posteriormente, em 20/3/2023, a agência enviou ofício atualizando algumas informações do respectivo extrato (peças 5 a 7) relacionadas ao Acórdão-Anatel 375/2022, de 6/12/2022 (peça 16), que permitiu a prorrogação da outorga por meio da expedição do Ato Anatel 16625/2022 (peça 17).

149. Registra-se que tal decisão da agência configura ato administrativo provisório, ainda pendente da assinatura dos termos de autorização, etapa essa que, segundo a Anatel, ocorrerá após a manifestação deste órgão de controle. Ademais, tal ato tem permitido à prestadora manter a continuidade dos serviços até a deliberação final do poder público, sem causar prejuízo aos consumidores.

150. Juntamente com o presente processo, foram encaminhados outros pedidos de 1ª prorrogação de outras prestadoras de serviços de telecomunicações e que culminaram nos TC 007.663/2023-4, TC 007.650/2023-0, TC 007.655/2023-1, TC 022.033/2023-8. Esses cinco processos possuem diferentes relatores no âmbito deste Tribunal e por isso demandam uma maior coordenação e compatibilização entre os pareceres emitidos por esta unidade técnica.

151. O presente expediente concentrou-se em avaliar a conformidade dos procedimentos que deram suporte à decisão da Anatel de prorrogar os termos de autorização em foco, como registra o

Acórdão-Anatel 375/2022 (peça 16). Nesse sentido, buscou-se observar se a análise da reguladora evidenciou o cumprimento dos requisitos necessários para a renovação, previstos no art. 167, § 2º, da LGT e no art. 48 do Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências (RUE), anexo à Resolução-Anatel 671/2016, quais sejam: uso racional e adequado da radiofrequência, não cometimento de infrações reiteradas e desnecessidade de modificação de destinação do uso e das condições de uso da radiofrequência.

152. *Quanto ao primeiro requisito, noticia-se que os critérios de avaliação do uso racional e adequado da radiofrequência encontram-se positivados no Regulamento anexo à Resolução-Anatel 548/2010 e que a Anatel não observou o cumprimento de todos os itens do normativo. A agência alega em suas manifestações que a análise de uso racional do espectro somente pelo diagnóstico isolado do Índice Temporal de Eficiência (ITE) é suficiente e menos sujeito a imprecisões de interpretação. No entanto, viu-se que tal argumentação não merece prosperar dado que foram identificadas fragilidades na metodologia defendida pela Anatel.*

153. *Ademais, foi identificado que, mesmo se considerado o critério defendido pela agência, seis dos sete termos de autorizações objeto deste expediente não estão compatíveis com a exigência de que o ITE deve ser predominantemente positivo ou nulo nos últimos doze meses contados da data do pedido de renovação das outorgas.*

154. *Assim, se constatou que mesmo a Anatel tendo apresentado alterações na sua metodologia de análise ao longo do processo, ainda persistem indefinições a respeito dos critérios a serem estabelecidos para se definir o que seria um uso efetivo da faixa. Desta forma, está sendo proposta determinação no sentido de que sejam estabelecidos esses critérios objetivos e atualizados para avaliação do requisito de uso eficiente, além de considerar aspectos técnicos não discriminados nos regulamentos.*

155. *No entanto, considerando, excepcionalmente, por se tratar de processos referentes a pedidos de primeira prorrogação, não foram identificados elementos que evidenciem o uso não racional e inadequado da radiofrequência pela autorizatária que justifiquem o indeferimento da prorrogação dos Termos de Autorização ora em análise.*

156. *Quanto à análise do cometimento de infrações reiteradas, persiste a ausência de padrões objetivos, assentados no arcabouço jurídico da reguladora, que permitam a avaliação do referido critério mediante uma metodologia clara, contendo a definição do escopo abarcado (serviços, prazos, tipo e gravidade da violação etc.) e do número de infrações que caracterizam o conceito de “reiteradas”. Entretanto, também se entende que, excepcionalmente, esse fato não obsta a prorrogação dos presentes termos de uso radiofrequência, exclusivamente por se tratar de primeira renovação e, ainda, por não terem sido encontrados elementos que evidenciem inconformidades. Acrescenta-se que a proposta de encaminhamento que seria sugerida já se encontra contemplada nas deliberações realizadas recentemente em processos similares de primeiras prorrogações julgados pelo Plenário do TCU.*

157. *No que tange ao último quesito, considerando a jurisprudência do TCU sobre o tema, não foi identificada inconformidades referentes à mudança de destinação nas condições de uso das faixas submetidas à prorrogação. Desse modo, não se vislumbra descumprimento da condicionante de desnecessidade de modificação de destinação e de condições uso, prevista no art. 167, § 2º, e no art. 48 do regulamento aprovado pela Resolução-Anatel 671/2016.*

