



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

PARECER n. 00436/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53557.000127/2023-01

INTERESSADO: Gabinete do Conselheiro Alexandre Freire

ASSUNTO: Projeto Piloto de Ambiente Regulatório Experimental (*Sandbox* Regulatório)

EMENTA: 1. Projeto de ambiente regulatório experimental - *Sandbox* Regulatório. (*sandbox*). Uso de equipamento de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, em ambiente fechado (*indoor*). 2. Considerações iniciais. 2.1. Reitera-se as considerações constantes no Parecer n° 00315/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU. 2.2. Existência de respaldo legal e jurídico para a implementação de programas de *Sandbox* Regulatório no âmbito do setor de telecomunicações. Art. 11 da LCP n° 182/2021. 2.3. Pela recomendação de observância das diretrizes da proposta regulamentar submetida ao Conselho Diretor da Agência nos denominados “projetos piloto”, no que for aplicável, evitando a existência de disparidades no tratamento regulatório a ser conferido no projeto e a regulamentação geral do tema no âmbito da Agência. 2.4. Outras considerações da Procuradoria. 3. Do Projeto de Ambiente Regulatório Experimental (*Sandbox*). Considerações da Procuradoria.

1. RELATÓRIO.

1. Trata-se de proposta de projeto piloto de Ambiente Regulatório Experimental (*sandbox*) sobre uso de equipamento de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, em ambiente fechado (*indoor*), apresentada por meio do Informe n° 93/2024/ORCN/SOR (SEI n° 12289808), em cumprimento à solicitação constante do Ofício n° 158/2024/AF-ANATEL (SEI n° 12178112).
2. A Minuta de Ato do referido projeto foi anexada ao referido Informe (SEI n° 12248627).
3. Encaminhada a proposta ao Conselheiro Relator Alexandre Freire, este a encaminhou a esta Procuradoria, em 08 de agosto de 2024, para manifestação, no prazo de 15 (quinze) dias, por meio do Ofício n° 175/2024/AF-ANATEL (SEI n° 175/2024/AF-ANATEL).
4. Quanto ao prazo para manifestação desta Procuradoria, ressalte-se que, em razão da necessidade de elaboração de pareceres em outros processos prioritários, não foi possível atender o prazo de 15 (quinze) dias, o que foi comunicado pelo Procurador-Geral ao Conselheiro Relator, tendo este deferido a dilação do prazo inicialmente estipulado.
5. É, em breves linhas, o relatório. Passa-se a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1 Considerações iniciais.

6. De início, reitera-se as considerações constantes no Parecer n° 00315/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
7. Consoante salientado no referido opinativo, o *Sandbox* Regulatório, em breves linhas, corresponde a um espaço experimental em ambiente isolado, controlado e seguro, de forma a permitir o desenvolvimento de projetos inovadores mediante a suspensão temporária de obrigações regulatórias.
8. Nesse sentido, é possível, ao afastar, de forma controlada e segura, a necessidade de cumprimento de obrigações regulatórias, que sejam promovidos “testes” de modelos inovadores que não atendam integralmente à regulação setorial.
9. A possibilidade de adoção de programas de ambiente regulatório experimental no âmbito da Administração Pública passou a ser expressamente admitida pela Lei Complementar n° 182, de 1º de junho de 2021, que, ao instituir o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador, previu o seguinte:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se:

[...]

II - ambiente regulatório experimental (*sandbox* regulatório): conjunto de condições especiais simplificadas para que as pessoas jurídicas participantes possam receber autorização temporária dos órgãos ou das entidades com competência de regulamentação setorial para desenvolver modelos de negócios inovadores e testar técnicas e tecnologias experimentais, mediante o cumprimento de critérios e de limites previamente estabelecidos pelo órgão ou entidade reguladora e por meio de procedimento facilitado.

Art. 11. Os órgãos e as entidades da administração pública com competência de regulamentação setorial poderão, individualmente ou em colaboração, no âmbito de programas de ambiente regulatório experimental (*sandbox* regulatório), afastar a incidência de normas sob sua competência em relação à entidade regulada ou aos grupos de entidades reguladas.

§ 1º A colaboração a que se refere o caput deste artigo poderá ser firmada entre os órgãos e as entidades, observadas suas competências.

§ 2º Entende-se por ambiente regulatório experimental (*sandbox* regulatório) o disposto no inciso II do caput do art. 2º desta Lei Complementar.

§ 3º O órgão ou a entidade a que se refere o caput deste artigo disporá sobre o funcionamento do programa de ambiente regulatório experimental e estabelecerá:

- I - os critérios para seleção ou para qualificação do regulado;
- II - a duração e o alcance da suspensão da incidência das normas; e
- III - as normas abrangidas.

10. Dessa maneira, tem-se que o estabelecimento de um Sandbox Regulatório com o objetivo de desenvolver iniciativas inovadora mediante a aplicação de um regime regulatório diferenciado e controlado é uma iniciativa expressamente autorizada por Lei Complementar.

11. A existência de respaldo legal e jurídico para a implementação de programas de Sandbox Regulatório no âmbito do setor de telecomunicações foi expressamente reconhecida por esta Procuradoria Federal Especializada ao analisar a proposta de Regulamento Geral de Serviços de Telecomunicações, ainda em curso na Agência. No Parecer nº 00460/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU, assim restou consignado:

167. O estabelecimento de um ambiente para a experimentação de modelos de negócio inovadores confere maior segurança jurídica, ao tempo que permite o acompanhamento da Agência em relação aos projetos em temas considerados prioritários. A medida é positiva ao incentivar o empreendedorismo inovador, direcionado a temas de interesse designados pela agência reguladora, de forma temporária e sem oferecer risco às aplicações regularmente autorizadas.

168. O modelo é adotado no âmbito internacional, sendo a Autoridade de Conduta Financeira do Reino Unido (FCA) uma das pioneiras quanto ao tema. Especificamente quanto ao setor de telecomunicações, a Comisión de Regulación de Comunicaciones da Colômbia (CRC) também regulou o tema relativo ao ambiente experimental.

169. No Brasil, a iniciativa de um Sandbox regulatório foi instituída pelo Banco Central do Brasil, por meio da Resolução BCB nº 29, de 26 de outubro de 2020, que *"estabelece as diretrizes para funcionamento do Ambiente Controlado de Testes para Inovações Financeiras e de Pagamento (Sandbox Regulatório) e as condições para o fornecimento de produtos e serviços no contexto desse ambiente no âmbito do Sistema Financeiro Nacional e do Sistema de Pagamentos Brasileiro"*. As regras específicas do primeiro ciclo do ambiente experimental foram definidas por meio da Resolução BCB nº 50, de 16 de dezembro de 2020.

170. A Resolução BCB nº 29/2020 estabelece, dentre outros aspectos, o conceito e os objetivos do Sandbox regulatório, deveres e prerrogativas dos interessados e do Bacen, critérios para participação e classificação, bem como disposições a respeito do encerramento das atividades dos participantes do Sandbox regulatório. A Resolução nº 50/2020, por sua vez, traz requisitos para instauração e execução do Ciclo 1 do Sandbox bem como sobre os procedimentos e requisitos aplicáveis à classificação e à autorização para participação nesse ambiente.

171. A Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), por meio de sua Resolução nº 381, de 04 de março de 2020, também estabeleceu no âmbito daquele órgão as condições necessárias para a autorização e o funcionamento, por tempo determinado, de sociedades seguradoras participantes exclusivamente de ambiente regulatório experimental (Sandbox Regulatório) que desenvolvam projeto inovador mediante o cumprimento de critérios e limites previamente estabelecidos.

[...]

183. Destaca-se que cada experimento poderá ter um objetivo distinto e, nesse sentido, os dispositivos da regulamentação que poderão ser flexibilizados em cada projeto podem ser diferentes. A possibilidade de serem afastados dispositivos regulamentares para fins de realização dos experimentos deve ser restrita àqueles que, de fato, não possam ser atendidos para a execução dos testes, comprometendo-os. O cumprimento das regras regulatórias é imperioso, razão pela qual é importante que a indicação das normas que o requerente estará dispensado de cumprir seja devidamente motivada no ato a ser editado.