158. *Também cabe registrar que não foram identificados fatos ou argumentações relacionadas aos processos judiciais da Tim informados nos autos que tenham o condão de alterar as análises apresentadas nesta instrução.*

159. *Portanto, embora tenham sido constatadas inconformidade e fragilidades nas análises e conclusões da Anatel quanto aos requisitos previstos no art. 167, § 2º, da Lei 9.472/1997 (LGT) , considera-se que, excepcionalmente, por se tratar de processos referentes a pedidos de primeira prorrogação cuja prorrogação estava prevista juridicamente no edital e nos termos de autorizações, não se identifica óbice à prorrogação dos termos de autorização 16/2007/PVCP/SPV-ANATEL*

(25/2022/SOR-ANATEL); 22/2008/SPV-ANATEL (27/2022/SOR-ANATEL); 24/2008/SPV-ANATEL (28/2022/SOR-ANATEL); 66/2008/PVCP/SPV-ANATEL (29/2022/SOR-ANATEL); 24/2011/PVCP/SPV-ANATEL (31/2022/SOR-ANATEL) e 64/2013/PVCP/SPV-ANATEL (36/2022/SOR-ANATEL).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

160. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar, dado o escopo analisado nos presentes autos e ressalvadas as medidas a seguir, que não há óbice para o deferimento da prorrogação dos termos de autorização 25/2022/SOR-ANATEL, 27/2022/SOR-ANATEL, 28/2022/SOR-ANATEL, 29/2022/SOR-ANATEL, 31/2022/SOR-ANATEL, 36/2022/SOR-ANATEL;

b) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, determinar à Agência Nacional de Telecomunicações que, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, nos processos de prorrogação de outorgas de uso de radiofrequência, estabeleça em normativo critérios objetivos e atualizados para avaliação do requisito de uso eficiente da faixa de frequência, em consonância com o disposto no art. 19, inciso VIII, e caput e § 2º do art. 167 da Lei 9.472/1997 c/c os itens 9.4.1.1, 9.4.1.2, 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 2.001/2022-TCU-Plenário;

c) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar à Anatel que no estabelecimento dos critérios que regem a avaliação do requisito do uso eficiente da faixa de frequência, sejam considerados os seguintes aspectos, com vistas a tornar a análise regulatória fidedigna e compatível com a realidade de uso das faixas, em respeito ao princípio da razoabilidade:

a) a utilização de indicadores e métricas de modo a contabilizar o uso real da frequência, e não apenas a oscilação do uso (como o ITE); b) no cálculo da sua tendência evolutiva (ITE), não seja considerado como ITE neutro localidades cuja eficiência de uso do espectro é nula ($EUE = 0$); c) razoabilidade da janela de tempo avaliada, considerando os dados recentes e sem distorções significativas por fatores pontuais; e d) utilização de dados discriminados por área de prestação e subfaixa de frequências, contemplando, de forma individualizada, todos os estados e respectivos municípios que integram as regiões de cada termo de autorização.

d) comunicar a deliberação que vier a ser proferida, à Agência Nacional de Telecomunicações, destacando que o relatório e o voto que a fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

e) encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de processo de desestatização, na modalidade de acompanhamento, nos termos da Instrução Normativa TCU 81/2018, relativo à primeira prorrogação das autorizações de uso de radiofrequências nas faixas de 1.800 MHz, 1.900 MHz e 2.100 MHz, originalmente outorgadas à Oi Móvel S.A. e posteriormente transferidas à empresa Tim S.A., para a prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP).

2. O feito foi encaminhado a esta Corte pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), em cumprimento ao disposto no art. 10 da Instrução Normativa TCU 81/2018, que impõe o envio prévio das minutas e informações relativas às prorrogações de outorgas de radiofrequência, tendo sido instruído com extratos, estudos técnicos e decisões administrativas, notadamente o Acórdão-Anatel 375/2022.

3. Registre-se que a agência reguladora autorizou a prorrogação em caráter provisório, mediante a expedição de ato precário, condicionando a formalização definitiva à manifestação deste Tribunal, razão pela qual não há que se falar em afronta a ato jurídico perfeito.

4. O presente processo se insere em contexto mais amplo de apreciação de primeiras prorrogações de outorgas de radiofrequência por esta Corte, já examinadas em precedentes recentes envolvendo outras prestadoras do setor, o que impõe a necessária coerência decisória e uniformidade de entendimentos.

5. A unidade técnica realizou exame aprofundado da conformidade dos procedimentos adotados pela Anatel, especialmente quanto ao atendimento dos requisitos previstos no art. 167, § 2º, da Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT), a saber:

- a) uso racional e adequado do espectro;
- b) inexistência de infrações reiteradas; e
- c) ausência de necessidade de modificação da destinação ou das condições de uso das radiofrequências.

6. Ao final, a unidade instrutora concluiu pela inexistência de óbice à prorrogação das outorgas, ainda que tenham sido identificadas fragilidades relevantes na atuação regulatória da Anatel, e propôs, adicionalmente, determinações e recomendações com vistas ao aperfeiçoamento do arcabouço normativo e da atuação da agência.

7. Feito breve resumo do processo, passo a decidir.

8. Adianto, desde logo, que me alinho às conclusões alcançadas pela unidade técnica, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a expor.

I. Uso racional e adequado do espectro

9. O primeiro ponto central diz respeito à verificação do uso racional e adequado das radiofrequências, requisito essencial para a prorrogação das outorgas, nos termos do art. 167, § 2º, da LGT.

10. A análise técnica evidenciou que a Anatel fundamentou sua conclusão principalmente na existência de tráfego nas faixas e na observação de tendência de crescimento da Eficiência de Uso do Espectro (EUE), por meio do Índice Temporal de Eficiência (ITE).

11. Todavia, como bem apontado pela unidade técnica, a metodologia adotada pela agência não observou integralmente o Regulamento para Avaliação da Eficiência de Uso do Espectro (Resolução-Anatel 548/2010), especialmente no que tange à ausência de comparação da EUE com o Índice Mínimo de Eficiência (IME), critério expressamente previsto na norma.

12. Ademais, verificaram-se inconsistências relevantes na base de dados utilizada, entre as quais menciono:

- a) utilização de amostras não representativas das áreas de prestação;
- b) emprego de séries históricas incompatíveis com o intervalo normativo;
- c) inconsistências no número de municípios analisados; e

d) tratamento inadequado de localidades com EUE nula.

13. O recálculo realizado pela unidade técnica revelou, inclusive, que, para a maioria dos termos de autorização, a proporção de municípios com ITE neutro ou positivo é minoritária, havendo casos em que esse percentual é inferior a 10%, o que fragiliza sobremaneira a conclusão de uso eficiente do espectro.

14. Soma-se a isso o fato de que a análise original foi baseada, em grande medida, em dados da antiga detentora das outorgas (Oi Móvel), sem adequada consideração das mudanças decorrentes da transferência para a Tim.

15. Não obstante tais fragilidades, entendo, em consonância com a unidade técnica, que não há elementos suficientes que evidenciem, de forma inequívoca, o uso inadequado do espectro a ponto de justificar o indeferimento da prorrogação, sobretudo por se tratar de primeira renovação contratualmente prevista.

16. Nesse contexto, mostra-se adequada a proposta de se determinar à Anatel que estabeleça critérios objetivos e atualizados para a avaliação do uso eficiente do espectro, de modo a conferir maior segurança jurídica, transparência e aderência ao princípio da legalidade.

17. Igualmente pertinente a recomendação para o aprimoramento metodológico da análise, incluindo a utilização de métricas que reflitam o uso efetivo da frequência e a adequada discriminação dos dados por área de prestação e subfaixa.

II. Infrações reiteradas

18. No tocante ao segundo requisito, referente ao não cometimento de infrações reiteradas, a unidade técnica destacou a ausência de critérios objetivos no arcabouço normativo da Anatel para a caracterização desse conceito.

19. A análise conduzida pela agência baseou-se em levantamento de processos sancionatórios e em avaliação qualitativa, considerando aspectos como quantidade, gravidade e natureza das infrações, bem como sua correlação com o uso do espectro.

20. Embora tal abordagem represente evolução em relação a práticas anteriores, permanece a lacuna normativa quanto à definição objetiva do que se entende por “infrações reiteradas”, o que pode comprometer a previsibilidade e a impessoalidade das decisões.

21. Ainda assim, a unidade técnica concluiu, com acerto, que não foram identificados elementos suficientes que caracterizem a ocorrência de infrações reiteradas aptas a obstar a prorrogação, destacando que as infrações apuradas são, em geral, de menor gravidade, passíveis de correção e sem evidência de má-fé ou descumprimento sistemático de obrigações.

22. Ressalte-se que essa conclusão está em linha com a jurisprudência recente deste Tribunal em casos análogos, nos quais se optou por dar ciência à Anatel quanto à necessidade de definição de critérios objetivos, sem impedir a prorrogação das outorgas.

23. Assim, acompanho integralmente a unidade técnica ao não propor encaminhamento adicional específico neste ponto, por já se encontrar contemplado em deliberações anteriores desta Corte.

III. Modificação das condições de uso das radiofrequências

24. Quanto ao terceiro requisito, referente à eventual necessidade de modificação da destinação ou das condições de uso das faixas de radiofrequência, verificou-se que não há impedimentos à prorrogação.