184. Oportuno ressaltar, ainda, que, mesmo em um regime regulatório mais "flexível" em razão do ambiente experimental, em que o cumprimento de normas específicas podem ser dispensadas pelo regulador, não pode implicar renúncia ou descumprimento à legislação nacional. Em outras palavras, a flexibilidade normativa existente Sandbox não pode afastar o cumprimento das leis que regem o setor, mas, apenas, de normas de competência do ente regulador, consoante deflui do *caput* do art. 11 da LCP nº 182/2021.

185. Ao autorizar o funcionamento dos projetos experimentais que cumprirmos os critérios de avaliação, é importante, ainda, que se estabeleça, caso o projeto indique a necessidade do uso de radiofrequências, que a autorização experimental, as condições para o monitoramento de risco de uso das radiofrequências necessárias. Isso porque, uma vez concedida a autorização pretendida, o uso de radiofrequências deve ser coordenada para o uso adequado e sem interferências prejudiciais aos serviços já outorgados. Se detectada interferência prejudicial decorrente dos experimentos em sistemas regularmente autorizados, deve estar prevista a interrupção do teste.

12. A proposta de Regulamento Geral dos Serviços de Telecomunicações (RGST), constante do processo administrativo nº 53500.059638/2017-39, ainda não foi aprovada pelo Conselho Diretor da Agência, não tendo sido consolidadas, na regulamentação da Agência, as disposições específicas que deverão ser observadas na implementação de ambientes regulatórios experimentais no setor de telecomunicações.

13. No âmbito dos Pareceres nºs 00532/2023/PFE-ANATEL/PGF/AGU e 00579/2023/PFE-ANATEL/PGF/AGU, esta Procuradoria Federal Especializada entendeu que é possível, a princípio, a aprovação de projetos pilotos de Sandbox Regulatório antes da aprovação das normas regulamentares que balizarão esses ambientes experimentais, sendo tais programas expressamente autorizados pelo art. 11 da LCP nº 182/2021. Ressaltou-se, entretanto, que as diretrizes da proposta regulamentar submetida ao Conselho Diretor da Agência sejam observadas nos denominados "projetos piloto", no que for aplicável, evitando a existência de disparidades no tratamento regulatório a ser conferido no projeto e a regulamentação geral do tema no âmbito da Agência.

14. Outrossim, é importante ter-se em mente que a possibilidade de projetos experimentais tem por objetivo viabilizar projetos inovadores, com flexibilização de regras e ambiente controlado. Nesse sentido, a aprovação de projetos experimentais apresentados pela própria Agência, antes mesmo de estabelecidas as regras relativas ao Sandbox no setor de telecomunicações, não deve ser utilizada como mecanismo de substituição ao processo regulamentar da Agência, devendo ser utilizada com cautela.

15. Em regra, para alteração regulamentar, é pertinente que se utilize o processo regulamentar ordinário, que contém dentre uma de suas etapas a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR). Anote-se que, nos termos do art. 2º, inciso I, a

AIR é o "procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão".

16. O Sandbox Regulatório, por sua vez, deve ter um caráter mais excepcional e específico. Nos termos do art. 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021, o Sandbox Regulatório é o "conjunto de condições especiais simplificadas para que as pessoas jurídicas participantes possam receber autorização temporária dos órgãos ou das entidades com competência de regulamentação setorial para desenvolver modelos de negócios inovadores e testar técnicas e tecnologias experimentais, mediante o cumprimento de critérios e de limites previamente estabelecidos pelo órgão ou entidade reguladora e por meio de procedimento facilitado".

17. Trata-se de medida salutar a permitir o desenvolvimento do setor, incentivando-se modelos de negócios, técnicas e tecnologias inovadoras. No ponto, o Sandbox permite a coleta de informações dos experimentos com objetivo de, mais rapidamente, atualizar sua regulamentação e responder a inovações que surgirem no setor de telecomunicações.

18. Nesse sentido, esta Procuradoria recomendou, por meio do Parecer nº 00315/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU, que a Agência avaliasse se realmente o projeto ora em análise enquadra-se no ideário do Sandbox Regulatório e, em sendo o caso, realizasse as adequações e esclarecimentos necessários, observando as diretrizes da proposta regulamentar submetida ao Conselho Diretor da Agência no bojo do processo nº 53500.059638/2017-39, no que for aplicável, evitando a existência de disparidades no tratamento regulatório a ser conferido no projeto e a regulamentação geral do tema no âmbito da Agência.

19. Como relatado, o Conselheiro Relator Alexandre Freire, após as considerações desta Procuradoria constantes do Parecer nº 00315/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU, vislumbrou a possibilidade de solução por meio de *sandbox* regulatório.

20. Cumpre apenas observar que o presente projeto, da forma em que se encontram os autos, pode levar ao entendimento de que se refere a uma única empresa, o que não deve se admitir no âmbito do Sandbox Regulatório. Ademais, não há como olvidar que o projeto pode gerar precedentes quanto à utilização de outros equipamentos de radiação restrita na faixa de 71 GHz a 76 GHz, o que é vedado pela regulamentação vigente.

21. Consoante salientado no Parecer nº 00315/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU, o projeto de Sandbox deve ser global, ou seja, deve possibilitar a participação ampla de pessoas jurídicas interessadas em desenvolvê-lo como agentes elegíveis, mediante o cumprimento de critérios e de limites previamente estabelecidos.

22. Nesse sentido, recomenda-se que se esclareça se apenas a empresa Rohde & Schwarz do Brasil Ltda., que se apresentou inicialmente nos autos como interessada, produz esse escâner de segurança com as especificações apresentadas no Projeto de Ambiente Regulatório Experimental apresentado, operando na faixa de 71 GHz a 76 GHz, ou se há notícias de outras empresas que eventualmente também produzem equipamentos semelhantes e, portanto, também poderão se habilitar.

23. Como dito, é importante que o projeto de ambiente regulatório experimental possibilite a participação dos mais diversos interessados como agentes elegíveis, por óbvio, desde que atendidos os critérios e os limites previamente estabelecidos, não devendo se admitir direcionamento para um único produto ou empresa.

24. Feitas essas considerações iniciais, passemos a tratar do presente Projeto de Ambiente Regulatório Experimental (Sandbox).

2.2 Do Projeto de Ambiente Regulatório Experimental (Sandbox).

2.2.1. Objetivo e Escopo.

25. Consoante relatado, o Conselheiro Relator, por meio do Ofício nº 158/2024/AF-ANATEL, solicitou que a Superintendência de Outorgas e Recursos à Prestação apresentasse proposta de projeto de Sandbox Regulatório para Escâner Corporal com capacidade para operar na faixa de 70 GHz a 80 GHz como equipamento de radiação restrita.

26. Quanto ao objetivo do presente projeto, a Minuta de Ato, em seu item 1 do Anexo, estabelece:

1.1. Possibilitar o uso de equipamento de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, em ambiente fechado (*indoor*), incluindo a realização de estudos sobre a viabilidade de operação do equipamento.

27. No que se refere à delimitação do escopo para a realização do experimento, a Minuta de Ato, em seu item 3 do Anexo, apresenta a seguinte proposta:

3.1. O Ambiente Regulatório Experimental é caracterizado pela possibilidade de utilização de equipamento de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, em ambiente fechado (*indoor*), em condições distintas daquelas definidas no Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, aprovado pela Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017, com a pertinente emissão de Certificado de Homologação.

3.2. O Certificado de Homologação, a ser expedido no contexto do presente Ambiente Regulatório Experimental, se limita a equipamento de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, operando na subfaixa de radiofrequências de 71 GHz a 76 GHz.

3.3. Os agentes elegíveis para participação neste Ambiente Regulatório Experimental são os fabricantes de equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, ou seus representantes comerciais legalmente estabelecidos no país.

3.3.1. A comercialização desses equipamentos deve se dar apenas para entidades de segurança.

28. Quanto ao ponto, considerando que o presente projeto refere-se a um tipo específico de equipamento, reitera-se os termos dos parágrafos 20 a 23 deste opinativo.

29. É pertinente que se esclareça se há outros fabricantes de equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, além da empresa Rohde & Schwarz do Brasil Ltda., que se apresentou inicialmente nos autos como interessada.

30. Quanto às faixas de operação do Ambiente Regulatório Experimental, oportuno transcrever o item 3.2 do Informe nº 93/2024/ORCN/SOR:

3.2. Em que pese a solicitação do Conselheiro Relator da matéria ter feito referência à subfaixa de radiofrequências (RF) de 70 GHz a 80 GHz, verifica-se que a restrição de operação de equipamentos de radiação restrita se dá apenas para a subfaixa de 71 GHz a 76 GHz. Além disso, já existem equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita operando na subfaixa de 76 GHz a 80 GHz sem que tenham sido identificados quaisquer prejuízos tanto para os serviços de telecomunicações quanto para os cidadãos. Por tal motivo, entende-se adequado que o Ambiente Regulatório Experimental seja implementado apenas para a subfaixa de 71 GHz a 76 GHz, de maneira a fornecer subsídios para a avaliação da pertinência de se promover alterações regulamentares capazes de remover a referida restrição.

31. De fato, nos termos do item 3.2 do Anexo da Minuta de Ato, o certificado de homologação, a ser expedido no contexto do presente Ambiente Regulatório Experimental, se limita a equipamento de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, operando na subfaixa de radiofrequências de 71 GHz a 76 GHz.

32. Outrossim, verifica-se que o Sandbox Regulatório proposto prevê expressamente que a comercialização desses equipamentos deve se dar apenas para entidades de segurança, tendo, portanto, bem delimitado o escopo do projeto quanto ao ponto.

33. Nesse sentido, nos termos da Minuta de Ato, em seu item 3 do Anexo, foi realizada a delimitação do escopo para a realização do experimento, atendendo-se ao critério previsto no inciso I, art. 272 da minuta de RGST atualmente submetida ao Conselho Diretor da Agência.

34. Oportuno destacar, outrossim, que, muito embora o inciso I do art. 272 da minuta de RGST seja direcionado a projetos apresentados por pessoas jurídicas no sentido de fomentar a apresentação de projetos inovadores, no caso em análise, trata-se de um projeto apresentado pela Agência, mas que poderá ser implementado por pessoas jurídicas definidas, quais sejam, os fabricantes de equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, ou seus representantes comerciais legalmente estabelecidos no país. A realização dos experimentos será, portanto, de responsabilidade daqueles agentes elegíveis que se habilitarem.

35. As disposições regulatórias específicas ao projeto apresentado, inclusive quanto às normas que serão dispensadas no ambiente regulatório controlado serão objeto de análise detida mais adiante, neste opinativo

2.2.2. Período de vigência.

36. O item 2 do Anexo da Minuta de Ato trata do período de vigência do Ambiente Regulatório Experimental. De acordo com a proposta, o período de vigência deste Sandbox é de até 12 (doze) meses, contados a partir da entrada em vigor daquele Ato. E de acordo com o artigo 2º da Minuta de Ato, este entrará em vigor na data de sua publicação.

37. Isso significa que o Ambiente Regulatório Experimental deve encerrar-se em até 12 (doze) meses a partir da data da publicação do Ato em questão, independentemente do momento em que os agentes elegíveis apresentarem suas manifestações de interesse. Nesse sentido, muito embora o item 4.1 do Anexo da Minuta de Ato mencione a possibilidade de manifestação de interesse por até 6 (seis) meses após o início da vigência, importante ressaltar que o prazo máximo do Sandbox deve se limitar ao período de vigência de 12 (doze) meses deste Ambiente Regulatório Experimental.

38. Feitas essas considerações, entende-se que foi devidamente delimitado o período de realização do experimento, estando a proposta aderente ao que dispõe o inciso II do art. 272 da minuta de RGST.

2.2.3. Disposições regulatórias específicas.

39. No Informe nº 93/2024/ORCN/SOR, por expressa solicitação do Ofício nº 158/2024/AF-ANATEL, o corpo técnico debruça-se nos motivos regulatórios que levaram a Agência a vedar o uso de radiação restrita na faixa de 71 GHz a 76 GHz, senão vejamos:

Item "a" do parágrafo "5" do Ofício nº 158/2024/AF-ANATEL

a) avaliação dos motivos regulatórios que levaram a Agência a vedar o uso de radiação restrita na faixa de 71 GHz a 76 GHz, além da inexistência de óbice técnico, para verificar se realmente é possível realizar o experimento ora proposto;

3.4. Comentário: Sobre os motivos que levaram a Agência a vedar o uso de radiação restrita na faixa de RF de 71 GHz a 76 GHz, informa-se que:

3.4.1. O Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, aprovado pela Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017, estabelece intervalos de radiofrequências nos quais há restrições de uso por equipamentos de radiação restrita. Estes intervalos encontram-se na Tabela I do Regulamento.

3.4.2. Entre os intervalos de frequências listados na Tabela I do referido Regulamento, está a subfaixa de 71-76 GHz, na qual o equipamento Escâner Corporal, R&S® QPS201 Security Scanner opera.

3.4.3. Para avaliação das razões que levaram à restrição de uso desta subfaixa de radiofrequências, convém traçar um histórico desta restrição, desde a aprovação da primeira versão do Regulamento sobre Equipamentos de Radiação Restrita, que se deu pela Resolução nº 209, de 14 de janeiro de 2000. Tal Regulamento apresentava, em sua Tabela I, lista de faixas de frequências com restrições de uso, na qual verifica-se que havia restrição para operação de qualquer equipamento de radiação restrita em faixas de frequências acima de 38,6 GHz.

3.4.4. Mencionada restrição foi baseada na regulamentação adotada pelo órgão regulador dos Estados Unidos, a Comissão Federal de Comunicações (FCC, do inglês *Federal Communications Commission*).

3.4.5. A restrição estabelecida na regulamentação americana, nos termos da disposição 15.205¹ de seu Código Federal de Regulamentação, tinha como objetivo proteger as comunicações de sistemas de radiocomunicação de alta sensibilidade², operando em faixas acima de 38,6 GHz.

3.4.6. A adoção de disposição similar na regulamentação brasileira justificou-se pelo fato de que os Estados Unidos eram, à época, o principal fabricante de equipamentos de telecomunicações na Região 2. Além disso, buscando a harmonização regional do uso do espectro de radiofrequências nas Américas, julgou-se ser vantajoso seguir a regulamentação americana neste ponto.

3.4.7. Ademais, deve-se mencionar que a utilização das faixas de radiofrequências acima de 40 GHz no início dos

anos 2000 ainda era incipiente.

3.4.8. O Regulamento sobre Equipamentos de Radiação Restrita foi republicado diversas vezes com alterações desde a publicação da primeira versão, por meio das Resoluções nº 282/2001, nº 305/2002, nº 365/2004 e nº 506/2008. Em todas estas versões, o Regulamento estabeleceu a mesma restrição de uso de faixas acima de 38,6 GHz por equipamentos de radiação restrita.

3.4.9. Com a publicação do Regulamento aprovado pela Resolução nº 680, em 2017, e suas alterações, trazidas pelas Resoluções nº 718 e 726, ambas de 2020, a tabela de restrições de uso foi modificada para permitir que algumas subfaixas acima de 38,6 GHz pudessem ser utilizadas por equipamentos de radiação restrita, em função de solicitações recebidas pela Agência.

3.4.10. É importante pontuar que a operação de equipamentos de radiação restrita nas faixas de frequências acima de 38,6 GHz cujas restrições foram removidas não provocou interferências prejudiciais sobre sistemas de telecomunicações devidamente autorizados.

3.4.11. Neste ponto, deve-se ressaltar que a FCC modificou a disposição 15.205 de seu Código Federal de Regulamentação para permitir que determinados tipos de equipamentos de radiação restrita possam ser utilizados em algumas subfaixas específicas, acima de 38,6 GHz.

40. Outrossim, o corpo técnico reafirmou que, a partir da solicitação da empresa Rhode & Schwarz para utilização do Escâner Corporal, foi realizado um estudo para se permitir tal utilização no Brasil, destacando, no mesmo Informe nº 93/2024/ORCN/SOR, o seguinte:

3.5. A partir da solicitação da empresa Rhode & Schwarz para utilização do Escâner Corporal, R&S® QPS201 Security Scanner, como equipamento de radiação restrita, que opera em faixas de radiofrequências que incluem o intervalo de 71 GHz a 76 GHz, iniciou-se estudo para verificar a viabilidade de se permitir tal utilização no Brasil, de acordo com os informações apresentadas nos itens a seguir.

3.5.1. Destaca-se que, por meio do estudo realizado pela área técnica sobre os eventuais impactos do uso de equipamento de radiação restrita na faixa de RF de 71 GHz a 76 GHz, especificamente o que consta no Informe nº 44/2024/ORCN/SOR (SEI nº 11820496), verificou-se que atualmente a faixa encontra-se destinada a todos os serviços de telecomunicações de interesse restrito, compatíveis com a atribuição aos serviços de radiocomunicação Fixo e Móvel, como também, a todos os serviços compatíveis com os serviços Fixo por Satélite, Móvel por Satélite e Radiodifusão por Satélite, conforme o Plano de Atribuição, Destinação e Distribuição de Faixas de Radiofrequências, aprovado pela Resolução nº 759, de 19 de janeiro de 2023.

3.5.2. Outrossim, a Anatel estabeleceu requisitos técnicos para o uso da faixa de RF de 71 GHz a 76 GHz, por sistemas de radiocomunicação terrestres para aplicações ponto-a-ponto (radioenlaces), nos termos do Ato nº 915, de 01 de fevereiro de 2024. Já quanto ao uso desta faixa por sistemas satelitais, devem ser observados os requisitos estabelecidos pelo Ato nº 9.523, de 27 de outubro de 2021.

3.5.3. Diante disso, para avaliar o uso da subfaixa de RF de 71 GHz a 76 GHz, foi realizada uma consulta ao banco de dados da Anatel que revelou a existência de 669 estações atualmente licenciadas, todas vinculadas ao serviço limitado privado de sistemas de radioenlace terrestres. Além disso, verificou-se a inexistência de estações licenciadas para sistemas satelitais, em virtude de não existirem direitos de exploração de satélites concedidos nesta faixa de RF.

3.5.4. Adicionalmente, é imperativo ponderar sobre as grandezas físicas associadas à transmissão de sinais eletromagnéticos em subfaixas de RF acima de 70 GHz no espaço livre, nas quais a perda de propagação é significativa e os sinais são severamente atenuados por obstáculos. Além disso, os equipamentos que operam na faixa de RF de 71 GHz a 76 GHz utilizam, de forma geral, antenas com alto grau de direcionalidade. Levando em conta que estes fatores estão associados às características técnicas gerais de equipamento de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, conclui-se que o potencial de interferência prejudicial sobre outros sistemas de telecomunicações possui baixa probabilidade de ocorrência, especialmente considerando-se que a operação desses equipamentos é restrita a ambientes fechados (*indoor*).

3.5.5. Além disso, importa observar que, como já mencionado, na faixa de RF imediatamente adjacente, de 76 GHz a 81 GHz, há previsão para utilização de equipamentos de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, com limites operacionais alternativos, estabelecidos pelos Requisitos Técnicos para a Avaliação da Conformidade de Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, aprovados pelo Ato nº 14.448/2017, *in verbis*:

9.7. Emissor-sensor de Varredura Corporal para Aplicação de Segurança deve atender às seguintes condições:

9.7.1. O produto deve operar na faixa 76-81 GHz.

9.7.2. O produto deve ser utilizado somente em ambiente indoor.

9.7.3. A intensidade de campo na faixa de operação deve estar limitada a 31.405 µV/m a uma distância de 3 metros.

9.7.4. A largura de faixa do sinal transmitido não deve exceder 0,5% da frequência central.

9.7.5. A intensidade de campo das emissões espúrias não deve exceder aos limites estabelecidos na Tabela dos Limites Gerais de Emissão da referência 2.2.

(...)

3.5.6. Destaca-se que, de acordo com o que estabelece o item 9.7.2. dos Requisitos aprovados pelo Ato nº 14.448, de 2017, o uso dos equipamento de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, está limitado a ambientes fechados (*indoor*). Adicionalmente, menciona-se que foi estabelecido no item 9.7.3. limite de intensidade de campo de, no máximo, 31.405 µV/m, a uma distância de 3 metros. Esta especificação está em conformidade com o valor indicado no documento ET Docket No. 19-88 expedido pelo FCC para produtos do mesmo tipo.

The QPS 201 security scanner shall be certified according to the Commission's rules and must comply with the technical specifications applicable to operation under Part 15 of 47 CFR, except as permitted below. The requirement in 47 CFR § 15.205(a) is waived to permit the QPS 201 to operate in the 70-80 GHz restricted frequency band, and the requirement of §15.209(a) is relaxed to allow a transmitted field strength level of 31,405 µV/m as measured at 3 meters, with a reference bandwidth of 1 MHz in accordance with the requirements of 47 CFR § 15.35(b).

O scanner de segurança QPS 201 deverá ser certificado de acordo com as regras da Comissão e deve cumprir as especificações técnicas aplicáveis à operação conforme a Parte 15 do 47 CFR, exceto conforme permitido abaixo. O requisito previsto na seção 47 CFR § 15.205(a) é dispensado para permitir que o QPS 201 opere na faixa de frequência restrita de 70-80 GHz, e o requisito do §15.209(a) é relaxado para permitir um nível de intensidade de campo transmitido de 31.405 µV/m medido a 3 metros, com uma largura de banda de referência de 1 MHz de acordo com os requisitos do 47 CFR § 15.35(b).

(Traduziu-se)

3.5.7. Diante das considerações supra, do ponto de vista técnico, não se identificou óbice para realização do experimento ora proposto.

41. Nesse sentido, muito embora exista um óbice regulamentar que afasta a possibilidade de operação de equipamentos de radiação restrita na faixa de 71 GHz a 76 GHz, qual seja, o art. 7º do Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, aprovado pela Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017, o que impediria a operação do equipamento Escâner Corporal nessa faixa de radiofrequências, o corpo técnico não vislumbrou óbice ou prejuízo para o "experimento".

42. Assim é que, no item "5" da Minuta de Ato, são previstas "Disposições Regulatórias Específicas", em substituição a disposições normativas que serão flexibilizadas com o presente projeto.

43. De fato, nos termos do art. 272, inciso III, da Minuta de Regulamento Geral dos Serviços de Telecomunicações (RGST), cuja proposta tramita na Agência, *"os projetos que cumprirem os critérios de avaliação terão seu funcionamento autorizado em Ato específico do Conselho Diretor, que deverá também trazer: III – os dispositivos da regulamentação que o experimento estará desobrigado de cumprir"*.

44. Nesse sentido, o Anexo à Minuta de Ato estabelece a suspensão da vedação regulamentar que impede a operação de equipamentos de radiação restrita na subfaixa de 71 GHz a 76 GHz:

5.1. A restrição prevista na Tabela I do § 1º do art. 7º do Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, aprovado pela Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017, quanto à subfaixa de 71 GHz a 76 GHz, fica suspensa no âmbito deste Ambiente Regulatório Experimental.

5.2. As demais disposições regulamentares previstas no arcabouço regulatório da Agência, em especial aquelas dispostas no Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, aprovado pela Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017, bem como no Regulamento de Avaliação da Conformidade e de Homologação de Produtos para Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 715, de 23 de outubro de 2019, permanecem aplicáveis ao processo de certificação e homologação do equipamento de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, operando na subfaixa de radiofrequências de 71 GHz a 76 GHz, em ambiente fechado (*indoor*).

[...]

5.9. Caso necessário, outras disposições regulatórias, aqui não destacadas, poderão ser flexibilizadas para atingir o objetivo previsto no item 1 deste projeto piloto, desde que haja autorização expressa do Conselho Diretor da Agência, por meio de novo Ato.

45. Ainda a respeito dos dispositivos excepcionados, vejamos o que o corpo técnico destacou no Informe nº nº 93/2024/ORCN/SOR:

III - os dispositivos da regulamentação que o experimento estará desobrigado de cumprir;

Comentário: Observada a regulamentação vigente, a emissão do certificado de homologação do equipamento poderá ser realizada somente se afastada, excepcionalmente, a restrição para utilização da faixa de 71 GHz a 76 GHz por equipamentos de radiação restrita constante da Tabela I do § 1º do art. 7º do Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita. Diante disso, a Minuta de Ato (SEI nº 12248627) apresenta a seguinte proposta de redação:

5.1. A restrição prevista na Tabela I do § 1º do art. 7º do Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, aprovado pela Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017, quanto à subfaixa de 71 GHz a 76 GHz, fica suspensa no âmbito deste Ambiente Regulatório Experimental.

46. Nesse sentido, o único dispositivo que será excepcionado, caso aprovado o Projeto Piloto em questão é a Tabela I do § 1º do art. 7º do Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, aprovado pela Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017, quanto à subfaixa de 71 GHz a 76 GHz.

47. Chama-se a atenção ao teor do item 5.9 da Minuta, que prevê a possibilidade de flexibilização de outros dispositivos regulamentares para que se atinja o objetivo previsto na proposta de Ambiente Regulatório Experimental. Muito embora preveja-se que, para tanto, deve haver autorização expressa do Conselho Diretor da Agência, é importante destacar que a proposta apresentada nestes autos tem por objetivo possibilitar o uso de equipamento de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, em ambiente fechado (*indoor*), e, por outro lado, a realização de estudos sobre a viabilidade de operação do equipamento.

48. Deve-se ter atenção para que não sejam promovidas flexibilizações que tenham por objetivo apenas e tão somente viabilizar a utilização do equipamento, já que o ideário de um Sandbox regulatório é justamente a realização de experimentos, não se prestando a beneficiar a utilização de produto ou empresa específica.

49. Destaca-se que o art. 272, inciso IV, da Minuta de RGST, menciona que o Ato do Conselho Diretor deve trazer *"as condições para o experimento, bem como para a utilização e monitoramento de risco de uso das radiofrequências necessárias"*. A respeito, consta na Minuta de Anexo ao Ato a ser editado:

5.3. A operação do equipamento emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, no contexto deste Ambiente Regulatório Experimental, deve ocorrer em conformidade com a definição de ambiente fechado (*indoor*) e atender aos demais critérios estabelecidos nos Requisitos Técnicos para a Avaliação da Conformidade de Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, anexo ao Ato nº 14.448, de 4 de dezembro de 2017, quando aplicáveis a este tipo de produto.

5.4. Em caso de ocorrência de interferências prejudiciais em estações de sistemas autorizados a operar em caráter primário ou secundário, causadas pelo equipamento de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, as transmissões devem ser imediatamente interrompidas até que a causa da interferência seja devidamente eliminada, devendo a entidade notificar a Anatel sobre tais ocorrências e eventuais soluções adotadas para resolução de problemas.

5.5. Eventuais informações relacionadas a interferências causadas pelo equipamento objeto deste Ambiente Regulatório Experimental que venham a ser fornecidas por prestadoras de serviços de telecomunicações ou usuários de produtos de telecomunicações afetados serão consideradas pela Anatel para fins de estabelecimento de condicionantes operacionais ou para a interrupção da operação dos equipamentos em questão.

5.6. A entidade participante deste Ambiente Regulatório Experimental, sem prejuízo de outros deveres estabelecidos na regulamentação, deverá:

5.6.1. conceder acesso a informações relevantes, documentos e outros materiais pertinentes, incluindo as relativas ao seu desenvolvimento e aos resultados atingidos;

5.6.2. cooperar na discussão de soluções para o aprimoramento do produto, serviço ou solução regulatória e na supervisão em decorrência do monitoramento da atividade desenvolvida; e,

5.6.3. comunicar imediatamente à Anatel a ocorrência de extravio no equipamento ou materialização de riscos previstos e imprevistos no decorrer do desenvolvimento das atividades.

5.7. A Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação (SOR) poderá suspender, caso se trate de falha sanável, ou excluir uma entidade do presente Ambiente Regulatório Experimental, sem prejuízo de outras hipóteses previstas na regulamentação, em virtude de:

5.7.1. existência de falhas operacionais graves na implementação do Ambiente Regulatório Experimental, conforme apurado ou constatado durante o monitoramento do Ambiente Regulatório Experimental;

5.7.2. entendimento de que o uso do equipamento pela entidade participante gera riscos excessivos ou que não tenham sido previstos anteriormente;

5.7.3. entendimento de que o uso do equipamento causa interferência prejudicial a sistemas de telecomunicações autorizados a operar em caráter primário ou secundário, mostrando-se inapropriada a realização de alteração regulatória para permitir o uso de equipamentos de radiação restrita na subfaixa de interesse; ou

5.7.4. caso a entidade participante tenha:

5.7.4.1. deixado de cumprir com algum critério de elegibilidade;

5.7.4.2. apresentado informação inverídica; ou,

5.7.4.3. passado a desenvolver modelo de negócio distinto do admitido.

5.8. A suspensão ou exclusão de entidade desse Ambiente Regulatório Experimental acarretará a suspensão ou revogação do pertinente Certificado de Homologação.

5.8.1. Antes de se efetivar a decisão constante no *caput*, a SOR deverá conceder ao participante do Ambiente Regulatório Experimental prazo de 10 (dez) dias, contados da data de recebimento da comunicação, prorrogáveis por igual período, para apresentar as suas razões de defesa.

50. Nesse sentido, os itens 5.3 a 5.5 do Anexo à Minuta de Ato apresentam as condições específicas para o experimento, estabelecendo-se que a operação do equipamento emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, no contexto deste Ambiente Regulatório Experimental, deve ocorrer em conformidade com a definição de ambiente fechado (indoor) e atender aos demais critérios estabelecidos nos Requisitos Técnicos para a Avaliação da Conformidade de Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, anexo ao Ato nº 14.448, de 4 de dezembro de 2017, quando aplicáveis a este tipo de produto.

51. Os itens 5.4 e 5.7 tratam do monitoramento de risco de uso das radiofrequências necessárias, explicitando o controle da Agência no tocante a interferências prejudiciais e apontando a atribuição da Superintendência de Outorgas e Recursos à Prestação para suspender ou excluir participantes do Ambiente Regulatório Experimental nos casos indicados nos itens 5.7.1 a 5.7.4 da Minuta de Ato.

52. O item 5.8.1 estabelece a concessão de prazo, fixado em 10 (dez) dias, prorrogáveis por igual período, para a apresentação de razões de defesa, antes da suspensão ou exclusão da entidade do Ambiente Regulatório Experimental. No ponto, muito embora esta Procuradoria ressalte a importância de assegurar-se a ampla defesa e o contraditório das entidades envolvidas, considera importante prever-se a possibilidade de que a suspensão seja realizada de forma cautelar quando a gravidade das falhas encontradas puder causar riscos à prestação dos serviços de telecomunicações ou aos usuários envolvidos, ainda que não seja o caso de interferências prejudiciais, hipótese já tratada no item 5.4.

53. Ante o exposto, sob o ponto de vista das disposições regulatórias específicas, sobretudo considerando a ausência de identificação de riscos para os serviços de telecomunicações e para os cidadãos, não se vislumbram óbices à flexibilização da Tabela I do §1º do Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, aprovado pela Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017, quanto à subfaixa de 71 GHz a 76 GHz, ressalvadas as ponderações realizadas quanto às premissas de um Ambiente Regulatório Experimental, realizadas no Parecer nº 00315/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU e ratificadas anteriormente neste opinativo.

2.2.4. Operacionalização.

54. O item 6 do Anexo ao Ato apresentado trata da Operacionalização do Ambiente Regulatório Experimental em análise e estabelece um procedimento a ser adotado pelas interessadas:

6.1. Após a aprovação desse Ambiente Regulatório Experimental pelo Conselho Diretor, as entidades interessadas deverão submeter à SOR projeto, por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da Anatel, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

I - menção explícita ao presente Ambiente Regulatório Experimental;

II - motivação do interesse na adesão;

III - identificação do tipo, modelo e fabricante do equipamento;

IV - características técnicas do equipamento;

V - endereço e coordenadas geográficas do(s) local(is) de instalação do equipamento;

- VI - identificação da(s) entidade(s) que irá(ão) utilizar o equipamento;
- VII - descrição detalhada da aplicação pretendida com o uso do equipamento; e,
- VIII - demais informações consideradas relevantes pelo agente elegível interessado.

6.2. A formalização da participação no presente Ambiente Regulatório Experimental se dará por meio da expedição de Despacho Decisório do Superintendente de Outorga e Recursos à Prestação.

6.3. A Anatel poderá negar solicitações para participação no presente Ambiente Regulatório Experimental caso o projeto apresentado para a realização dos experimentos não atenda aos requisitos mínimos necessários, ou apresente riscos operacionais para o seu acompanhamento e controle ou para as redes das entidades autorizadas a operar em caráter primário ou secundário.

55. Nesse sentido, o Anexo à Minuta de Ato estabelece os requisitos que as interessadas em participar do Ambiente Regulatório Experimental devem apresentar à Agência, deixando claro que poderão ser negadas *"solicitações para participação no presente Ambiente Regulatório Experimental caso o projeto apresentado para a realização dos experimentos não atenda aos requisitos mínimos necessários, ou apresente riscos operacionais para o seu acompanhamento e controle ou para as redes das entidades autorizadas a operar em caráter primário ou secundário"*.

56. Importante destacar que o Item 4 do Anexo à Minuta de Ato trata do prazo para a manifestação de interesse dos agentes elegíveis:

4.1. Os agentes elegíveis interessados em participar do Ambiente Regulatório Experimental poderão solicitar à Anatel a avaliação da conformidade e a homologação do equipamento de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, para fins de realização de testes para avaliação de seu funcionamento, até 6 (seis) meses após o início da vigência.

4.1.1. A manifestação de interesse referida no *caput* não gera direito ou expectativa de direito a quaisquer das participantes ou interessadas no Ambiente Regulatório Experimental.

57. Nesse sentido, nos termos do item 4.1 da Minuta de Ato, em até 6 (seis) meses após o início da vigência do Ato que aprovar a realização do Ambiente Regulatório Experimental, as entidades interessadas poderão solicitar à Anatel a avaliação da conformidade e a homologação do equipamento de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, para fins de realização de testes para avaliação de seu funcionamento.

58. Por outro lado, o item 6.1 menciona a apresentação de projeto, sem mencionar o prazo para tanto, que contemple os requisitos apontados nos incisos daquele item. Ao que parece, ante à ausência de prazo estipulado para a sua apresentação, o projeto deverá ser apresentado à Agência no prazo apontado no item 4.1, e, portanto, o projeto deverá contemplar o pedido de *"avaliação da conformidade e a homologação do equipamento de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, para fins de realização de testes para avaliação de seu funcionamento"*. É importante, entretanto, que este aspecto seja melhor clarificado.

59. A competência da Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação para a emissão do Certificado de Homologação dos equipamentos que se enquadrem no âmbito ao Projeto Piloto em questão, indicada no item 6.4 da Minuta de Anexo ao Ato encontra-se em consonância com o art. 156, inciso VI do Regimento Interno da Agência.

60. Os itens 6.5 a 6.7 da Minuta de Anexo ao Ato, por sua vez, encontram-se assim redigidos:

6.5. As entidades participantes deste Ambiente Regulatório Experimental deverão manter um registro detalhado dos locais de instalação de todos os equipamentos, incluindo endereço, latitude e longitude, informando a Anatel sobre eventuais alterações ou inclusões de novos locais.

6.6. Após admissão neste Ambiente Regulatório Experimental, o monitoramento será realizado pela Superintendência de Fiscalização (SFI), inclusive por meio de medições, de acordo com as solicitações da área demandante, considerando as disposições regulatórias específicas estabelecidas neste projeto piloto e ao cumprimento das demais disposições regulamentares aplicáveis.

6.6.1. Deverá ser conferido acesso irrestrito aos locais de instalação dos equipamentos do tipo emissor-sensor de varredura corporal, incluídos no presente Ambiente Regulatório Experimental, para os servidores indicados pela SFI com vistas à realização das atividades de monitoramento citadas no *caput* desse dispositivo.

6.7. No processo de acompanhamento do Ambiente Regulatório Experimental, a Anatel poderá formular exigências para que a entidade participante tenha oportunidade de regularizar condutas ou ajustar falhas e riscos, caso sejam sanáveis, bem como exigências periódicas às entidades de segurança sobre eventuais interferências prejudiciais ocasionadas pela operação do equipamento.

61. As previsões contempladas nos itens acima transcritos relacionam-se com atividades de monitoramento da operação realizada no âmbito do Sandbox Regulatório ora apresentado, mas, também relacionam-se com a necessidade de acompanhamento e fiscalização regular por esta Agência Reguladora.

62. No ponto, é importante salientar que as entidades que sejam consideradas habilitadas e participem efetivamente do Ambiente Regulatório Experimental devem submeter-se integralmente à fiscalização da Agência. Muito embora a restrição apresentada na Tabela I do § 1º do art. 7º do Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita fique suspensa no âmbito do Sandbox em questão, devem ser cumpridas todas as demais regras legais e regulamentares pertinentes, como, inclusive, destacado no item 5.2 da proposta.

63. Outrossim, é importante ressaltar o teor do item 6.8 da proposta, que estabelece a necessidade de encaminhamento de relatório preliminar 3 (três) meses após a emissão do Certificado de Homologação, podendo esse prazo ser dilatado caso sejam apresentadas justificativas para tanto, ou seja, de forma motivada. Sugere-se deixar claro a autoridade a quem competirá a dilação desse prazo.

2.2.5. Encerramento do projeto

64. O item 7 da Minuta de Anexo do Ato trata do "Encerramento do Projeto Piloto", nos seguintes termos:

7.1. O Ambiente Regulatório Experimental será encerrado com o término do prazo definido no item 2 deste Ato

ou, a qualquer tempo, caso a Agência entenda não haver interesse em sua continuidade.

7.1.1. O encerramento do Ambiente Regulatório Experimental na situação em que se identifique inadequação do modelo proposto implica a revogação dos Certificados de Homologação expedidos.

7.2. Ao final do Ambiente Regulatório Experimental, deverão ser avaliados os resultados do projeto piloto, com eventual proposta ao Conselho Diretor de iniciativas para a solução definitiva da questão.

7.3. O prazo definido no item 2 poderá ser prorrogado pelo Conselho Diretor caso se mostre necessário.

7.4. O encerramento do Ambiente Regulatório Experimental não gerará direito adquirido ou expectativa de direito às entidades participantes, proponentes ou demais interessados no presente projeto piloto de Ambiente Regulatório Experimental.

65. Quanto ao ponto, cumpre ressaltar que, nos termos do art. 272, inciso V, da Minuta de RGST, cuja proposta tramita na Agência, *"os projetos que cumprirem os critérios de avaliação terão seu funcionamento autorizado em Ato específico do Conselho Diretor; que deverá também trazer: V – critérios aplicáveis para o encerramento das atividades, em especial para resguardar os interesses dos usuários que sejam eventualmente envolvidos"*.

66. De fato, entende-se pertinente que a Minuta de Ato estabeleça os critérios aplicáveis para o encerramento das atividades, em especial para resguardar os interesses dos usuários envolvidos, se for o caso.

67. Quanto ao item 7.1.1, recomenda-se que ele preveja também expressamente que tal encerramento não gera qualquer direito às entidades autorizadas à devolução de valores pagos, nem as desonera de eventuais obrigações com terceiros, inclusive aquelas firmadas com a Anatel.

68. Cite-se, a título exemplificativo, o item 5.1.1 do Ato nº 2062, de 27 de fevereiro de 2024 (SEI nº 11573545), que autorizou a realização de Projeto Piloto de Ambiente Regulatório Experimental, por meio da suspensão de disposições regulamentares de forma a viabilizar o uso de repetidores e reforçadores de sinais do Serviço Móvel Pessoal por entidades municipais para a expansão da cobertura deste serviço:

8.1.1. O encerramento do ambiente regulatório experimental em prazo inferior àquele definido no item 2 deste Projeto Piloto implica na extinção da autorização de uso de radiofrequências e não gera direito às entidades autorizadas, nem mesmo quanto à devolução dos valores quitados, além de não as desonerar de eventuais obrigações com terceiros, inclusive aquelas firmadas com a Anatel.

69. Recomenda-se, assim, que a Agência avalie adotar redação semelhante, com os ajustes pertinentes. Por exemplo, pode ser utilizada a seguinte redação:

7.1.1. O encerramento do Ambiente Regulatório Experimental na situação em que se identifique inadequação do modelo proposto implica na revogação dos Certificados de Homologação expedidos e não gera direito às entidades autorizadas, nem mesmo quanto à devolução dos valores quitados, além de não as desonerar de eventuais obrigações com terceiros, inclusive aquelas firmadas com a Anatel.

70. Quanto ao item 7.3, recomenda-se que a Agência avalie se não seria o caso de remanejá-lo para o item 2 da Minuta de Anexo do Ato, já que é este que trata do período de vigência. Ademais, quanto à eventual prorrogação do período de vigência, recomenda-se que a Agência estipule um prazo máximo para tal prorrogação, o qual deve se traduzir em um prazo que a Agência entenda razoável para tanto.

71. Com isso, o período de realização do experimento, inclusive com eventual prorrogação, estará delimitado, em conformidade com o que dispõe o inciso II do art. 272 da minuta de RGST.

72. Outrossim, também é possível que se avalie a inclusão de disposição semelhante àquela constante do item 8.3 do já citado Ato nº 2062, de 27 de fevereiro de 2024:

8.3. Excepcionalmente, o Conselho Diretor poderá estender o prazo deste projeto piloto e autorizar a manutenção do funcionamento dos equipamentos até que as iniciativas propostas, a que se refere o item 8.2, seja avaliada e deliberada de maneira definitiva pelo Conselho Diretor da Anatel. Nestes casos, serão devidas todas as taxas e preços públicos referentes às outorgas e licenciamento das estações.

73. Note-se, inclusive, que tal disposição é semelhante àquela constante do artigo 274 da Minuta de RGST, *verbis*:

Art. 274. Ao final da realização do experimento, caso este tenha sido bem sucedido, atendido os requisitos do ato convocatório e trazido significativos ganhos à sociedade, a Anatel poderá, a seu critério e após análise de conveniência e oportunidade, expedir Ato do Conselho Diretor permitindo às empresas interessadas a prestação do modelo de negócio inovador, testado no referido experimento, enquanto a Anatel procede com o processo de atualização de sua regulamentação.

74. Nesse caso, restará facultada ao Conselho Diretor a extensão do prazo de vigência até a respectiva regulação definitiva da matéria, permitindo-se excepcionalmente o funcionamento dos equipamentos até então.

3. CONCLUSÃO.

75. Diante do exposto, esta Procuradoria Federal Especializada, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia Geral da União, conclui o seguinte:

a) Reitera-se as considerações constantes no Parecer nº 00315/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU;

b) No âmbito dos Pareceres nºs 00532/2023/PFE-ANATEL/PGF/AGU e 00579/2023/PFE-ANATEL/PGF/AGU, esta Procuradoria Federal Especializada entendeu que é possível, a princípio, a aprovação de projetos pilotos de Sandbox Regulatório antes da aprovação das normas regulamentares que balizarão esses ambientes experimentais, sendo tais programas expressamente autorizados pelo art. 11 da LCP nº 182/2021. Ressaltou-se, entretanto, que as diretrizes da proposta regulamentar

submetida ao Conselho Diretor da Agência sejam observadas nos denominados “projetos piloto”, no que for aplicável, evitando a existência de disparidades no tratamento regulatório a ser conferido no projeto e a regulamentação geral do tema no âmbito da Agência;

c) Outrossim, é importante ter-se em mente que a possibilidade de projetos experimentais tem por objetivo viabilizar projetos inovadores, com flexibilização de regras e ambiente controlado. Nesse sentido, a aprovação de projetos experimentais apresentados pela própria Agência, antes mesmo de estabelecidas as regras relativas ao Sandbox no setor de telecomunicações, não deve ser utilizada como mecanismo de substituição ao processo regulamentar da Agência, devendo ser utilizada com cautela;

d) Trata-se de medida salutar a permitir o desenvolvimento do setor, incentivando-se modelos de negócios, técnicas e tecnologias inovadoras. No ponto, o Sandbox permite a coleta de informações dos experimentos com objetivo de, mais rapidamente, atualizar sua regulamentação e responder a inovações que surgirem no setor de telecomunicações;

e) Cumpre apenas observar que o presente projeto, da forma em que se encontram os autos, pode levar ao entendimento de que se refere a uma única empresa, o que não deve se admitir no âmbito do Sandbox Regulatório. Ademais, não há como olvidar que o projeto pode gerar precedentes quanto à utilização de outros equipamentos de radiação restrita na faixa de 71 GHz a 76 GHz, o que é vedado pela regulamentação vigente;

e.1) Consoante salientado no Parecer nº 00315/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU, o projeto de Sandbox deve ser global, ou seja, deve possibilitar a participação ampla de pessoas jurídicas interessadas em desenvolvê-lo como agentes elegíveis, mediante o cumprimento de critérios e de limites previamente estabelecidos;

e.2) Nesse sentido, recomenda-se que se esclareça se apenas a empresa Rohde & Schwarz do Brasil Ltda., que se apresentou inicialmente nos autos como interessada, produz esse escâner de segurança com as especificações apresentadas no Projeto de Ambiente Regulatório Experimental apresentado, operando na faixa de 71 GHz a 76 GHz, ou se há notícias de outras empresas que eventualmente também produzem equipamentos semelhantes e, portanto, também poderão se habilitar;

e.3) É importante que o projeto de ambiente regulatório experimental possibilite a participação dos mais diversos interessados como agentes elegíveis, por óbvio, desde que atendidos os critérios e os limites previamente estabelecidos, não devendo se admitir direcionamento para um único produto ou empresa;

f) Quanto ao objetivo e escopo, considerando que o presente projeto refere-se a um tipo específico de equipamento, reitera-se os termos dos parágrafos 20 a 23 deste opinativo;

f.1) É pertinente que se esclareça se há outros fabricantes de equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, além da empresa Rohde & Schwarz do Brasil Ltda., que se apresentou inicialmente nos autos como interessada;

g) Nos termos da Minuta de Ato, em seu item 3 do Anexo, foi realizada a delimitação do escopo para a realização do experimento, atendendo-se ao critério previsto no inciso I, art. 272 da minuta de RGST atualmente submetida ao Conselho Diretor da Agência;

g.1) Oportuno destacar, outrossim, que, muito embora o inciso I do art. 272 da minuta de RGST seja direcionado a projetos apresentados por pessoas jurídicas no sentido de fomentar a apresentação de projetos inovadores, no caso em análise, trata-se de um projeto apresentado pela Agência, mas que poderá ser implementado por pessoas jurídicas definidas, quais sejam, os fabricantes de equipamentos de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor de varredura corporal para aplicação de segurança, ou seus representantes comerciais legalmente estabelecidos no país. A realização dos experimentos será, portanto, de responsabilidade daqueles agentes elegíveis que se habilitarem;

h) Quanto ao período de vigência, muito embora o item 4.1 do Anexo da Minuta de Ato mencione a possibilidade de manifestação de interesse por até 6 (seis) meses após o início da vigência, importante ressaltar que o prazo máximo do Sandbox deve se limitar ao período de vigência de 12 (doze) meses deste Ambiente Regulatório Experimental;

h.1) Feitas essas considerações, entende-se que foi devidamente delimitado o período de realização do experimento, estando a proposta aderente ao que dispõe o inciso II do art. 272 da minuta de RGST;

i) Quanto aos dispositivos da regulamentação que o experimento estará desobrigado de cumprir, a proposta afasta a Tabela I do § 1º do art. 7º do Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, aprovado pela Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017, quanto à subfaixa de 71 GHz a 76 GHz;

j) Chama-se a atenção ao teor do item 5.9 da Minuta, que prevê a possibilidade de flexibilização de outros dispositivos regulamentares para que se atinja o objetivo previsto na proposta de Ambiente Regulatório Experimental. Deve-se ter atenção para que não sejam promovidas flexibilizações que tenham por objetivo apenas e tão somente viabilizar a utilização do equipamento, já que o ideário de um Sandbox regulatório é justamente a realização de experimentos, não se prestando a beneficiar a utilização de produto ou empresa específica;

k) O item 5.8.1 estabelece a concessão de prazo, fixado em 10 (dez) dias, prorrogáveis por igual período, para a apresentação de razões de defesa, antes da suspensão ou exclusão da entidade do Ambiente Regulatório Experimental. No ponto, muito embora esta Procuradoria ressalte a importância de assegurar-se a ampla defesa e o contraditório das entidades envolvidas, considera importante prever-se a possibilidade de que a suspensão seja realizada de forma cautelar quando a gravidade das falhas encontradas puder causar riscos à prestação dos serviços de telecomunicações ou aos usuários envolvidos, ainda que não seja o caso de interferências prejudiciais, hipótese já tratada no item 5.4;

l) Sob o ponto de vista das disposições regulatórias específicas, sobretudo considerando a ausência de identificação de riscos para os serviços de telecomunicações e para os cidadãos, não se vislumbram óbices jurídicos à flexibilização da Tabela I do § 1º do Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita, aprovado pela Resolução nº 680, de 27 de junho de 2017, quanto à subfaixa de 71 GHz a 76 GHz, ressalvadas as ponderações realizadas quanto às premissas de um Ambiente Regulatório Experimental;

m) O Anexo à Minuta de Ato estabelece os requisitos que as interessadas em participar do Ambiente Regulatório Experimental devem apresentar à Agência, deixando claro que poderão ser negadas *"solicitações para participação no presente Ambiente Regulatório Experimental caso o projeto apresentado para a realização dos experimentos não atenda aos requisitos mínimos necessários, ou apresente riscos operacionais para o seu acompanhamento e controle ou para as redes das entidades autorizadas a operar em caráter primário ou secundário"*;

n) O item 4.1 da Minuta de Ato dispõe que, em até 6 (seis) meses após o início da vigência do Ato que aprovar a realização do Ambiente Regulatório Experimental, as entidades interessadas poderão solicitar à Anatel a avaliação da conformidade e a homologação do equipamento, para fins de realização de testes para avaliação de seu funcionamento;

o) Por outro lado, o item 6.1 menciona a apresentação de projeto, sem mencionar o prazo para tanto, que contemple os requisitos apontados nos incisos daquele item. Ao que parece, ante à ausência de prazo estipulado para a sua apresentação, o projeto deverá ser apresentado à Agência no prazo apontado no item 4.1, e, portanto, o projeto deverá contemplar o pedido de *"avaliação da conformidade e a homologação do equipamento de radiocomunicação de radiação restrita, do tipo emissor-sensor"*

de varredura corporal para aplicação de segurança, para fins de realização de testes para avaliação de seu funcionamento". É importante, entretanto, que este aspecto seja melhor clarificado;

p) A competência da Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação para a emissão do Certificado de Homologação dos equipamentos que se enquadrem no âmbito ao Projeto Piloto em questão, indicada no item 6.4 da Minuta de Anexo ao Ato encontra-se em consonância com o art. 156, inciso VI do Regimento Interno da Agência;

q) As entidades que sejam consideradas habilitadas e participem efetivamente do Ambiente Regulatório Experimental devem submeter-se integralmente à fiscalização da Agência. Muito embora a restrição apresentada na Tabela I do § 1º do art. 7º do Regulamento sobre Equipamentos de Radiocomunicação de Radiação Restrita fique suspensa no âmbito do Sandbox em questão, devem ser cumpridas todas as demais regras legais e regulamentares pertinentes;

r) No que tange ao item 6.8 da proposta, que estabelece a necessidade de encaminhamento de relatório preliminar 3 (três) meses após a emissão do Certificado de Homologação, podendo esse prazo ser dilatado caso sejam apresentadas justificativas para tanto, ou seja, de forma motivada, sugere-se deixar claro a autoridade a quem competirá a dilação desse prazo;

s) Quanto ao encerramento do projeto, entende-se pertinente que a Minuta de Ato estabeleça os critérios aplicáveis para o encerramento das atividades, em especial para resguardar os interesses dos usuários envolvidos, se for o caso;

s.1) Quanto ao item 7.1.1, recomenda-se que ele preveja também expressamente que tal encerramento não gera qualquer direito às entidades autorizadas à devolução de valores pagos, nem as desonera de eventuais obrigações com terceiros, inclusive aquelas firmadas com a Anatel;

s.2) Recomenda-se, assim, que a Agência avalie adotar redação semelhante a do item 5.1.1 do Ato nº 2062, de 27 de fevereiro de 2024 (SEI nº 11573545), com os ajustes pertinentes. Por exemplo, pode ser utilizada a seguinte redação:

7.1.1. O encerramento do Ambiente Regulatório Experimental na situação em que se identifique inadequação do modelo proposto implica na revogação dos Certificados de Homologação expedidos e não gera direito às entidades autorizadas, nem mesmo quanto à devolução dos valores quitados, além de não as desonerar de eventuais obrigações com terceiros, inclusive aquelas firmadas com a Anatel.

s.4) Quanto ao item 7.3, recomenda-se que a Agência avalie se não seria o caso de remanejá-lo para o item 2 da Minuta de Anexo do Ato, já que é este que trata do período de vigência. Ademais, quanto à eventual prorrogação do período de vigência, recomenda-se que a Agência estipule um prazo máximo para tal prorrogação, o qual deve se traduzir em um prazo que a Agência entenda razoável para tanto;

s.5) Com isso, o período de realização do experimento, inclusive com eventual prorrogação, estará delimitado, em conformidade com o que dispõe o inciso II do art. 272 da minuta de RGST;

s.6) Outrossim, também é possível que se avalie a inclusão de disposição semelhante àquela constante do item 8.3 do já citado Ato nº 2062, de 27 de fevereiro de 2024. Note-se, inclusive, que tal disposição é semelhante àquela constante do artigo 274 da Minuta de RGST;

s.7) Nesse caso, restará facultada ao Conselho Diretor a extensão do prazo de vigência até a respectiva regulação definitiva da matéria, permitindo-se excepcionalmente o funcionamento dos equipamentos até então.

À consideração superior.

Brasília, 30 de agosto de 2024.

(assinado eletronicamente)

LUCIANA CHAVES FREIRE FÉLIX

Procuradora Federal

Matrícula Siape nº 1.585.078

(assinado eletronicamente)

PATRÍCIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI

Coordenadora de Procedimentos Regulatórios

Procuradora Federal

Matrícula Siape nº 1.585.041

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53557000127202301 e da chave de acesso 2653fd04



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1602431432 e chave de acesso 2653fd04 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA FERREIRA DE HOLANDA CAVALCANTI, com certificado A1 institucional



Documento assinado eletronicamente por LUCIANA CHAVES FREIRE FÉLIX, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1602431432 e chave de acesso 2653fd04 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCIANA CHAVES FREIRE FÉLIX, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 30-08-2024 16:23. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL ADJUNTA EM MATÉRIA FINALÍSTICA
SETOR DE AUTARQUIAS SUL, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR - BRASÍLIA/DF.
CEP: 70070-940 - TELEFONE: (61) 2312-2069

DESPACHO n. 05347/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53557.000127/2023-01

INTERESSADO: Gabinete do Conselheiro Alexandre Freire.

ASSUNTO: Projeto Piloto de Ambiente Regulatório Experimental (*Sandbox* Regulatório).

1. De acordo com o **Parecer nº 436/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU**.
2. Encaminhem-se os autos para análise e aprovação do Procurador-Geral.

Brasília, 03 de setembro de 2024.

(assinado eletronicamente)

CAROLINA SCHERER

Procuradora-Geral Adjunta - Matéria Finalística

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53557000127202301 e da chave de acesso 2653fd04



Documento assinado eletronicamente por CAROLINA SCHERER, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1612119007 e chave de acesso 2653fd04 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINA SCHERER, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 03-09-2024 14:11. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL
SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2377

DESPACHO n. 05356/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53557.000127/2023-01

INTERESSADO: ROHDE E SCHWARZ DO BRASIL LTDA.

ASSUNTO: Projeto Piloto de Ambiente Regulatório Experimental (*Sandbox* Regulatório).

1. Aprovo o Parecer nº 436/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU, na forma do Despacho nº 5347/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
2. Restituam-se os autos à origem.

Brasília, data da assinatura.

(assinado eletronicamente)
CÁSSIO CAVALCANTE ANDRADE
Procurador-Geral

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53557000127202301 e da chave de acesso 2653fd04



Documento assinado eletronicamente por CASSIO CAVALCANTE ANDRADE, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1612585652 e chave de acesso 2653fd04 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CASSIO CAVALCANTE ANDRADE, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 04-09-2024 14:24. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