25. No que se refere à faixa de 1.800 MHz, restou demonstrado que as condições de uso permanecem compatíveis com o ordenamento vigente, não havendo alteração de destinação que justifique o indeferimento.

26. Já em relação às faixas de 1.900 MHz e 2.100 MHz, embora haja previsão de **refarming** e atualização da canalização a partir de 2026, a Anatel estruturou a prorrogação de forma compatível com o marco regulatório vigente à época da decisão, não configurando afronta ao art. 167 da LGT.

27. Ademais, a jurisprudência deste Tribunal já assentou a possibilidade de prorrogação nessas condições, mesmo diante de alterações técnicas futuras, desde que devidamente justificadas.

28. Dessa forma, concordo com a unidade técnica no sentido de que o requisito em análise se encontra atendido.

IV. Processos judiciais e demais aspectos

29. No tocante aos processos judiciais envolvendo a Tim, verificou-se que não há decisões que comprometam a legalidade das prorrogações em exame, tendo o Poder Judiciário reconhecido a regularidade da atuação da Anatel.

30. Também merece registro a necessidade de aprimoramento na qualidade e completude das informações encaminhadas pela agência, uma vez que a insuficiência de dados ensejou a realização de múltiplas diligências, impactando a eficiência processual.

31. Tal aspecto reforça a pertinência das determinações e recomendações propostas pela unidade técnica.

V. Conclusão

32. Em síntese, o exame dos autos evidencia a existência de fragilidades relevantes na atuação regulatória da Anatel, especialmente no que tange à definição e aplicação de critérios objetivos para avaliação do uso eficiente do espectro e da ocorrência de infrações reiteradas.

33. Todavia, considerando que se trata de primeira prorrogação expressamente prevista nos instrumentos contratuais e no ordenamento jurídico vigente à época das outorgas, bem como a ausência de elementos que demonstrem, de forma inequívoca, o descumprimento dos requisitos legais, entendo que não há óbice ao deferimento das prorrogações.

34. Mostra-se, contudo, imprescindível a adoção das medidas propostas pela unidade técnica, com vistas ao aperfeiçoamento do ambiente regulatório e à prevenção de recorrência das fragilidades identificadas.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de abril de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 863/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.655/2023-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Desestatização.
3. Responsável: Carlos Manuel Baigorri (CPF 007.573.671-35), Presidente da Anatel.
4. Unidade jurisdicionada: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de desestatização, na modalidade de acompanhamento, nos termos da Instrução Normativa TCU 81/2018, relativo à primeira prorrogação das autorizações de uso de radiofrequências nas faixas de 1.800 MHz, 1.900 MHz e 2.100 MHz, originalmente outorgadas à Oi Móvel S.A. e posteriormente transferidas à empresa Tim S.A., para a prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar, dado o escopo analisado nos presentes autos, que não há óbice para o deferimento da prorrogação dos termos de autorização 25/2022/SOR-ANATEL, 27/2022/SOR-ANATEL, 28/2022/SOR-ANATEL, 29/2022/SOR-ANATEL, 31/2022/SOR-ANATEL, 36/2022/SOR-ANATEL;

9.2. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, determinar à Agência Nacional de Telecomunicações que, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, nos processos de prorrogação de outorgas de uso de radiofrequência, estabeleça em normativo critérios objetivos e atualizados para avaliação do requisito de uso eficiente da faixa de frequência, em consonância com o disposto nos arts. 19, inciso VIII, e 167, caput e § 2º, da Lei 9.472/1997 c/c os itens 9.4.1.1, 9.4.1.2, 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 2.001/2022-TCU-Plenário;

9.3. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, recomendar à Anatel que, no estabelecimento dos critérios que regem a avaliação do requisito do uso eficiente da faixa de frequência, sejam considerados os seguintes aspectos, com vistas a tornar a análise regulatória fidedigna e compatível com a realidade de uso das faixas, em respeito ao princípio da razoabilidade: a) utilização de indicadores e métricas de modo a contabilizar o uso real da frequência, e não apenas a oscilação do uso (como o ITE); b) no cálculo da sua tendência evolutiva (ITE), não consideração como ITE neutro de localidades cuja eficiência de uso do espectro é nula ($EUE = 0$); c) razoabilidade da janela de tempo avaliada, considerando os dados recentes e sem distorções significativas por fatores pontuais; e d) utilização de dados discriminados por área de prestação e subfaixa de frequências, contemplando, de forma individualizada, todos os estados e respectivos municípios que integram as regiões de cada termo de autorização;

9.4. informar à Agência Nacional de Telecomunicações acerca desta deliberação, destacando que o relatório e o voto que a fundamentam podem ser acessados no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.5. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 11/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/4/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0863-11/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas e Antonio Anastasia.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
 - 13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral