



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA
COORDENAÇÃO DE ENERGIA

SGAN, QUADRA 603 / MÓDULOS "I" E "J" CEP 70830-110, BRASÍLIA/DF BRASIL - TELEFONE (61) 2192-8614 FAX: (61) 2192-8149 E-MAIL:
PROCURADORIAFEDERAL@ANEEL.GOV.BR

PARECER Nº 00210/2025/PFANEEL/PGF/AGU

NUP: 48500.002691/2024-57

INTERESSADOS: AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES - ANATEL

ASSUNTOS: ENERGIA ELÉTRICA

EMENTA: Compartilhamento de infraestrutura. Pontos de fixação em postes. Ativos do serviço público de distribuição de energia elétrica. Resolução Conjunta ANEEL/ANATEL. Exploração do espaço em infraestrutura (compartilhamento) e direito de exploração comercial do espaço. Atividades acessórias. Modelo de exploração dos espaços em infraestrutura. Interpretação do art. 16 do Decreto nº 12.068/2024. Regulação do compartilhamento de postes das concessionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica. Natureza regulamentar.

1. A Diretora Agnes Maria de Aragão da Costa encaminha o Memorando nº 58/2025-DIR - AMAC/ANEEL para questionar a Procuradoria Federal na ANEEL (PF-ANEEL) sobre a proposta de aprimoramento da Regulamentação Conjunta ANEEL e Anatel relativa ao compartilhamento de infraestrutura entre os setores de distribuição de energia elétrica e de telecomunicações.

1. RELATÓRIO

2. A presente manifestação jurídica é elaborada em resposta ao Memorando nº 58/2025-DIR - AMAC/ANEEL, da Diretora Agnes Maria de Aragão da Costa, que solicita manifestação sobre a inteligência e o alcance do art. 16 do Decreto nº 12.068/2024. A consulta busca subsidiar a elaboração de voto sobre a proposta de aprimoramento da Regulamentação Conjunta ANEEL e Anatel relativa ao compartilhamento de infraestrutura.

3. Na ANEEL, a avaliação da proposta de aprimoramento da Regulamentação Conjunta ANEEL e Anatel relativa ao compartilhamento de infraestrutura entre os setores de distribuição de energia elétrica e de telecomunicações teve início no âmbito do Processo nº 48500.003090/2018-13.

4. Na Nota Técnica nº 88/2023-STD/SMA/ANEEL (48552.002176/2023-00), as respectivas Unidades Organizacionais da ANEEL emitiram posicionamento técnico sobre a proposta após avaliar as contribuições recebidas no âmbito da Consulta Pública – CP nº 073/2021. Chamada a se pronunciar sobre a proposta normativa, pela Assessoria do então Diretor Hélivo Neves Guerra, a PF-ANEEL emitiu o Parecer nº 297/2023/PFANEEL/PGF/AGU.

5. A matéria foi submetida à apreciação da Diretoria da ANEEL na 39ª RPO de 2023, em 24 de outubro de 2023, quando o então Diretor Hélivo Neves Guerra apresentou voto alinhado à deliberação da Anatel, no sentido de obrigar a cessão da exploração de infraestrutura a terceiros, sempre que houvesse interessados, por meio de chamada pública.

6. Na ocasião, o Diretor Fernando Luiz Mosna Ferreira da Silva pediu vistas e, posteriormente, apresentou seu voto na 17ª RPO de 2024, propondo alterações relevantes na proposta normativa, entre elas, a de manutenção da prerrogativa da distribuidora sobre a exploração dos postes, admitindo a cessão compulsória da exploração comercial apenas em casos excepcionais, mediante constatação de desempenho inadequado, avaliação de critérios objetivos e instauração de processo administrativo com contraditório e ampla defesa. Em seguida, o Diretor-Geral Sandoval Feitosa também solicitou vistas.

7. No curso da discussão, sobreveio o Decreto nº 12.068, de 20 de junho de 2024, que regulamenta a licitação e a prorrogação das concessões dos serviços públicos de distribuição de energia elétrica e trouxe dispositivos específicos sobre o compartilhamento de infraestrutura.

8. Na 26ª RPO de 2024, o processo foi novamente levado à deliberação, ocasião em que a Diretoria declarou a insubsistência do voto proferido pelo então Diretor-Relator Hélivo Guerra, em razão da publicação do Decreto acima destacado, determinando a remessa dos autos à STD para nova instrução e redistribuição a novo relator. Com efeito, o Processo nº 48500.003090/2018-13 foi encerrado sem avaliação do mérito da proposta normativa. A STD, então, procedeu a abertura de novo processo (48500.002691/2024-57; 48500.902691/2024-57) para dar continuidade à instrução da matéria no âmbito da ANEEL, tendo em vista as disposições contidas no Decreto nº 12.068/2024.

9. O novo procedimento recebeu novo relator, o então Diretor Ricardo Lavorato Tili, na distribuição ocorrida em 26 de agosto de 2024. A matéria também foi objeto de nova apreciação pelas Unidades Organizacionais da Agência, o que resultou na emissão da Nota Técnica Conjunta nº 7/2025-STD-SMA/ANEEL.

10. Nesta manifestação, as áreas técnicas da ANEEL indicaram que a redação final do Decreto nº 12.068/2024 foi alterada após o envio da minuta à Presidência da República, o que teria modificado o sentido da proposta normativa original no quesito relativo ao modelo de exploração comercial do espaço em infraestrutura. Na Nota Técnica Conjunta nº 7/2025, STD e SMA apontam que a regra contida no Decreto nº 12.068/2024 faz uma distinção entre a **cessão do espaço físico** (postes e infraestrutura) e a **cessão da atividade de exploração comercial** desse espaço. A primeira - **cessão do espaço físico** - tem natureza compulsória, já para a segunda - **cessão da atividade de exploração comercial** desse espaço - não haveria uma previsão normativa que a tornasse obrigatória em todo e qualquer caso.

11. Na 17ª RPO de 2025, o Diretor-Relator votou no sentido de instituir a cessão compulsória da exploração comercial dos postes a pessoa jurídica distinta, admitindo que a própria distribuidora poderia constitui-la no prazo de 120 dias. Caso contrário, a distribuidora deveria promover chamada pública para seleção de terceiros, homologada pelas Agências. Na hipótese de frustração da chamada pública, a distribuidora permaneceria responsável pela exploração do espaço. Pela proposta do então Diretor Ricardo Lavorato Tili, o comando trazido no art. 16 do Decreto, por si só, seria suficiente para que se determinasse a cessão compulsória da atividade de exploração comercial dos postes de forma incondicional, mesmo nos casos em que não houvesse clareza da motivação ou benefícios da medida.

12. Após o voto do relator, a Diretora Agnes Maria de Aragão da Costa solicitou vistas dos autos e encaminhou a presente consulta à PF-ANEEL para requerer manifestação sobre a inteligência do art. 16 do Decreto nº 12.068/2024, nos termos em que indicados no Memorando nº 58/2025-DIR - AMAC/ANEEL abaixo transcrito:

12. Ressalto que após diversas interações com a Anatel e partes interessadas dos dois setores, subsistem dúvidas interpretativas quanto ao alcance do art. 16 do referido Decreto, em especial a extensão da competência das Agências para determinar a cessão compulsória da exploração comercial sem base em evidências concretas de como isso resultaria em melhorias do serviço prestado frente aos custos inerentes à transferência, bem como a qual universo de concessionárias essa compulsoriedade se aplicaria. Isso porque o mesmo Decreto estabelece critérios e diretrizes para a prorrogação de concessões de serviço público de distribuição de energia elétrica, afetando apenas um subconjunto das concessões vigentes.

13. Sobre essa questão, no âmbito do Processo 48500.002208/2024-34, relativo à elaboração do termo aditivo ao contrato de concessão, essa Procuradoria se manifestou, por meio do Parecer nº 00014/2025/PFANEEL/PGF/AGU, a respeito do art.16 do Decreto, corroborando com o entendimento da área técnica de não acrescentar no termo aditivo tal aspecto específico, considerando estar alocado nas Disposições Finais do Decreto, não se tratando de diretriz necessária para as cláusulas mínimas da minuta do termo aditivo.

14. Nesse sentido, para subsidiar a elaboração do meu voto, solicito manifestação desta Procuradoria Federal sobre os pontos acima, considerando a superveniência do art. 16 do Decreto nº 12.068/2024.

13. Nos termos dos arts. 8º e 11 da Portaria AGU/PGF nº 526/2013, poderá ocorrer o encaminhamento de consulta jurídica quando houver dúvida jurídica a ser dirimida pela PF-ANEEL, sendo que o requerimento deve ser encaminhado, preferencialmente, com formulação de quesitos que se relacionem com situações concretas.

14. No Memorando nº 58/2025-DIR - AMAC/ANEEL, a Diretora consulente apresenta o histórico das discussões sobre a proposta de regulação do compartilhamento de infraestrutura entre empresas de distribuição de energia e empresas de telecomunicações, mas é possível inferir, a partir da leitura dos parágrafos 12 e 14, que o pedido de assessoramento diz respeito à interpretação do art. 16 do Decreto nº 12.068/2024, para que a PF-ANEEL indique se a regra do referido artigo estabelece ou não a obrigação, para as distribuidoras de energia elétrica, de ceder o direito à exploração comercial do espaço em infraestrutura (postes) que constituem ativos do serviço público de distribuição.

15. Além disso, ao mencionar o Parecer nº 00014/2025/PFANEEL/PGF/AGU, subentende-se que a Diretora consulente também pretende que a manifestação da PF-ANEEL indique se a nova regulação a ser produzida em conjunto pelas duas Agências poderá incidir sobre os contratos de concessão de distribuição de energia elétrica em vigor ou se alcançará apenas os aditivos contratuais para prorrogação das concessões vincendas. Nessa linha, a análise contida nesta manifestação se limitará a responder os referidos quesitos.

16. Ressalva-se, também, que a Portaria AGU/PGF nº 526/2013 pressupõe que haja posicionamento técnico preliminar da ANEEL instruindo o processo que é objeto de consulta. Nesse sentido, o posicionamento técnico e o posicionamento jurídico se prestam à instrução do procedimento. O posicionamento jurídico é meramente opinativo e deve ser requerido antes da deliberação final da Agência Reguladora. Nesse sentido, a presente manifestação não realizará apreciação jurídica sobre os votos que haviam sido prolatados no Processo nº 48500.003090/2018-13 ou os votos que já foram antecipados no novo Processo nº 48500.002691/2024-57; 48500.902691/2024-57.

17. Por fim, a presente análise se limitará a abordar aspectos jurídicos, não apresentando qualquer juízo de valor sobre os elementos técnicos disponíveis, cuja análise foge às atribuições da PF-ANEEL.

18. É o relatório, no essencial. Passa-se à análise.

2. DA ANÁLISE

19. A proposta de aprimoramento da Regulamentação Conjunta ANEEL e Anatel relativa ao compartilhamento de infraestrutura entre os setores de distribuição de energia elétrica e de telecomunicações compreende a regulação de diversos aspectos inerentes ao tema, mas a principal questão jurídica em debate diz respeito à obrigatoriedade ou não da cessão do

direito de exploração dos espaços em infraestrutura de distribuição, o que foi o objeto do pedido de assessoramento da Diretora Agnes Maria de Aragão da Costa.

20. Antes de passarmos a análise requerida, apresentaremos um breve histórico das análises técnicas e jurídicas a respeito da matéria que foram disponibilizadas no curso da discussão e, a seguir, um resumo das conclusões que foram apresentadas ao longo da manifestação:

1. Quanto as atribuições legais de cada Agência, ANEEL é responsável pela regulação dos contratos de concessão de serviços públicos de distribuição energia elétrica; Anatel poderia regular as condições técnicas de compartilhamento e expedir regras que assegurem o exercício do direito ao compartilhamento por prestadores de serviços de telecomunicações, mas não poderia impor, sem a anuência da ANEEL, obrigações sobre a gestão dos ativos de distribuição.
2. A proposta inicial de ambas as Agências era a de que a cessão do direito de exploração comercial dos postes seria, em princípio, uma faculdade da distribuidora, não obrigação. A imposição da cessão só seria admissível em situações excepcionais, devidamente motivadas por abuso de direito ou deficiência na prestação do serviço. Posteriormente, a Anatel passou a defender a obrigatoriedade da cessão do direito de exploração comercial dos postes quando houvesse interessados, fundamentando-se em critérios de eficiência e interesse público.
3. Com a edição do Decreto nº 12.068/2024, a PFE-Anatel passou a defender, no corpo de suas manifestações, que este impõe a cessão do direito de exploração comercial dos postes, mas divergimos desse entendimento considerando que a redação final do Decreto não obriga a cessão em todos os casos, deixando margem discricionária para regulação conjunta das Agências.
4. A nosso ver, o Decreto permite distinguir entre cessão do espaço físico (compulsória) e cessão da exploração comercial do espaço (condicionada aos termos definidos na regulação). Reconhecemos a natureza acessória de ambas as atividades. Para nós, o art. 16 do Decreto nº 12.068/2024 não antecipa o modelo de exploração comercial dos postes, mantendo a discricionariedade das Agências Reguladoras para definir, motivadamente, quando a cessão será compulsória. Porém, a cessão compulsória deve estar atrelada a justificativa técnica razoável, evidenciando ineficiência da distribuidora ou benefícios concretos ao serviço público.
5. Por fim, entendemos que o tema em discussão tem natureza regulamentar, podendo se sujeitar à regulação discricionária das Agências. Como tal, a regulação será aplicável a todas as concessionárias a partir da vigência da norma.

21. Passa-se, doravante, à dissertação das justificativas para essas conclusões.

2.1 Das atribuições legais de cada Agência

22. Relativamente à distribuição de competências entre ANEEL e Anatel, o tema foi observado no Parecer nº 297/2023/PFANEEL/PGF/AGU e também foi destacado no Parecer nº 00266/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU, quando, neste último, se referiu ao modelo de exploração dos espaços em infraestrutura e a possibilidade de cessão desse direito de exploração, para informar que *“tal proposta parece mais afeita ao espectro de atribuições da ANEEL”*.

23. No Parecer nº 297/2023/PFANEEL/PGF/AGU, a PF-ANEEL considerou que apenas a ANEEL teria competência para regular contratos de concessão de distribuição de energia elétrica; desse modo, a Anatel poderia regular as **condições técnicas de compartilhamento**, mas não poderia impor obrigações relativas à gestão dos ativos de distribuição, inteligência que nos parece estar corroborada pelo parágrafo único do art. 73 da LGT:

Art. 73. As prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo terão direito à utilização de postes, dutos, condutos e servidões pertencentes ou controlados por prestadora de serviços de telecomunicações ou de outros serviços de interesse público, de forma não discriminatória e a preços e condições justos e razoáveis. (Vide Lei nº 11.934, de 2009)

Parágrafo único. Caberá ao **órgão regulador do cessionário dos meios a serem utilizados definir as condições** para adequado atendimento do disposto no *caput*. (g.n)

24. Destaca-se que a Portaria Interministerial MCOM/MME nº 10.563/2023 ratificou a necessidade de separação entre as atribuições legais de cada Agência Reguladora quando da regulação da matéria. Confira-se:

Art. 4º Caberá à Aneel e à Anatel estabelecer, **observadas as competências específicas de cada Agência**:

I - a metodologia e as regras para a definição dos valores a serem pagos pelo acesso aos postes das distribuidoras de energia elétrica;

II - as regras que garantam a transparência na oferta e no acesso às faixas de compartilhamento e aos pontos de fixação para o compartilhamento de postes entre distribuidoras de energia elétrica e prestadoras de serviços de telecomunicações; e

III - as regras e definição de responsabilidades pela regularização da ocupação dos postes, a fiscalização e a manutenção do ordenamento do uso dos postes. (g.n.)

25. Ademais, o art. 3º da Lei nº 9.427/1996 estabelece, entre outras, a competência da ANEEL para gerir os contratos de concessão de serviços públicos de distribuição de energia elétrica:

Art. 3º Além das atribuições previstas nos [incisos II, III, V, VI, VII, X, XI e XII do art. 29](#) e no [art. 30 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), de outras incumbências expressamente previstas em lei e observado o disposto no § 1º, compete à ANEEL: .

(...)

IV - gerir os contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos de energia elétrica, de concessão de uso de bem público, bem como fiscalizar, diretamente ou mediante convênios com órgãos estaduais, as concessões, as permissões e a prestação dos serviços de energia elétrica; ([Redação dada pela Lei nº 10.848, de 2004](#)) ([Vide Decreto nº 6.802, de 2009](#))

26. No caso das concessionárias de distribuição de energia elétrica, as unidades técnicas da ANEEL consideraram que a gestão que a ANEEL realiza sobre os contratos de concessão de distribuição deve respeitar a disciplina do próprio contrato. Na Nota Técnica nº 88/2023-STD/SMA/ANEEL, chamou-se atenção para o fato de que a concessão é executada sob conta e risco da distribuidora, o que pressupõe liberdade de gestão do seu negócio. Vejamos:

80. Outro ponto relevante é que o poste é ativo vinculado à prestação do serviço de distribuição, ativo que consta nos contratos de concessão/permissão das distribuidoras. Assim sendo, em última instância, a responsabilidade pela gestão desse ativo é da distribuidora, cabendo a ela decidir qual o melhor modelo e quais riscos devem ser assumidos nessa gestão.

27. Portanto, a regulação deve produzir incentivos para que o compartilhamento da infraestrutura seja viabilizado e garantido, posto ser este um direito subjetivo das prestadoras de serviços de telecomunicação, mas o regramento também deve respeitar a autonomia para a gestão do negócio concessionário que foi contratualmente deferido às distribuidoras. Isso, no entanto, como se verá, não impede que o tema do compartilhamento de postes seja regulamentado pelas Agências em conjunto, inclusive, com a possibilidade de disciplinar o modelo de exploração comercial dos postes.

2.2 Das avaliações técnica e jurídica precedentes

o 2.2.1. Da proposta inicial de regulamento: a possibilidade de cessão do direito de exploração do espaço em infraestrutura

28. Na Nota Técnica nº 88/2023-STD/SMA/ANEEL, as respectivas Unidades Organizacionais da ANEEL haviam avaliado as regras e alternativas para o modelo de exploração comercial do espaço em infraestrutura (postes) das distribuidoras de energia elétrica para o compartilhamento com empresas de telecomunicações. Uma das principais questões dizia respeito à cessão do direito de exploração comercial do espaço a ser compartilhado. A ideia inicial, salvo melhor juízo, era a de que o novo regulamento trouxesse previsão para que a distribuidora de energia elétrica pudesse ceder a terceiros o direito de exploração comercial do espaço em infraestrutura dos postes, mas isso ocorreria em caráter facultativo.

29. A proposta inicial da redação do regulamento dava ensejo a interpretação diferente (o que havia sido observado no Parecer nº 297/2023/PFANEEL/PGF/AGU), mas, pela leitura da Nota Técnica nº 88/2023-STD/SMA/ANEEL, poder-se-ia inferir que a ideia inicial era a de que a cessão da exploração comercial dos postes seria uma faculdade da distribuidora, que poderia optar por gerir diretamente o espaço ou sub-rogar tal atividades para terceiros, embora não pudesse se negar ao compartilhamento da infraestrutura propriamente dita. Em princípio, a distribuidora continuaria responsável pela gestão dos ativos e pelo cumprimento das obrigações regulatórias pertinentes.

30. O tema também havia sido objeto de destaque em manifestações da Procuradoria da Anatel, fazendo referência especial ao AIR (48554.001959/2020-00), subtema 1.3 (Modelo de exploração de espaços em postes). No Parecer nº 00266/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU, restou consignado que a proposta inicial, apontada de comum acordo entre as Unidades Técnicas da ANEEL e da Anatel, era a de que a cessão do direito de exploração comercial do espaço em infraestrutura seria uma faculdade da distribuidora, ao tempo em que a regulação trabalharia incentivos seja para que a gestão da atividade pela distribuidora se tornasse mais eficiente seja para que a cessão a um terceiro neutro efetivamente ocorresse também de modo eficiente. Vejamos o que constou do Parecer nº 00266/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU:

37. Vislumbrou-se, assim, que o problema a ser solucionado consistiria justamente na observação de deficiências e ineficiências na gestão de tais ativos. De se notar, ainda, que a gestão adequada e eficiente de tais recursos (pontos de fixação nos postes e energia elétrica) não é interesse apenas da distribuidora de energia elétrica, mas, igualmente, das prestadoras de serviços de telecomunicações, uma vez que pode gerar ganho de eficiência que será refletido em ambos os setores.

38. Assim, propõe-se que a exploração desses ativos seja possibilitadas a entes terceiros. Tal opção encontra-se refletida no art. 3º da minuta de Resolução, *in verbis*:

Minuta de Resolução

Art. 3º A distribuidora de energia elétrica **pode** ceder o direito de exploração comercial de Espaços em Infraestrutura.

§ 1º Na cessão que trata o caput, a cessionária estará sujeita às regulamentações setoriais e às condições técnicas aplicáveis, inclusive aquelas estabelecidas pela distribuidora de energia elétrica cedente.

§ 2º A cessão de que trata o caput não isenta ou diminui as obrigações da distribuidora de energia elétrica estabelecidas no contrato de concessão ou permissão celebrados com o Poder Concedente.

39. Na AIR, o corpo especializado assim justificou a opção escolhida:

AIR

A presente alternativa propõe a possibilidade de que entes terceiros sejam responsáveis pela administração das infraestruturas a serem utilizadas pelas empresas de telecomunicações. Neste novo cenário, há potenciais ganhos tanto para a distribuidora de energia elétrica, que poderá concentrar seus esforços de gestão em seu negócio principal, quanto para a entidade terceira que passaria a administrar as infraestruturas, que, com os ganhos de especialização neste mercado, poderia tornar a gestão dos recursos mais eficiente, tornando este modelo de negócios atrativo.

É importante ressaltar que neste cenário o ente terceiro, além de zelar pelo cumprimento das condições e obrigações contratuais, estaria sujeito à regulamentação setorial aplicável, na qual se inclui, entre outros, a regularização da infraestrutura, ocupação adequada e regulação de preço, aspecto este tratado em outra seção desta AIR.

40. Nesse cenário, esta Procuradoria constata que a AIR encontra-se devidamente motivada; no entanto, cabe alertar que tal proposta parece mais afeita ao espectro de atribuições da ANEEL. (g.n. em vermelho)

31. O problema jurídico relativo ao modelo de exploração comercial dos postes de distribuição de energia foi objeto de análise no âmbito do Parecer nº 297/2023/PFANEEL/PGF/AGU. Na oportunidade, a PF-ANEEL considerou que:

- (i) apenas a ANEEL teria competência para regular contratos de concessão de distribuição de energia elétrica; desse modo, a Anatel poderia regular as condições técnicas de compartilhamento, mas não poderia impor obrigações relativas à gestão dos ativos de distribuição;
- (ii) o compartilhamento de infraestrutura é um direito das empresas de telecomunicações, mas não obrigaria a cessão do direito de exploração comercial do espaço nos postes, que seria uma atividade inerente à concessão de distribuição, sujeita à regulação da ANEEL;
- (iii) a imposição de um dever genérico de cessão estaria a violar o contrato de concessão, que garante à distribuidora a prerrogativa de gerir seus ativos;
- (iv) alinhada com a fundamentação contida na Nota Técnica nº 88/2023-STD/SMA/ANEEL, a proposta normativa deveria prever a cessão como uma faculdade da distribuidora, e não como uma obrigação em qualquer hipótese;
- (v) a liberdade de gestão dos ativos pela distribuidora deveria ser preservada até o limite da sua regular atuação ao geri-los. Constatada a ocorrência de abuso de direito ou de baixa *performance*, a regulação poderia prever a intervenção da Agência para preservar a concorrência e o interesse público;
- (vi) a intervenção regulatória (imposição da cessão do direito de exploração comercial) só se justificaria em situações excepcionais, devidamente motivadas por evidências de abuso de direito, deficiência na prestação do serviço ou outros bens jurídicos relevantes. Nessa linha, a proposta normativa deveria ser clara quanto à excepcionalidade da intervenção regulatória e o seu caráter sancionatório, com exigência de devido processo prévio à imposição da cessão do direito de exploração dos espaços a serem compartilhados;
- (vii) configurada a situação que justificaria a imposição do dever de cessão, tal imposição deveria ser proporcional, adequada e motivada, uma vez que atos administrativos sem motivação clara e coerente podem ser declarados nulos.

32. Conforme bem destacado pela Diretora Agnes Maria da Costa no Memorando nº 58/2025-DIR - AMAC/ANEEL, a PF-ANEEL concluiu, em suma, que (i) as Agências Reguladoras não poderiam impor, sem motivação robusta e evidências de deficiência na prestação do serviço ou outro bem jurídico a tutelar, a cessão compulsória do direito à exploração comercial dos espaços em infraestrutura de distribuição; (ii) a exploração comercial desses espaços, embora acessória, seria atividade vinculada ao serviço público de distribuição de energia elétrica, sujeita à regulação da ANEEL, conforme disciplina da Lei nº 9.427/1996 e dos contratos de concessão. (iii) a determinação genérica de cessão configuraria ingerência indevida na gestão da distribuidora, violando a Lei Geral de Concessões, preceitos regulatórios consolidados e disposições contratuais; (iv) intervenções regulatórias só seriam admissíveis de forma excepcional, devidamente motivadas e respaldadas por evidências.

◦ 2.2.2. A distinção entre a cessão do espaço (o compartilhamento) e a cessão do direito de exploração comercial do espaço em infraestrutura

33. Importante destacar que, no Parecer nº 297/2023/PFANEEL/PGF/AGU, considerou-se haver uma distinção entre dois conceitos jurídicos e regulatórios: o de **compartilhamento do espaço em infraestrutura** e o de **cessão do direito de exploração comercial do espaço em infraestrutura**. Enquanto o **compartilhamento do espaço em infraestrutura** seria uma prerrogativa das prestadoras de serviços de telecomunicações, a **exploração comercial do espaço em infraestrutura**, por outro lado, seria, em princípio, uma prerrogativa da concessionária de distribuição, detentora do ativo essencial à prestação do serviço de distribuição de energia elétrica exploração, nos termos da regulação então vigente.

34. Com efeito, o **compartilhamento do espaço em infraestrutura** referir-se-ia ao direito das prestadoras de serviços de telecomunicações de utilizar postes, dutos, condutos e servidões pertencentes ou controlados por prestadoras de serviços de energia elétrica (ou outros serviços de interesse público), de forma não discriminatória e a preços e condições justos e razoáveis. O compartilhamento é garantido pelo art. 73 da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), sendo uma obrigação da distribuidora de energia elétrica permitir o uso da infraestrutura para as empresas de telecomunicações, desde que haja capacidade excedente e condições técnicas adequadas. Trata-se, portanto, de um direito subjetivo das prestadoras de telecomunicações e uma obrigação da distribuidora. O objetivo, neste caso, seria o de garantir o acesso à infraestrutura essencial para a prestação dos serviços de telecomunicações.

35. Já a **cessão do direito de exploração comercial do espaço em infraestrutura** referir-se-ia à possibilidade de a

distribuidora de energia elétrica transferir, por meio de contrato, a terceiros (pessoa jurídica) o direito de explorar comercialmente o espaço em infraestrutura dos postes. O terceiro (cessionário) passa a ser responsável pela gestão comercial do espaço e, para tanto, realizará negócios jurídicos de compartilhamento do espaço com as empresas de telecomunicações.

36. Tanto a cessão do direito de exploração quanto o compartilhamento oneroso dos pontos de fixação poderiam ser consideradas atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço público de distribuição, permitidas pelo §1º do art. 25 da Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões). Tomando como exemplo o contrato de concessão da CPFL, conforme disciplina da Quinta Subcláusula, Cláusula Primeira (abaixo transcrita), tem-se que quaisquer atividades empresariais que sejam exercidas pelas concessionárias de distribuição dependem de prévia autorização da ANEEL.

A CONCESSIONÁRIA aceita que a exploração dos serviços de energia elétrica que lhe é outorgada deverá ser realizada como função de utilidade pública prioritária, comprometendo-se a somente exercer outra atividade empresarial mediante prévia autorização da ANEEL e desde que as receitas auferidas, que deverão ser contabilizadas em separado, sejam parcialmente destinadas a favorecer a modicidade das tarifas do serviço de energia elétrica, que será considerada nas revisões de que trata a Sétima Subcláusula da Cláusula Sétima deste Contrato

37. No entanto, tratando-se de atividade inerente, acessória ou complementar ao serviço público de distribuição, a cessão deveria ser uma faculdade da distribuidora, não uma obrigação imposta pelas Agências Reguladoras, a não ser em situações excepcionais devidamente justificadas e antecedida de contraditório e ampla defesa. Seria uma opção de gestão da distribuidora, que pode decidir terceirizar a exploração comercial do espaço em infraestrutura. O cessionário assume obrigações contratuais e regulatórias, mas a distribuidora permanece responsável pela gestão dos ativos e pelo cumprimento das obrigações do contrato de concessão. Esse foi o entendimento estampado no Parecer nº 297/2023/PFANEEL/PGF/AGU.

38. No referido parecer, indicou-se que *“a proposta de ato normativo está a tratar de dois negócios jurídicos distintos: a cessão do direito de exploração do espaço da infraestrutura de distribuição e o compartilhamento da infraestrutura de distribuição com agentes do setor de telecomunicações”*. Ademais, observou-se que *“a cessão de direito de exploração comercial do espaço em infraestrutura pode servir para facilitar o compartilhamento da infraestrutura com agentes que prestam serviços de telecomunicação, mas não se confunde com o compartilhamento da infraestrutura em si mesmo”*. Em suma:

- o compartilhamento do espaço consistiria no acesso das empresas de telecomunicações à infraestrutura (postes), garantido por lei e regulamento, com obrigação de tratamento isonômico e preços justos.
- a cessão do direito à exploração do espaço (com o objetivo último de instrumentalizar o compartilhamento) seria a transferência, por contrato, do direito de explorar comercialmente o espaço em infraestrutura (postes), permitindo que um terceiro faça a gestão comercial do espaço, mas, em princípio, como uma faculdade da distribuidora.

39. Nessa linha, a **cessão do direito de exploração comercial** diferenciar-se-ia da **cessão do espaço** propriamente dito. Enquanto a exploração direta do espaço seria uma opção de gestão da distribuidora, que pode decidir terceirizar essa exploração comercial do espaço em infraestrutura, a cessão do espaço em si mesmo é deveras compulsória, por se tratar de um direito subjetivo legalmente assegurado às prestadoras de serviços de telecomunicações. Se a distribuidora optasse por ceder a exploração comercial do espaço, o cessionário assumiria obrigações contratuais e regulatórias perante às prestadoras de telecomunicações e obrigações bilaterais perante as distribuidoras, mas a distribuidora permaneceria responsável pela gestão dos ativos e pelo cumprimento das obrigações do contrato de concessão de serviços públicos de distribuição de energia elétrica.

40. Desse modo, a **cessão do direito de exploração comercial do espaço em infraestrutura** somente poderia ser compulsória em situações excepcionais, conforme já esclarecido. Ela passaria a ser compulsória, por exemplo, se constatada a atuação abusiva da distribuidora que impede o acesso da prestadora de serviço de telecomunicação ao espaço em infraestrutura mantida e gerida pela distribuidora.

41. Em suma, a PF-ANEEL manifestou-se - considerando que a gestão dos ativos é prerrogativa da distribuidora, conforme previsto nos contratos de concessão e legislação setorial - não seria possível impor genericamente o dever de cessão do direito de exploração comercial dos espaços em infraestrutura às distribuidoras, salvo em situações excepcionais e devidamente fundamentadas. Desse modo, entendeu-se que a intervenção regulatória deveria ser motivada por evidências robustas de abuso de direito ou deficiência na prestação do serviço.

◦ 2.2.3. O chamamento público

42. Permaneceria a prerrogativa das Agências de realizar chamamento público para identificar interessados na exploração comercial, garantindo neutralidade e evitando conflitos de interesse, notadamente quando ficasse caracterizada a atuação não conforme da distribuidora de energia elétrica.

43. Assim, a ideia do chamamento público seria garantir que, caso a atuação dos agentes (distribuidoras, cessionárias ou prestadoras de telecomunicações) não fosse eficaz para resolver o problema de ocupação desordenada dos postes, as Agências pudessem intervir e selecionar, de forma transparente e neutra, um terceiro interessado para assumir a exploração comercial dos espaços. Além disso, indicava-se que, caso houvesse comportamento abusivo ou ineficácia na gestão dos espaços, ANEEL e Anatel poderiam determinar, de forma conjunta, a cessão do direito de exploração comercial.

44. Portanto, na mesma linha, o chamamento público para instrumentalizar a imposição compulsória da cessão do direito à exploração dos espaços identificando interessados na exploração comercial só deveria ocorrer quando a atuação das distribuidoras não fosse eficaz ou houvesse abuso de direito comprovado.

o **2.2.4. As diferentes manifestações da Anatel e da PFE-ANATEL quanto à cessão do direito de exploração do espaço em infraestrutura**

45. Antes de apontarmos o teor das manifestações precedentes da PFE-ANATEL, importa fazer uma ressalva: a atribuição de assessoramento jurídico da ANEEL deve ser exercida com exclusividade pela PF-ANEEL, nos termos dos arts. 3º e 4º da Portaria AGU/PGF nº 526/2013:

Art. 3º As atividades de consultoria e assessoramento jurídicos prestadas às autarquias e fundações públicas federais serão exercidas, com exclusividade:

I - pelas Procuradorias Federais, especializadas ou não, previstas em sua respectiva estrutura regimental;

(...)

Art. 4º O encaminhamento de consulta jurídica ou a solicitação de assessoramento jurídico deverá ser feito por órgão da autarquia ou da fundação pública federal que detenha competência para exarar manifestação ou para proferir decisão acerca da matéria em relação a qual haja dúvida jurídica a ser dirimida.

Parágrafo único. Observado o disposto no caput deste artigo, a definição da autoridade ou dos servidores competentes para encaminhamento de consulta jurídica ou para a solicitação de assessoramento jurídico decorrerá das atribuições previstas no regimento interno ou em ato normativo próprio da autarquia ou da fundação pública federal.

46. Ainda assim, é importante ter ciência do posicionamento da PFE-ANATEL porque eventual divergência entre o entendimento das Procuradorias será sanada pela PGF.

47. Ao que tudo indica, o tema também havia sido objeto de avaliação pela área técnica da Anatel e pela PFE-ANATEL, neste caso, no Parecer nº 00325/2023/PFE-ANATEL/PGF/AGU. Inicialmente, como visto, a área técnica da Anatel teria informado o entendimento segundo o qual a cessão do direito da exploração comercial dos Espaços em Infraestrutura seria “*uma faculdade das distribuidoras de energia elétrica*”, de modo que as Agências deveriam estabelecer incentivos regulatórios para que a cessão da exploração comercial ocorresse.

48. Do mesmo modo, o subscritor da manifestação jurídica contida no Parecer nº 00325/2023/PFE-ANATEL/PGF/AGU teria emitido posicionamento similar àquele contido no Parecer nº 297/2023/PFANEEL/PGF/AGU, indicando que a cessão do direito da exploração comercial dos Espaços em Infraestrutura não poderia “*ser imposta ao titular do direito em questão pelas Agências Reguladoras sem que haja uma previsão legal nesse sentido, o que equivaleria a uma perda de direito, com contornos sancionatórios*” (g.n.). Vejamos o que constou do Parecer nº 00325/2023/PFE-ANATEL/PGF/AGU:

58. Por se tratar de uma cessão de direito de exploração comercial de Espaços em Infraestrutura, o cessionário passa a ocupar a posição jurídica da distribuidora de energia elétrica, sub-rogando-se nos seus direitos e obrigações. Ademais, a instalação de rede será justamente para compartilhamento com prestadoras de serviços de telecomunicações. Dessa forma, não se entende violada a prioridade das prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, em atendimento ao disposto na Lei nº 9.472, de 1997.

59. Ainda acerca da cessão do direito da exploração comercial dos Espaços em Infraestrutura, acrescentou-se a previsão do art. 5º, para mitigar comportamentos não cooperativos, com a seguinte justificativa:

3.80. A despeito de se manter a previsão de que a cessão do direito da exploração comercial dos Espaços em Infraestrutura é uma faculdade das distribuidoras de energia elétrica, entendeu-se que incentivos são imprescindíveis para concretizar esse novo modelo, onde existir demanda e interesse de terceiros para assumir tais atividades. Um incentivo adicional, no sentido de mitigar comportamentos não cooperativos que possam atrasar ou impedir que esses direitos sejam concedidos aos interessados, seria o de permitir que ambas as Agências, ANEEL e Anatel, após avaliação do caso concreto, determinem a cessão do referido direito, conforme proposto conforme abaixo:

Art. 5º A ANEEL e a Anatel poderão determinar de forma conjunta a cessão do direito de exploração comercial de Espaços em Infraestrutura pelas distribuidoras

60. No entanto, em decorrência do princípio da legalidade, não se avalia possível possa a cessão de direito ser imposta ao titular do direito em questão pelas Agências Reguladoras sem que haja uma previsão legal nesse sentido, o que equivaleria a uma perda de direito, com contornos sancionatórios. Recomenda-se, portanto, sua exclusão ou adequação, para que se retire o caráter obrigatório.

49. É preciso reconhecer, no entanto, que a análise do referido Parecer foi postergada pelo Procurador-Geral (PG) da Anatel, de modo que, pelas regras de governança vigentes na AGU, tal manifestação não pode ser tida como o posicionamento oficial da PFE-ANATEL. No Despacho nº 04556/2023/PFE-ANATEL/PGF/AGU, o PG Anatel informou que a Anatel apresentou requerimento de suspensão da análise jurídica para fins de inserção de novos documentos e complementação da análise técnica, conforme se verifica do seu inteiro teor:

1. Postergo a aprovação do Parecer 325/2023/PFE-ANATEL/PGF/AGU, em razão da solicitação de suspensão da análise jurídica, formulada pela Superintendência de Planejamento e Regulamentação e da Superintendência de Competição, registrada no Ofício no 17/2023/SPR.
2. Retornem, conforme acertado em reunião, ao eminente Dr. THIAGO DE OLIVEIRA GONÇALVES, após o regresso de férias, para continuar na análise quando do envio da documentação e informações complementares, as quais alterarão premissas importantes da consulta, incluído refigurada minuta de resolução.
3. O colega poderá, a seu juízo, remeter os autos ao arquivo provisório, nele aguardando a documentação necessária, por prazo que fixar. O seu prazo de análise, por óbvio, só iniciará quando a nova consulta estiver composta.
4. No SAPIENS, onere-se, até segunda ordem, o parecer jurídico com restrição de acesso, o mesmo procedendo no SEI, se já tiver havido transposição do referido documento.

50. Quando do retorno do assunto para análise da PFE-ANATEL, percebe-se uma alteração de entendimento do subscritor do Parecer nº 00325/2023/PFE-ANATEL/PGF/AGU. Pelo Parecer nº 00377/2023/PFE-ANATEL/PGF/AGU, restou assentado que houve uma modificação do entendimento técnico da Anatel quanto à obrigatoriedade ou não da cessão do direito de exploração comercial do espaço em infraestrutura. A inovação consistiu na transformação da cessão do direito de exploração comercial dos espaços em infraestrutura de uma faculdade (opcional) para uma obrigação (obrigatória), sempre que houver interessados aptos ao exercício, selecionados por chamamento público conjunto entre ANEEL e Anatel. Vejamos:

16. No entanto, a previsão de cessão da exploração dos Espaços de Infraestrutura a terceiros passou de uma faculdade a uma obrigação, sempre que houver interessados aptos ao seu exercício, selecionados mediante chamamento público conjunto entre as Agências, que definirão as condições técnicas, jurídicas e econômicas de participação, bem como as áreas de exploração, exclusivo para agentes que não pertençam a grupos detentores de outorga de serviços de telecomunicações ou de distribuição de energia elétrica.

51. Não nos cabe realizar qualquer juízo de valor sobre a avaliação técnica da Anatel, mas, pelo que relatado no referido Parecer, a Anatel fundamenta a alteração da proposta de resolução conjunta em critérios de eficiência. A racionalidade adotada pela Anatel é a de que a eficiência no compartilhamento dos espaços em infraestrutura somente poderia ser alcançada a partir da cessão compulsória do direito de exploração comercial dos espaços em infraestrutura.

52. Em outras palavras, a Anatel teria partido da premissa técnica de que, enquanto a exploração dos espaços em infraestrutura permanecer com as concessionárias de distribuição de energia elétrica, a eficiência necessária à configuração adequada do serviço de telecomunicações ou mesmo da atividade acessória de distribuição não seria alcançada. É o que se depreende da leitura dos trechos do Informe nº 68/2023/PRRE/SPR (SEI no 10578320) referenciados no Parecer nº 00377/2023/PFE-ANATEL/PGF/AGU. Vejamos:

3.32. Conforme apontado no Relatório de Análise de Impacto Regulatório, foram identificadas diversas deficiências no atual modelo de exploração como ocupações irregulares e a saturação da ocupação dos postes, destacando-se que o negócio principal da detentora dos postes é a distribuição de energia elétrica, não possuindo a expertise nem o corpo técnico para realizar a manutenção das redes de telecomunicações instaladas. Outra fragilidade identificada é a incapacidade de a distribuidora coordenar com os diversos agentes prestadores de serviços de telecomunicações.

(...)

3.34. Desse modo, de acordo com a proposta consensada entre as Agências, o direito de exploração objeto da cessão alcança somente o espaço destinado nos postes das distribuidoras para ocupação pelas redes de telecomunicações, devendo, a Anatel e a ANEEL, garantirem a adequada qualificação do agente elegível para tal exploração comercial de infraestrutura tão essencial. Da mesma forma, as Agências devem zelar pela adequada e regular atuação das cessionárias do espaço compartilhável, de modo que, a qualquer momento, caso não sejam atendidos os termos do instrumento de cessão do direito de exploração do espaço em infraestrutura, a distribuidora poderá rescindir o relacionamento com a atual exploradora, retomando o direito de exploração, até que novo Chamamento Público seja realizado para seleção de outro agente.

(...)

3.38. Assim, seja por determinação implícita na Constituição Federal ou pelo definido no artigo 6º, § 1º da lei 8.987/95, se o compartilhamento de infraestrutura tiver como consequência ganhos operacionais, os agentes, incluindo do setor elétrico, têm a obrigatoriedade de celebrar instrumentos de permitam maior eficiência no compartilhamento de infraestrutura.

(...)

3.41. No entanto, o acesso à infraestrutura, em especial aos postes de energia elétrica, bem essencial e escasso, é um direito das prestadoras de serviços de telecomunicações, não podendo as distribuidoras de energia elétrica se negar a fazê-lo. Em termos específicos, o comando do art. 73 da LGT impõe o compartilhamento da infraestrutura de postes de energia elétrica devido ao direito que as prestadoras tem de sua utilização, nos termos de todo o exposto anteriormente, devendo as Agências regulamentar a forma como se dará esse compartilhamento. Note-se que a presente proposta assim o faz na medida em que estabelece os condicionamentos para o que compartilhamento ocorra, sendo a exploradora cessionária um agente intermediário destinado a promover eficiência na dinâmica do compartilhamento. Destaca-se novamente que, na hipótese de cessão do direito de uso, a distribuidora continua sendo a proprietária do ativo, devendo auferir as devidas receitas provenientes da cessionária.

(...)

3.43. Isto posto, tem-se claro que o interesse público é a prestação do serviço de maneira eficiente e a preços razoáveis, o que se espera que seja adimplido com a cessão do direito de exploração comercial dos espaços em infraestrutura, permitindo que o compartilhamento dessa infraestrutura seja, de fato, feito em termos mais

eficientes, ao contrário do status quo, pois promoverá uma harmonização operacional e a regularização do passivo de ocupação dos postes, resultando assim em maior qualidade e segurança tanto dos serviços de telecomunicações quanto dos serviços de distribuição de energia elétrica, já que haveria maior estímulo para que os postes de energia elétrica sejam ocupados de forma ordenada e racional, e a infraestrutura de telecomunicações utilizada de modo mais eficiente.

3.44. Ante o exposto, tem-se que o compartilhamento de infraestrutura, por meio da cessão do direito de exploração dos espaços em infraestrutura, não encontra óbices legais e, à luz do preceito constitucional da eficiência, é obrigatório se feito em conjunto a um controle que garanta a individualidade das concessões e a adequada prestação dos serviços públicos, ou seja, que a cessão do direito de exploração dos espaços em infraestrutura seja feita por distribuidora de energia elétrica, e os controles dessa cessão sejam desenhados pelo poder público, no caso em tela, no Regulamento em discussão.

53. Ao avaliar a nova proposta da Anatel, a PFE- ANATEL manifestou-se de forma favorável por meio do Parecer nº 00377/2023/PFE-ANATEL/PGF/AGU. Alguns dos fundamentos normativos da manifestação jurídica foram os seguintes: art. 37, CF/88; art. 6º, Lei nº 8.987/1996 c/c art. 175, CF/88, art. 170, CF/88, e art. 73 da LGT. Importante observar que a avaliação jurídica foi fundada na **premissa técnica** de que a eficiência e a adequação dos serviços de natureza pública somente seriam atingidas se o direito de exploração comercial do espaço em infraestrutura fosse cedido para um terceiro neutro.

54. Nesse contexto, o parecerista considerou que a Administração Pública deve atuar de modo eficiente, buscando os melhores meios para atingir os fins públicos, apontando que tanto a distribuição de energia elétrica quanto as atividades de telecomunicações seriam serviços de natureza pública e, por isso, devem ser prestados de forma adequada, eficiente e contínua (art. 6º, Lei nº 8.987/1996). Considerando que o compartilhamento de infraestrutura estaria a contribuir para esses objetivos, bem como o fato de que o art. 73 da LGT assegura o direito subjetivo dos agentes de telecomunicações ao compartilhamento do espaço em infraestrutura, dever-se-ia pressupor que a cessão do direito de exploração comercial do espaço em infraestrutura seria, deveras, compulsória.

55. Todavia, é importante notar que a **premissa técnica** contida no Informe nº 68/2023/PRRE/SPR contradiz parcialmente as **premissas técnicas** que foram apontadas na Nota Técnica nº 88/2023-STD/SMA/ANEEL, na medida em que as Unidades Organizacionais da ANEEL fizeram constar expressamente que “*existem experiências exitosas de atuação das distribuidoras na atividade de compartilhamento de infraestrutura*”. Confira-se:

78. A rigor, não se pode desconsiderar que já existem experiências exitosas de atuação das distribuidoras na atividade de compartilhamento de infraestrutura, com relacionamento harmonioso com o setor de telecomunicações, uso de novas tecnologias, isonomia nos preços cobrados, atuação regular em fiscalização, dentre outros aspectos. Nesses casos, o problema de ocupação desordenada de postes é menos grave do que o verificado em áreas de concessão/permissão em que a distribuidora adota uma postura diferente.

79. Para essas distribuidoras que alcançaram experiências exitosas, o diagnóstico atual é de atuação mais conforme, atestando a capacidade de responder às novas obrigações, metas e ritos. Para esses casos, qual o benefício de se retirar da distribuidora a possibilidade de escolher o melhor modelo para sua área de atuação?

(...)

81. Também não se pode esquecer que desde a elaboração do AIR desse tema, se considerou a cessão da exploração comercial dos espaços em infraestrutura como uma possibilidade. Em nenhum momento se sinalizou para os dois setores e para a sociedade que se buscava uma abordagem de obrigar a adoção desse modelo.

82. As contribuições ora em análise também não apresentaram evidências de que esse não é o melhor caminho. Com efeito, conforme mencionado nos parágrafos acima, as contribuições direcionadas a esse tópico trataram de reafirmar a necessidade de se manter a possibilidade, retirar por completo esse modelo ou buscar formas de garantir que esse modelo não leve a aumento de custos para o setor de telecomunicações. Ou seja, não foi recebida nenhuma contribuição no sentido de alterar o texto da minuta no sentido de que a cessão da exploração comercial de espaços em infraestrutura deixe de ser uma prerrogativa das distribuidoras.

83. Por outro lado, não se pode desconsiderar que as distribuidoras são monopolistas na gestão dos postes, que há evidências de comportamento abusivo por parte de algumas dessas empresas na condução da atividade de compartilhamento e que o que se verifica até hoje é um crescimento da ocupação desordenada dos postes, indicando a ineficácia da atuação de algumas dessas empresas. Ou seja, a possibilidade de cessão do direito de exploração comercial não pode ser instituída pelo regulador sem que sejam impostas restrições ou ferramentas de controle.

56. Assim, infere-se a partir da manifestação das unidades organizacionais da ANEEL que a **premissa técnica** adotada é a de que há situações que a concessionária de distribuição poderá gerir de forma eficiente a exploração comercial do espaço em infraestrutura e há situações em que essa eficiência poderia ser atingida a partir da cessão do direito de exploração comercial do espaço em infraestrutura.

57. Portanto, a forma mais eficaz para atingir a eficiência na exploração comercial do espaço em infraestrutura era um ponto de divergência técnica entre as unidades organizacionais das Agências, sendo também um aspecto que foge à expertise desta Procuradoria.

58. Além disso, pelo relato contido na Nota Técnica nº 88/2023-STD/SMA/ANEEL e no AIR elaborado em conjunto pelas Agências, constata-se que o problema regulatório que deveria ser enfrentado não era propriamente o exercício do poder de mercado pelas distribuidoras para impedir o compartilhamento dos postes, mas a ocupação desordenada dos postes ocasionada pelas próprias prestadoras dos serviços de telecomunicações. Ou seja, não era a concessionária de distribuição que estava provocando diretamente a escassez dos pontos de acesso, mas a ocupação irregular do espaço por prestadores de serviços

de telecomunicações, que gera custos para o segmento de distribuição ao tempo em que a concessionária também deixa de perceber a receita que seria devida pelo compartilhamento do seu ativo. Por outro lado, as distribuidoras nem sempre era capazes de reverter esse processo a fim de possibilitar a ocupação ordenada dos postes.

59. Sob o prisma do setor elétrico, o que se busca é exigir um maior controle por parte das concessionárias de distribuição, mas com o objetivo de solucionar um problema criado pelo segmento de telecomunicações e que não vinha sendo adequadamente endereçado por todas as distribuidoras. Citem-se as ponderações contidas no AIR:

Desde a privatização, no final dos anos 90, a regulação de telecomunicações promoveu a competição, buscando eliminar barreiras à entrada e estimular a multiplicidade de operadores e ofertas, incentivando a diferenciação em preço, qualidade, atendimento e inovação de produtos, beneficiando, em última análise, o consumidor de serviços de telecomunicações.

Por outro lado, o setor de energia elétrica focou esforços na busca de uma ocupação ordenada das redes, no atendimento aos critérios de segurança, no respeito à livre negociação entre interessados, e na proteção dos consumidores de energia elétrica, a partir do direcionamento de percentual das receitas auferidas com o compartilhamento para a modicidade tarifária.

Ocorre que, apesar dos esforços empreendidos na busca do compartilhamento e no uso eficiente de ativos de infraestruturas, o modelo que efetivamente se consolidou na prestação de serviços fixos de telecomunicações foi o de duplicação de redes ativas, compreendido na literatura como a abordagem estratégica de competição mais sustentada, com maior grau de autonomia na gestão e diferenciação de produtos, quando comparadas com abordagens de desagregação e compartilhamento (dependência) das redes legadas dos operadores históricos.

(...)

Contudo, **a dinâmica competitiva de duplicação de redes de telecomunicações, apesar de virtuosa no estímulo a investimentos e na diversificação de ofertas, pressionou a ocupação e promoveu a disputa por posições em uma infraestrutura com capacidade limitada. Como resultado, o ponto de fixação no poste se tornou recurso escasso e valioso para assegurar vantagem competitiva no mercado de telecomunicações.**

O que se tem observado em campo no relacionamento entre esses dois grupos de agentes (prestadoras de serviços de telecomunicações e distribuidoras de energia elétrica) pode ser comparado a um conceito conhecido na literatura econômica como “tragédia dos comuns”, situação em que os indivíduos agem de forma independente e racionalmente de acordo com seus próprios interesses, comportando-se em contrariedade aos melhores interesses de uma comunidade, esgotando algum recurso comum. De um lado, **os prestadores de serviços de telecomunicações têm muitas vezes ocupado os postes além de sua capacidade, em desconformidade com as normas técnicas e sem aprovação dos detentores da infraestrutura, sem custos por esse comportamento.** Do outro lado, as distribuidoras de energia elétrica, em que pesem se valerem de remuneração por essa ocupação, não têm feito um controle rigoroso dessa ocupação em larga escala. A dinâmica atual do mercado de compartilhamento de infraestrutura tem gerado várias externalidades negativas para a sociedade, como ocupações que oferecem riscos aos transeuntes, incremento da poluição visual e conflitos entre os agentes, caracterizando, assim, um equilíbrio perverso (g.n.)

60. Significa dizer que não haveria evidências de uma conduta que, de forma direta, possa ser imputada à concessionária de distribuição e que ofenda o direito subjetivo estabelecido no art. 73 da LGT, mas a falta de ocupação ordenada poderia provocar escassez dos espaços. A esse respeito, é a regra do art. 73 da LGT aquela que foi utilizada para sustentar o posicionamento da Anatel, na medida em que é esse dispositivo legal que estabelece o direito subjetivo ao compartilhamento do espaço em infraestrutura e se parte da premissa de que somente com a cessão compulsória do direito de exploração comercial aquele direito subjetivo das prestadoras de serviço de telecomunicações seria efetivamente assegurado.

61. De toda forma, insta destacar que, mesmo antes da edição do Decreto nº 12.068/2024, o posicionamento da Anatel, com respaldo da PFE-ANATEL, seguia no sentido de que a cessão do direito de exploração comercial do espaço em infraestrutura deveria ser compulsória.

2.3 Da interpretação da PFE-ANATEL sobre o Decreto nº 12.068/2024

62. A PFE-ANATEL também foi instada a se manifestar sobre os termos do Decreto nº 12.068/2024 a fim de informar se, na sua visão, o art. 16 do referido Decreto impõe a cessão do direito de exploração comercial dos postes pelas distribuidoras. Por meio do Parecer nº 00385/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU, a PFE-ANATEL se manifestou no sentido de que o Decreto nº 12.068/2024 traria essa imposição, pois

... determina às concessionárias de distribuição de energia elétrica **a cessão a pessoa jurídica que realizará a exploração comercial do compartilhamento de postes com o setor de telecomunicações**, que deverá observar à regulação conjunta a ser editada pelas Agências, às condições técnicas aplicáveis e às regras de regularização da faixa de ocupação. Ou seja, determina-se não somente a cessão, mas a sua finalidade: para compartilhamento com o setor de telecomunicações, por meio de exploração comercial (g.n.).

63. O argumento jurídico do parecer para defender que o Decreto nº 12.068/2024 determina a cessão do direito de exploração onerosa e orientada a custos do espaço em infraestrutura (postes, faixas de ocupação e pontos de fixação) para pessoa jurídica distinta, visando o compartilhamento com o setor de telecomunicações, é fundamentado nos objetivos apresentados pelo Ministério de Minas e Energia (MME) ao elaborar a primeira minuta do Decreto.

64. No parecer, destaca-se que o texto do Decreto, especialmente o artigo 16, utiliza a expressão “deverão ceder” e, por isso, estabelece uma obrigação legal, para as concessionárias de distribuição de energia elétrica, quanto à cessão do direito

de exploração comercial do espaço, conforme transcrito abaixo:

12. Depurando-se todos os comandos normativos contidos no dispositivo, temos:

1. As concessionárias de distribuição de energia elétrica **deverão ceder** a pessoa jurídica distinta os espaços/faixas/pontos dos postes **destinados ao compartilhamento com o setor de telecomunicações**.

2. A cessão será onerosa e orientada a custos.

3. **O compartilhamento será objeto de exploração comercial** por meio de oferta de referência de espaço de infraestrutura, conforme regulação conjunta da Aneel e da Anatel, quanto ao preço, ao uso da faixa, dentre outros elementos.

4. A concessionária estará sujeita à regulação conjunta da Aneel e da Anatel, às condições técnicas aplicáveis, inclusive aquelas estabelecidas pela concessionária de distribuição de energia elétrica cedente, e às regras de regularização da faixa de ocupação.

5. a área de abrangência definida para a cessão poderá englobar localidades com diferentes perfis de atratividade econômica.

(...)

É o que se depreende, aliás, da justificativa técnica para o Decreto, constante da NOTA TÉCNICA Nº 14/2024/SAER/SE (Nup 48300.000990/2022-41):

3.75. A política pública proposta neste artigo visa estabelecer, observada a regulamentação da Aneel, que as concessionárias de distribuição de energia elétrica **deverão ceder**, de forma onerosa e orientada a custos, **para fins de exploração comercial** do espaço em infraestrutura de distribuição, as faixas de ocupação e os pontos de fixação dos postes das redes aéreas de distribuição destinadas ao compartilhamento com o setor de telecomunicações, por meio da oferta de referência do espaço de infraestrutura.

3.76. Ainda, define que **a empresa que vier a explorar esse serviço** estará sujeita às regulamentações setoriais e às condições técnicas aplicáveis, inclusive aquelas estabelecidas pela concessionária de distribuição de energia elétrica cedente, e às regras de regularização da faixa de ocupação. A área de abrangência definida na cessão poderá englobar localidades com diferentes perfis de atratividade econômica.

15. Forçoso concluir, portanto, que, em sua essência, a proposta de regulamentação de que trata este processo não só é compatível com a nova disciplina do Decreto, como esse, em realidade, disciplinou um dos seus pontos centrais, a obrigatoriedade de cessão do direito de exploração comercial de Espaços em Infraestrutura, antecipando-se à própria regulamentação, e o fazendo em nível hierárquico superior na pirâmide normativa.

16. Assim, restou assentada, normativamente, a opção pela obrigatoriedade da cessão da exploração dos espaços em infraestrutura, não estando mais esse ponto submetido à conveniência e oportunidade regulatória, ausente assim possibilidade de previsão distinta, sob pena de sua ilegalidade.

17. Entender de forma contrária significaria esvaziar o conteúdo da norma, retirando-lhe sua razão de ser e ignorando a sua finalidade, embora a sua aplicação não esteja alheia à possibilidade de interpretação dos seus termos, conforme se verá adiante.

(grifos no original)

65. De fato, a instrução técnica realizada no âmbito do MME recepciona a argumentação técnica criada no âmbito da Anatel, aquela mesma argumentação que se justifica no alcance da eficiência na exploração comercial do espaço e viabilização da ocupação ordenada dos postes. Ocorre que, como visto, esse argumento técnico encontra contradições em relação aos argumentos técnicos que foram anteriormente disponibilizados pelas áreas técnicas da ANEEL. E esta Procuradoria não detém a expertise técnica para refutar qualquer deles.

66. De acordo com a Portaria AGU/PGF nº 526/2013, a competência da PF-ANEEL se limita ao assessoramento jurídico da própria Agência e deve tomar como base a instrução realizada no âmbito da ANEEL. Assim, havendo contradição técnica, ainda que parcial, entre mais de um órgão da Administração Pública, o embasamento técnico que respalda a manifestação jurídica da PF-ANEEL é aquele produzido no âmbito da própria ANEEL, até porque, como dito, a avaliação de aspectos técnicos foge às expertises da Procuradoria.

67. Portanto, nossas conclusões partem dos fundamentos técnicos disponibilizados no âmbito da ANEEL. **A Nota Técnica nº 88/2023-STD/SMA/ANEEL, conforme já citado acima, evidencia que a cessão do direito de exploração comercial do espaço em infraestrutura não é a única forma possível de se atingir a ocupação ordenada do espaço.** Além disso, salvo melhor juízo, não há documento técnico produzido pelas áreas técnicas da ANEEL que apresente evidências de que a melhor forma de alcançar a eficiência almejada para todos os casos ou todas as áreas de concessão de distribuição é a adoção da cessão compulsória do direito como modelo de exploração comercial em todas as hipóteses.

68. **Na Nota Técnica Conjunta nº 7/2025-STD-SMA/ANEEL, as unidades técnicas da ANEEL propõem a preservação da faculdade da distribuidora explorar o seu próprio ativo, admitindo a intervenção das Agências e a imposição da cessão compulsória do direito de exploração comercial caso a concessionária não atenda adequadamente a obrigação de promover uma ocupação ordenada dos postes.** A contrário senso, se as áreas técnicas da ANEEL admitissem que a cessão compulsória do direito de exploração comercial seria sempre o melhor caminho em termos de eficiência teriam proposto uma regra similar àquela defendida pela Anatel. Portanto, parte-se da premissa de que, na visão das áreas técnicas da ANEEL, **a cessão do direito de exploração comercial dos postes é possível e será imposta em determinadas condições**, mas não será sempre compulsória.

69. No Parecer nº 00385/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU, como se depreende da citação em destaque acima, também se afirma que o Decreto, por ser um ato normativo de hierarquia superior, antecipa e disciplina a obrigatoriedade da cessão do direito de exploração comercial dos espaços em infraestrutura, de modo que este ponto não mais estaria submetido à

conveniência ou oportunidade regulatória das Agências. Ou seja, não caberia às Agências decidir se a cessão será feita, mas apenas regulamentar como ela ocorrerá.

70. Essa linha de raciocínio é, de fato, condizente com a racionalidade da teoria pura do direito defendida por Kelsen e amplamente aceita no direito brasileiro. No entanto, precisamos avaliar se o Decreto nº 12.068/2024 efetivamente trouxe a imposição de cessão compulsória do direito de exploração comercial do espaço em infraestrutura em todo e qualquer caso. Com todas as vênias ao trabalho de excelência realizado no âmbito da Anatel e da PFE-ANATEL, ousamos divergir desse posicionamento, conforme explicaremos a seguir.

2.4 Da proposta de interpretação do Decreto nº 12.068/2024

71. Como dito, o cerne da questão a ser analisada no novo pedido de assessoramento jurídico reside na interpretação da obrigatoriedade de cessão da **exploração comercial** dos espaços em infraestrutura de distribuição de energia elétrica, considerando as alterações trazidas pelo Decreto nº 12.068/2024. Conforme apontado, o tema do compartilhamento de infraestrutura de postes de distribuição foi abordado no Parecer nº 00297/2023/PFANEEL/PGF/AGU, distinguindo o compartilhamento do espaço físico da cessão do direito de exploração comercial desse espaço. A presente análise apresentará uma linha argumentativa complementar, focada na natureza jurídica dos ativos e da atividade econômica, bem como nos princípios da Lei nº 8.987/95 e da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

72. Não refutamos a constatação de que o MME evidenciou a sua intenção de impor às concessionárias de distribuição a cessão compulsória do direito de exploração comercial do espaço em infraestrutura, mas, entre a abertura e a instrução do processo que daria ensejo ao ato normativo ocorridas no MME e na Presidência da República, há um iter procedimental que efetivamente viabiliza a publicação do Decreto e que também precisa ser considerado.

73. A proposta de Decreto somente se torna uma norma jurídica em plena produção de efeitos após a avaliação da Presidência da República, firma do ato pelo Presidente da República e, enfim, a publicação do ato normativo pelos meios oficiais, transformando, então, a mera proposta de ato normativo em norma jurídica vigente e eficaz. Em algum momento, no transcurso procedimental para a edição do Decreto nº 12.068/2024, a redação da proposta normativa de Decreto foi alterada. Vejamos:

Proposta do MME	Redação firmada pela Presidência da República
<p>Art. 17. As concessionárias de distribuição de energia elétrica deverão ceder, de forma onerosa e orientada a custos, para fins de exploração comercial do espaço em infraestrutura de distribuição, as faixas de ocupação e os pontos de fixação dos postes das redes aéreas de distribuição destinadas ao compartilhamento com o setor de telecomunicações, por meio de oferta de referência de espaço de infraestrutura, conforme regulamentação.</p> <p>Parágrafo único. Na cessão de que trata o caput:</p> <p>I - a cessionária estará sujeita às regulamentações setoriais, às condições técnicas aplicáveis, inclusive aquelas estabelecidas pela concessionária de distribuição de energia elétrica cedente, e às regras de regularização da faixa de ocupação; e</p> <p>II - a área de abrangência definida poderá englobar localidades com diferentes perfis de atratividade econômica.</p>	<p>Art. 16. As concessionárias de distribuição de energia elétrica deverão ceder a pessoa jurídica distinta o espaço em infraestrutura de distribuição, as faixas de ocupação e os pontos de fixação dos postes das redes aéreas de distribuição destinados ao compartilhamento com o setor de telecomunicações.</p> <p>§ 1º A cessão de que trata o caput será onerosa e orientada a custos.</p> <p>§ 2º O compartilhamento de que trata o caput será objeto de exploração comercial por meio de oferta de referência de espaço de infraestrutura, conforme regulação conjunta da Anel e da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, quanto ao preço, ao uso da faixa, dentre outros.</p>

74. À primeira vista, a alteração normativa parece ter desmembrado o *caput* do art. 17 (proposta original) em dois parágrafos (do art. 16):

- o um para informar que a cessão (**do espaço: “o espaço em infraestrutura de distribuição”**) será onerosa e orientada por custos; e
- o outro para indicar que a cessão (**do espaço**) será objeto de exploração comercial por meio de oferta de referência **do espaço** e que ficará sujeita à regulação complementar.

75. Para esses pontos, salvo melhor juízo, não havia qualquer divergência entre as Agências. Por se tratar de um desmembramento do *caput* do art. 17 da proposta original, poder-se-ia eventualmente presumir que a intenção do MME foi recepcionada na Presidência da República, a despeito da alteração da linguagem. Porém, na proposta original a cessão ocorreria **"para fins"** ou com o objetivo de permitir que o compartilhamento dos postes fosse objeto de exploração comercial. Já a redação final não traz esse indicativo de que o compartilhamento do espaço ocorrerá **"para fins de exploração comercial do espaço"**. Na verdade, a exploração comercial do espaço visa permitir o compartilhamento do espaço, mas poderia ser realizada diretamente pela distribuidora.

76. Note-se que houve alteração na linguagem, na medida em que o *caput* do art. 17 fazia menção expressa à **"exploração comercial do espaço em infraestrutura de distribuição"**, enquanto a redação final do Decreto nº 12.068/2024,

n o *caput* do art. 16, refere-se apenas ao “**espaço em infraestrutura**”, sem menção direta à “**exploração comercial**” e informando que o “**espaço**” é aquele que se destina ao compartilhamento (“**destinados ao compartilhamento**”), o que corrobora a racionalidade apontada no Parecer nº 297/2023/PFANEEL/PGF/AGU no sentido de distinguir o direito ao compartilhamento (garantido pela LGT) do direito à exploração comercial do espaço a ser compartilhado.

77. Como já indicado em tópico precedente, há uma diferença conceitual entre **ceder o espaço** e **ceder a exploração comercial do espaço**. O espaço deve ser, conforme indicado no art. 73 da LGT, objeto de compartilhamento, mas não há uma obrigação legal de destinar este espaço à exploração comercial por terceiros não detentores dos ativos. Ao contrário, há indicativo, na Lei nº 8.987/1995 de que esta pode ser uma atividade acessória da concessionária, desde que haja autorização do Poder Concedente (art. 11^[1]), e que esta atividade acessória poderia ser contratada com terceiros (art. 25, § 1º^[2]), sem, no entanto, retirar a responsabilidade da concessionária pela adequada execução do serviço concedido.

78. Por outro lado, a titularidade dos ativos da concessionária de energia elétrica, como os postes, não se confunde com o direito de exploração econômica desses ativos. Os postes, por serem essenciais à prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica, são bens vinculados à concessão. Ao final do contrato, esses bens, se amortizados, reverterem à União, que é a titular do serviço público. A distribuidora é, portanto, a detentora da posse e gestora desses bens para fins da prestação do serviço público de distribuição.

79. Ela é também responsável pela realização de investimentos em infraestrutura (inclusive, postes, quando necessário) para que o serviço de distribuição seja prestado de modo adequado. Embora esses investimentos integrem a base de remuneração regulatória da distribuidora e ela seja o sujeito responsável pela realização de tais investimentos (art. 25, *caput*, Lei nº 8.987/1995), os ativos podem ser eventualmente utilizados para o desempenho de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, desde que não haja prejuízo à execução adequada desse serviço (art. 25, *caput*, e § 1º c/c art. 6º da Lei nº 8.987/1995). Para que as atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido sejam realizadas, a distribuidora depende de autorização do Poder Concedente e as receitas provenientes de tais atividades devem ser, em alguma medida, revertidas à modicidade tarifária, nos termos do art. 11 da Lei nº 8.987/1995.

80. Também é preciso considerar na análise comparativa dos textos que o termo “**oferta de referência**” contida na redação da proposta de Decreto poderia, ao menos em tese, ser lido com duas conotações distintas: como uma “**oferta de referência**” para **exploração comercial do espaço**, permitindo que haja uma competição entre terceiros interessados no exercício dessa atividade econômica, ou como uma “**oferta de referência**” **do espaço**, para fins de permitir o compartilhamento dos postes com prestadoras de serviços de telecomunicações interessadas em utilizar o espaço. No *caput* do art. 17, o termo “**por meio de oferta de referência de espaço de infraestrutura**” poderia estar a indicar que, para viabilizar a cessão da exploração comercial do espaço, deveria ser realizada uma “**oferta de referência**”, mas a leitura da expressão completa ao final da oração indica que a “**oferta de referência**” estaria se referindo à **oferta do espaço a ser compartilhado**.

81. A mesma dúvida interpretativa poderia ser suscitada em relação ao § 2º do art. 16 do Decreto nº 12.068/2024. Isso porque o “**compartilhamento**” é sempre do “**espaço**” e não da “**exploração comercial**”, mas o § 2º utiliza tanto a expressão “**espaço**” quanto a expressão “**exploração comercial**” antes do método indicado: “**por meio de oferta de referência**”. Todavia, logo após indicar o método “**por meio de oferta de referência**”, o texto fala que a “**oferta de referência**” é do “**espaço**”. Além disso, o texto dispõe sobre “**o compartilhamento de que trata o caput**”. O *caput*, neste caso, ao contrário do *caput* do art. 17 da proposta original, versa apenas sobre “**o espaço em infraestrutura de distribuição**”.

82. Salvo melhor juízo, desde a proposta inicial submetida à CP nº 073/2021, o termo “**oferta de referência**” era utilizado tecnicamente para se referir à **oferta do espaço em si (o compartilhamento propriamente dito)** e não à oferta para interessados em explorar comercialmente o compartilhamento dos postes. É o que se pode inferir dos seguintes trechos da Nota Técnica no 88/2023-STD/SMA/ANEEL:

87. Adicionalmente, o texto normativo impõe que mesmo que a exploração do espaço em infraestrutura seja cedida, a concessionária deve elaborar Oferta de Referência para Espaço em Infraestrutura, estabelecendo condições técnicas e comerciais a serem observadas por qualquer interessado em utilizar os espaços em infraestrutura. O texto normativo também impõe que essa oferta seja homologada pela Comissão de Resolução de Conflitos, garantindo uma avaliação prévia das agências reguladoras quanto às condições impostas. Vejamos as disposições do texto que trazem essa previsão:

“Art. 10º As informações para ocupação dos Espaços em Infraestrutura devem estar disponíveis na forma de Oferta de Referência de Espaço em Infraestrutura.

...

§ 2º A Oferta de Referência de Espaço em Infraestrutura deverá ser apresentada na Anatel para homologação da Comissão de Resolução de Conflitos em até 90 (noventa) dias contados da publicação deste Regulamento.”

88. Nessa mesma linha, merece destaque o disposto no art. 11 da minuta de resolução submetida a CP e o seu Inciso VIII:

“Art. 11º A Oferta de Referência de Espaço em Infraestrutura deve conter, no mínimo, as seguintes informações:

...

VIII - Informações comerciais:

...

e) minuta de contrato para ocupação de Espaço em Infraestrutura.”

89. Ou seja, o regulamento impõe informações mínimas a serem inseridas na oferta de referência e impõe que o próprio contrato para ocupação dos espaços em infraestrutura conste nessa oferta. Assim, garante-se que na avaliação da homologação da oferta de referência as agências possam avaliar as condições contratuais que serão pactuadas com as empresas de telecomunicações.

83. Consoante ao entendimento da PF-ANATEL, majoritariamente no direito brasileiro tem-se que um decreto, em termos de hierarquia normativa, se sobrepõe a uma resolução normativa editada por uma Agência Reguladora^[3]. Além disso, no caso e quando da elaboração da referida NT, ainda não existia (salvo melhor juízo) uma norma com força vinculante que fizesse referência ao termo **oferta de referência**. Ainda assim, é preciso ter em mente que o art. 7º, III da Lei Complementar (LC) nº 95/1998 indica que o conhecimento técnico da área de aplicação da norma é relevante para a sua interpretação. A proposta técnica, no caso, informa que a "**oferta de referência**" é do "**espaço**".

84. Na redação original (*caput* do art. 17 c/c inciso I do seu parágrafo único), não apenas as Agências poderiam emitir a regulação mais geral sobre a matéria (no caso, a exploração comercial do espaço e não apenas do compartilhamento do espaço em si), mas, também, as próprias concessionárias de serviços de distribuição de energia elétrica poderiam estabelecer condições técnicas que seriam aplicadas à cessão da exploração comercial do espaço ou ao compartilhamento do espaço. Já a redação oficial do Decreto nº 12.068/2024 indica que a regulação da matéria será de competência das Agências Reguladoras, seguindo, portanto, o trâmite estabelecido na Lei nº 13.848/2019, que permite que as Agências recebam contribuições da sociedade, inclusive das próprias concessionárias de distribuição. Em outras palavras, as distribuidoras não teriam um papel regulatório direto. As Agências Reguladoras podem, se quiserem, dar algum espaço discricionário para as distribuidoras realizarem a contratação, a exemplo da possibilidade de realizar exigências técnicas, mas isso ficaria, como dito, a critério das Agências, observadas as competências legais de cada um delas.

85. Com efeito, pela redação do Decreto nº 12.068/2024, o espaço em infraestrutura será cedido para fins de ser compartilhado com as prestadoras de serviços de telecomunicações, conforme já estabelecia o art. 73 da LGT, sem necessidade de que haja a cessão da exploração comercial do espaço. Em outras palavras, a cessão do espaço em infraestrutura é o que instrumentaliza o compartilhamento dos postes. O compartilhamento desse espaço requer a realização de **oferta de referência**, o que possibilita, por exemplo, tratamento isonômico entre os interessados no compartilhamento. Aliás, a **oferta de referência** pode ser um instrumento relevante para prevenir o exercício de poder de mercado pela concessionária de distribuição e para assegurar tratamento isonômico entre os interessados no compartilhamento.

86. Portanto, a **oferta de referência** é instrumento que poderia viabilizar tanto o compartilhamento quanto a exploração comercial desse compartilhamento. Porém, o Decreto nº 12.068/2024 não informa se essa exploração comercial será realizada pela distribuidora ou por terceiros que não se qualificam como agentes do setor elétrico. Desse modo, tanto o compartilhamento do espaço quanto a exploração comercial desse espaço serão objeto de "**regulação conjunta da Aneel e da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel**". E, assim, observadas eventuais limitações legais a esse respeito, inclusive a distribuição legal de competências entre elas, as Agências Reguladoras mantêm ampla discricionariedade técnica para regular a matéria, desde que a proposta normativa, qualquer que seja ela, seja fundamentada de forma clara e coerente (inclusive, considerando evidências ou dados empíricos eventualmente disponíveis).

87. Portanto, a cessão do **direito de exploração comercial do espaço** não é obrigatória, mas é possível. Uma vez que o tema seja regulado, as concessionárias não poderiam se opor a que a cessão do **direito de exploração comercial do espaço** ocorra nos termos da regulação.

88. Além das previsões contidas no Decreto nº 12.068/2024, como visto, a própria Lei nº 8.987/1995 admite a terceirização de atividades pelas concessionárias de serviços públicos, sem que isso retire quaisquer ônus que são contratualmente imputados a essas concessionárias (art. 25, § 1º, Lei nº 8.987/1995). Atualmente, a exploração comercial do espaço vem sendo desempenhada pelas distribuidoras, mas nada impede que passe a ser desempenhada por terceiros mediante previsão regulatória.

89. Neste caso, a Lei nº 8.987/1995 permite inferir a natureza bilateral das relações que serão firmadas entre a distribuidora e terceiros, informando que esses negócios jurídicos ficarão sujeitos ao direito privado, mas sem prejuízo do atendimento das normas que regulam o serviço concedido (art. 25, §§ 2º^[4] e 3º^[5], Lei nº 8.987/1995). Essa possibilidade de exploração comercial do espaço em infraestrutura também é corroborada pela declaração de constitucionalidade do art. 25, § 1º, da Lei nº 8.987/1995 quanto à terceirização de atividades por empresas concessionárias de serviço público na ADC 57^[6].

90. Com efeito, entende-se que tanto o compartilhamento quanto a exploração comercial do poste para fins de compartilhamento com empresas de telecomunicações são atividades acessórias. Conforme a Subcláusula Quinta da Cláusula Primeira do Contrato de Concessão^[7], a distribuidora aceita que a exploração do serviço público de distribuição de energia elétrica seja sua função prioritária e se compromete a somente exercer outras atividades empresariais mediante expressa autorização da ANEEL. As receitas auferidas com tais atividades acessórias devem ser destinadas a favorecer a modicidade tarifária do serviço de energia elétrica.

91. A exploração comercial do poste também pode ter como objetivo organizar a ocupação da infraestrutura para o desenvolvimento de outros serviços de titularidade da União, como os de telecomunicações. Essa atividade, por ser acessória, não é o objeto principal do contrato de concessão de distribuição de energia elétrica. A prestação do serviço público de distribuição permanece sendo a atividade central da concessionária. Pode-se entender que a ANEEL, como representante do Poder Concedente e responsável pela gestão e fiscalização do contrato de concessão (art. 3º, IV^[8], Lei nº 9.427/1996), detém a prerrogativa de decidir se a exploração comercial dos postes pode ser exercida pela distribuidora ou se deve ser transferida a um terceiro. Não haveria, portanto, expropriação de um direito originário da concessionária, já que a exploração de atividades acessórias depende da aquiescência do titular do serviço, a União, representada pela ANEEL.

92. No Parecer nº 00297/2023/PFANEEL/PGF/AGU, também não se reconhecia um direito originário da concessionária sobre as atividades acessórias, tendo-se, igualmente, identificado que tais atividades dependeriam de autorização

e regulação da ANEEL. Naquela oportunidade, fizemos referência ao posicionamento técnico das Unidades da ANEEL onde se informava que a exploração dos postes não seria "o negócio principal das distribuidoras", mas que também que não havia evidências que justificassem a necessidade de uma abordagem mais impositiva por parte do regulador.

93. As Unidades técnicas também destacavam que “a decisão sobre ceder ou não o espaço para exploração comercial deve ser da própria distribuidora, salvo em hipóteses excepcionais em que se verifica comportamento abusivo, contra os quais o regulador poderá impor restrições e utilizar ferramentas de controle”.

94. Neste ponto, pensamos que é preciso reconhecer que o Decreto não deixou dúvidas sobre a liberdade que é dada às Agências Reguladoras para disciplinarem a matéria, decidindo, por exemplo, em que hipóteses as concessionárias de distribuição poderiam ser obrigadas a ceder a exploração comercial dos postes com a finalidade de assegurar a sua ocupação ordenada e o compartilhamento do espaço com as prestadoras de serviços de telecomunicações. Parece-nos que a redação final do Decreto nº 12.068/2024, embora não obrigue a cessão do direito de exploração comercial do espaço, corrobora essa interpretação de que haveria a liberdade para estabelecer em regulação as hipóteses em que a cessão do direito de exploração comercial deveria ser impositiva, sem, no entanto, fugir a critérios de razoabilidade.

95. Na conclusão do Parecer nº 00297/2023/PFANEEL/PGF/AGU, havíamos indicado que “as Agências Reguladoras não podem determinar, sem a devida motivação fundada em evidências de deficiência de prestação do serviço ou outro bem jurídico a ser tutelado, a cessão dos espaços em infraestrutura disponíveis em ativos de distribuição”. Primeiro é preciso observar que houve um erro material, pois onde se lê “a cessão dos espaços em infraestrutura disponíveis em ativos de distribuição”, dever-se-ia ler “a cessão do direito de exploração dos espaços em infraestrutura disponíveis em ativos de distribuição”, por coerência com a fundamentação do opinativo. Como a redação assumiu uma conotação negativa, no sentido de dizer que as Agências Reguladoras não poderiam “determinar, sem a devida motivação fundada em evidências”, pensamos que o mais adequado, a partir da nova instrução técnica e da proposta do Decreto nº 12.068/2024, seria sugerir que as Agências poderiam determinar a cessão do direito de exploração do espaço em infraestrutura, conforme regulação da matéria, desde que existam fundadas justificativas técnicas para essa decisão.

96. Consideramos que não há uma contradição relevante entre o texto apresentado no Parecer nº 00297/2023/PFANEEL/PGF/AGU e a avaliação que ora se apresenta, pois em ambos os casos se reconhece que a exploração comercial dos postes é atividade acessória, subordinada à função principal de distribuição de energia elétrica, e que depende de autorização da ANEEL, devendo as receitas oriundas dessa atividade favorecer a modicidade tarifária. A prerrogativa da ANEEL de decidir sobre a exploração comercial dos postes também está confirmada em ambos os opinativos. No Parecer nº 00297/2023/PFANEEL/PGF/AGU, apenas se alertava para a excepcionalidade na imposição de deveres de cessão da exploração comercial à distribuidora e para a necessidade de fundamentação robusta, ressalvas essas que permanecem exigíveis.

97. Em relação a nova fundamentação técnica apresentada, como se verá adiante, parece que a ideia seria propor que a cessão do direito de exploração seja imposta nas hipóteses em que a distribuidora não apresentar uma *performance* adequada, segundo os termos definidos na regulação. Assim, a atividade concessionária principal continua a ser prestada sob conta e risco da concessionária, mas, para a atividade acessória de compartilhamento dos postes, assim como para a atividade acessória de exploração comercial do espaço em infraestrutura, poderá haver intervenção da Agência Reguladora na hipótese em que os parâmetros regulatórios esperados não forem atendidos. E essa intervenção poderia ser no sentido de impor a cessão do direito de exploração dos postes para terceiros.

98. Cumpre ressaltar que, nos termos do art. 5º da LINDB, a aplicação da lei deve atender aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum. Nesse perspectiva, observa-se que a Lei nº 8.987/95, em seu art. 6º, estabelece a modicidade das tarifas como um dos elementos nucleares da noção de serviço público. A interpretação do Decreto nº 12.068/2024, que é um ato infralegal, deve ser harmonizada com esse princípio.

99. Como dito, a imposição da cessão do direito de exploração comercial requer fundamentação robusta, sem prejuízo da oportunidade de contraditório e ampla defesa. Forçar a distribuidora a terceirizar a exploração comercial dos postes em qualquer hipótese pode não fazer sentido econômico algum. Restou evidenciado, após a realização de diversas reuniões com a presença de representantes da Procuradoria, que existem casos em que não há atratividade econômica para a exploração por terceiros ou em que a distribuidora já gerencia a atividade de forma satisfatória. É também o que havia sido afirmado na Nota Técnica nº 88/2023-STD/SMA/ANEEL. Nestes casos, a terceirização obrigatória adicionaria um intermediário que, por óbvio, precisaria ser remunerado. Essa remuneração tenderia a reduzir o benefício econômico que seria repassado à modicidade tarifária da energia, podendo gerar um prejuízo aos usuários do serviço.

100. Dessa forma, pensamos que a melhor interpretação do art. 16 do Decreto é a de que a obrigação de cessão da exploração comercial deve ser aplicada de forma racional e motivada, visando à melhoria do serviço público e ao cumprimento dos objetivos regulatórios. Pode não ser razoável reduzir o benefício econômico para o usuário de energia elétrica sem que haja um benefício justificável a ser perseguido, como a maior eficiência ou ordenamento na ocupação dos postes. A imposição compulsória da cessão deve ser uma medida excepcional, aplicada apenas quando a atuação da distribuidora se mostrar ineficaz ou abusiva, e não uma regra genérica e incondicional. Essa posição também foi apontada no Parecer nº 00297/2023/PFANEEL/PGF/AGU. Nesse contexto, entendemos que o art. 16 do Decreto nº 12.068/2024 deve ser interpretado em harmonia com os princípios da Lei de Concessões e da LINDB.

101. O *caput* do art. 16 realmente dispõe sobre a obrigatoriedade da cessão - **do espaço em infraestrutura de distribuição**, as faixas de ocupação e os pontos de fixação dos postes das redes aéreas de distribuição destinados ao compartilhamento com o setor de telecomunicações - à pessoa jurídica distinta.

102. Contudo, o §2º do mesmo artigo remete a disciplina da exploração comercial da ocupação dos postes à regulação conjunta da ANEEL e da Anatel. A leitura conjugada desses dispositivos indica que **a obrigatoriedade de cessão (do espaço) se dirige à distribuidora**, que não poderá se opor a essa determinação ou a eventual determinação para **ceder o direito de exploração comercial desse espaço**, desde que imposta pela regulação conjunta das Agências, que deveria, a nosso ver, definir **critérios técnicos para justificar a imposição da cessão do direito de exploração comercial** do espaço quando tal imposição se fizer necessária para assegurar a ocupação ordenada dos postes e o seu efetivo compartilhamento com prestadoras de serviços de telecomunicações. Isso porque a exigência de motivação clara, coerente com os dados da realidade e, portanto, adequada, desde há muito, é uma exigência ordinária imposta pelo regime jurídico administrativo. O art. 2º, *d* da Lei nº 4.717/1965, portanto, mesmo antes da Constituição democrática de direito de 1998, já indicava que um ato administrativo poderia ser considerado nulo se a sua motivação não fosse apresentada.

103. Nessa linha, a nosso ver, a alteração promovida no texto proposto modificou o sentido da proposta de norma que havia sido elaborada no âmbito do MME, ainda que, eventualmente, esta não tenha sido a intenção da Presidência da República. A imposição de cessão do direito de exploração comercial é possível, mas não há uma antecipação do modelo de exploração dos postes por parte do Decreto nº 12.068/2024. Tal modelo será estabelecido em regulação conjunta das Agências.

104. Assim, embora a PFE-ANATEL tenha considerado a intenção do MME na interpretação do Decreto nº 12.068/2024, a literalidade da redação final do art. 16 desse Decreto não reproduz a literalidade do art. 17 da proposta normativa. Desse modo, não encontramos evidências documentais que indiquem que a intenção do MME foi recepcionada pela Presidência da República. Isto é, não há indicativo de que ambos os órgãos comungam do mesmo entendimento. E, do ponto de vista hermenêutico, a interpretação literal e a interpretação psicológica (que leva em conta a intenção do legislador) seriam igualmente relevantes, não havendo propriamente uma hierarquia entre tais cânones hermenêuticos.

105. Outrossim, sabe-se que a interpretação da norma considerada a intenção do legislador é um dos cânones utilizados na hermenêutica jurídica, mas há extensa controvérsia doutrinária sobre a sua aplicação. Existem diversas correntes teóricas sobre o papel da intenção legislativa na interpretação jurídica. Alf Ross^[9], por exemplo, corrobora em certa medida a lógica adotada pela PFE-ANATEL, na medida em que acredita que toda interpretação jurídica envolve a assunção de presunções sobre critérios e valores sociais que motivaram o legislador, o que significa que a busca pela intenção do legislador estaria presente neste processo. Para o autor, a interpretação se inicia com o texto, mas o contexto teria um papel determinante para o resultado. Quer dizer: a linguística não seria tão relevante quanto às circunstâncias, o contexto ou à situação. O autor aponta que a interpretação literal seria ilusória, porque toda interpretação é fundada em fatos ou em circunstâncias que se colocam em torno da norma. Há, assim, certo subjetivismo na sua teoria, embora relacionada aos dados da realidade. Por outro lado, outros doutrinadores questionam a possibilidade de efetivamente conhecer a intenção do elaborador da norma, de modo que essa intenção não seria tão relevante para definir o seu alcance.

106. Realmente, a Escola da Exegese prestigiava a busca pela vontade do legislador na interpretação e aplicação do texto normativo, mas com o tempo essa racionalidade perdeu força. A título ilustrativo, cita-se Gerald MacCallum Junior^[10], que, ao analisar o debate histórico entre Max Radin e James Landis sobre a existência e a possibilidade de se descobrir a intenção do legislador, destaca que entender o significado das palavras de uma lei não depende necessariamente de conhecer o propósito do legislador. O significado é determinado principalmente pelas convenções linguísticas e jurídicas, e não apenas pela intenção subjetiva. Além disso, o autor observa que o conceito de intenção legislativa é algo controverso e difícil de definir.

107. Já Kelsen^[11] aponta que o argumento psicológico (intenção^[11] do legislador) tem o mesmo valor que outros argumentos interpretativos e ressalva que o direito começa com a norma inserida no ordenamento e não com a intenção do criador da norma. Segundo Kelsen, o Direito começa com a inserção da norma no ordenamento jurídico. Antes disso, o que existe é apenas “política jurídica”. Ou seja, **o que importa para o Direito é o texto normativo aprovado e vigente**, não as intenções subjetivas dos legisladores durante o processo de elaboração. Portanto, a teoria kelseniana confere pouca importância ao que acontece nas legislaturas. O foco está na norma posta, e não nos debates, motivações ou expectativas dos parlamentares.

108. A partir daí, o autor propõe a ideia de moldura da lei, onde deve se centrar a interpretação. Para Kelsen, **a interpretação jurídica ocorre dentro de uma “moldura” de possibilidades, e a intenção do legislador é apenas mais um elemento a ser considerado, sem primazia sobre outros critérios interpretativos**. Assim, há também autores que defendem o que importa para estabelecer a interpretação e a aplicação de um texto normativo é o texto da própria norma e não a vontade subjetiva dos legisladores.

109. No caso do Decreto nº 12.068/2024, ainda que se pretenda utilizar a interpretação psicológica, como dito, não há informações de que a Presidência da República tenha, de fato, recepcionado a intenção do MME. Na verdade, o fato da norma ter sido alterada justamente no ponto que trata do modelo de exploração do espaço em infraestrutura pode gerar uma presunção relativa de que a intenção da Presidência da República era diversa. Por esse motivo, com todas as vênias que o caso requer, não nos parece que a interpretação psicológica seja a mais adequada neste caso para avaliar o sentido da redação do art. 16 do Decreto nº 12.068/2024.

110. Ademais, na LC nº 95/1998, percebe-se que há uma preocupação tanto com a intenção do legislador quanto com a linguística. Todavia, segundo a inteligência da LC nº 95/1998, prepondera a articulação da linguagem, na medida em que somente pela redação do texto normativo se poderia realmente verificar o alcance da norma. Parece-nos que a LC nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, neste ponto, se coaduna com a teoria de Kelsen. Vejamos o que dispõe o seu art. 11:

propósito, as seguintes normas:

(...)

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

111. Além disso, como dito, a LC nº 95/1998 estabelece como princípio que “o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva” (art. 7º, III).

112. No caso, reitera-se, a perfeita compreensão do objetivo da lei depende da diferenciação entre dois termos técnicos: o uso do espaço ou o compartilhamento da infraestrutura propriamente dito e a exploração comercial do espaço em infraestrutura. Embora o compartilhamento da infraestrutura dependa da exploração comercial do espaço (na medida em que esse compartilhamento será necessariamente oneroso), o uso do espaço propriamente dito decorre de uma relação bilateral entre o agente de telecomunicações e o detentor do ativo ou aquele se sub-roga na posse do espaço do ativo. Tal relação pode ser um contrato de cessão do espaço ou do ponto de fixação. Já a exploração comercial do espaço em infraestrutura pode ocorrer de forma direta pela própria distribuidora ou mediante cessão do direito da exploração comercial do espaço para terceiros. Seria técnica e juridicamente possível que o compartilhamento da infraestrutura ocorra sem a cessão do direito da exploração comercial do espaço, quando viabilizado diretamente pela concessionária de distribuição.

113. Outro elemento técnico a ser considerado na interpretação do Decreto nº 12.068/2024 diz respeito às possíveis consequências de uma ou de outra interpretação. É que uma interpretação mais restritiva do texto do Decreto nº 12.068/2024 poderia levar ao entendimento de que as concessionárias de distribuição de energia elétrica seriam obrigadas a ceder a exploração do espaço comercial sem qualquer ressalva ou condição. Isso não daria margem para que as Agências pudessem elaborar estudos de impactos ou estudos de resultados do texto regulatório a ser emitido já que, neste caso, a conclusão seria a de que o Decreto nº 12.068/2024 teria antecipado o modelo de exploração comercial dos postes quanto ao aspecto subjetivo – eles não seriam explorados pelas detentoras dos ativos, mas apenas por terceiros.

114. Não é à toa que a Lei nº 13.848/2019 estabelece a necessidade de realização de estudos de impacto regulatório e de resultado regulatório. O legislador reconhece que as consequências do ato normativo podem configurar externalidades relevantes, sejam elas negativas ou positivas, de cunho social, ambiental, econômico ou qualquer outro. Se as externalidades conhecidas não forem consideradas, corre-se o risco de criar ou executar políticas públicas ineficientes ou ineficazes.

115. Evidentemente que quando se parte da análise de fatos humanos, nem sempre essa análise será completamente objetiva, porque o observador, assim como o intérprete aplicador da norma, não está livre de vieses, pré-conceitos ou pré-compreensões^[12]. Ele não é completamente isento ou imparcial quanto aos fatos, já que os avalia, escolhe, prioriza ou compreende partindo das suas próprias pré-compreensões. Além disso, a simples sumarização de dados (como para fins de estatísticas, por exemplo) pode não levar em conta relações de causalidade, que demandam análise relativamente subjetiva. Modelos quantitativos também podem ser adulterados ou desvirtuados^[13]. De acordo com Campbell, quanto mais um indicador social é incorporado ao processo de tomada de decisão, maior seria a sua vulnerabilidade a influências corruptoras e maior a probabilidade de que ele acabe distorcendo ou comprometendo o próprio processo que deveria subsidiar^[14]. Por outro lado, análises qualitativas correm o risco de serem carregadas de subjetivismo.

116. De todo modo, análises quantitativas e dados estatísticos, quando empregados de forma adequada, podem oferecer contribuições relevantes em diversos domínios das questões humanas, inclusive na previsão dos impactos de certas decisões ou políticas públicas. Outrossim, os dados podem ser associados a análises qualitativas. Também não se nega que previsões e interpretações, como já apontado, tendem a derivar do arcabouço teórico e da visão de mundo de que parte o analista ou o intérprete. Além disso, há sempre o risco de que determinado resultado seja aplicado mais como decorrência do exercício da força por grupos de pressão do que propriamente por conta de estudos científicos rigorosos. Por isso, qualquer metodologia deveria ser sempre, em algum momento, colocada sob escrutínio.

117. Nada obstante, teorias econômicas e análises mais pragmáticas tem ganhado alguma importância no direito brasileiro. Não apenas a Lei nº 13.848/2019, mas também as alterações promovidas na LINDB trouxeram dispositivos normativos que apontam para a necessidade de avaliação das consequências de determinada decisão. A fundamentação é elemento relevante para a tomada de decisão num Estado Democrático de Direito (vide, por exemplo, art. 37, *caput* da CF/88) e essa fundamentação deve levar em consideração as consequências práticas da decisão. O art. 20 da LINDB, por exemplo, indica que valores abstratos não podem ser usados como justificativa para a tomada de decisões sem que as consequências práticas da decisão sejam consideradas. Vejamos:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

118. Pensamos que a mesma racionalidade pode ser aplicada ao processo interpretativo de uma norma jurídica, porque este processo também está normalmente associado a uma tomada de decisão, seja ela administrativa ou judicial. Assim, no caso em análise, se o objetivo da norma é impor que todas as distribuidoras, independentemente do contexto, cedam a exploração do espaço comercial, isso também seria aplicável às concessionárias que eventualmente tenham experiências exitosas na exploração desses espaços. Por outro lado, impor a cessão sem qualquer regramento prévio pode ensejar externalidades negativas tanto para o consumidor dos serviços de energia quanto para os consumidores dos serviços de telecomunicações. Ainda, é preciso ter em mente que a ideia de estabelecer um posteiro, como um terceiro intermediário da

relação entre a distribuidora e a prestadora de telecomunicação, é uma proposta não testada, cujos resultados podem ser diferentes em cada área de concessão, notadamente que tenham atratividade econômica e condições sócio-ambientais distintas. Nesse contexto, algumas indagações podem ser apresentadas a título ilustrativo:

- se, por acaso, houver áreas de concessão pouco atrativas do ponto de vista econômico, como proceder se a cessão for impositiva, mas não houver interessados?
- se o modelo de terceirização da exploração comercial do espaço não for bem sucedido, quem arcará com as consequências desse problema?
- as distribuidoras poderão ser obrigadas a exercer as atividades acessórias após serem obrigadas a ceder a exploração comercial? qual seria a solução em casos como esse?

119. Fato é que, se o Decreto concede abertura discricionária para as Agências, estes e outros problemas podem ser endereçados normativamente. Em suma, considerar as consequências da escolha de cada um dos modelos que poderiam ser aplicados é relevante para que se assegure uma boa execução da política pública.

120. Desse modo, a nosso ver, o artigo 16 do Decreto nº 12.068/2024, ao fundo e ao cabo, apenas ratifica o que já era uma premissa legal estabelecida no art. 73 da LGT: o direito subjetivo de acessar os espaços em infraestrutura conferido às prestadoras de serviços de telecomunicações deve ser garantido. Porém, os meios para que isso ocorra, de acordo com a redação final do Decreto nº 12.068/2024, será disciplinado em conjunto pela ANEEL e pela Anatel (§ 2º, art. 16). O aspecto compulsório imposto pelo Decreto nº 12.068/2024 diz respeito apenas à relação jurídica que se formará entre o agente que explora o ativo (ex. uma concessionária de distribuição) e o agente que acessa o ponto de fixação neste ativo (ex. uma prestadora de serviços de telecomunicações) no sentido de que o compartilhamento desse espaço não poderá ser negado (conforme art. 73 da LGT) e será necessariamente oneroso. O Decreto nº 12.068/2024, todavia, permite que as Agências estabeleçam a obrigação de cessão da exploração comercial do espaço por ato normativo regulatório, mas não obriga que essa cessão seja imposta em todo e qualquer caso.

121. Além disso, a PF-ANEEL apontou, quando da análise dos novos contratos de concessão de distribuição, a desnecessidade de tratar a cessão da atividade de exploração comercial de infraestrutura nos aditivos contratuais das distribuidoras que serão licitadas ou terão a concessão prorrogada. Disso se depreende que a matéria, ainda que relativa a uma atividade acessória, refere-se à adequação dos serviços e se enquadraria, caso houvesse uma previsão específica no contrato a esse respeito, como cláusula regulamentar (não diretamente econômica) e que, portanto, fica sujeita às inovações regulatórias, embora esteja assegurada à distribuidora a gestão independente do negócio concessionário. O tema em análise está afeto à regulação discricionária das Agências Reguladoras. Trata-se de questão eminentemente regulatória e que, portanto, pode ser aplicada para todas as concessionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica a partir do momento em que a norma entrar em vigor.

122. Nesse contexto, as Agências não poderiam propor uma regulação que permitisse que esses agentes estabeleçam, entre eles, negócios jurídicos gratuitos, ou que crie impedimentos ao compartilhamento da infraestrutura, mas poderiam disciplinar as formas de exploração comercial do espaço em infraestrutura conforme sua própria discricionariedade técnica e com observância das premissas do modelo concessionário do setor de distribuição de energia elétrica.

123. Nessa linha, considero que a publicação do Decreto nº 12.068/2024, por si só, não teria o condão de alterar as conclusões do Parecer nº 297/2023/PFANEEL/PGF/AGU, mas o Decreto nº 12.068/2024 teve o mérito de deixar mais evidente a discricionariedade das Agências Reguladoras para dispor sobre a matéria do compartilhamento de postes. Além disso, nos parece que a nova proposta apresentada pelas áreas técnicas da ANEEL segue em linha com a presente manifestação e com aquela exarada no Parecer nº 297/2023/PFANEEL/PGF/AGU, conforme se apresentará a seguir.

2.5 Da nova proposta das áreas técnicas da ANEEL

124. Após a edição do Decreto nº 12.068/2024 e atendendo à determinação da Diretoria Colegiada, as Unidades Organizacionais da ANEEL emitiram posicionamento técnico (Nota Técnica Conjunta nº 7/2025-STD-SMA/ANEEL) apresentando algumas inovações à proposta de regulamento. A análise técnica parte das regras trazidas pelo Decreto nº 12.068/2024, que trata do compartilhamento de infraestrutura entre distribuidoras de energia elétrica e prestadoras de serviços de telecomunicações. Portanto, a matéria também foi objeto de nova apreciação pelas Unidades Organizacionais da Agência, o que resultou na emissão da Nota Técnica Conjunta nº 7/2025-STD-SMA/ANEEL.

125. Nesta manifestação, as áreas técnicas da ANEEL indicaram que a redação final do Decreto nº 12.068/2024 foi alterada após o envio da minuta à Presidência da República, o que teria modificado o sentido da proposta normativa original no quesito relativo ao modelo de exploração comercial do espaço em infraestrutura. Na Nota Técnica Conjunta nº 7/2025, STD e SMA apontam que a regra contida no Decreto nº 12.068/2024 faz uma distinção entre a **cessão do espaço físico** (postes e infraestrutura) e a **cessão da atividade de exploração comercial** desse espaço. A primeira - **cessão do espaço físico** - tem natureza compulsória, já para a segunda - **cessão da atividade de exploração comercial** desse espaço - não haveria uma previsão normativa que a tornasse obrigatória em todo e qualquer caso.

126. As Unidades Organizacionais da ANEEL consideraram que o artigo 16 do Decreto nº 12.068/2024 determina que as concessionárias de distribuição de energia elétrica devem ceder a pessoa jurídica distinta o **espaço em infraestrutura de distribuição**, as faixas de ocupação e **os pontos de fixação dos postes destinados ao compartilhamento com o setor de telecomunicações**. Essa cessão deve ser onerosa e orientada por custos, sendo objeto de exploração comercial conforme regulação conjunta da ANEEL e da Anatel.

127. Portanto, para as áreas técnicas da ANEEL, o texto do Decreto nº 12.068/2024 faz distinção entre a cessão do espaço físico (postes) e a cessão da atividade de exploração comercial. A cessão do espaço é mandatória, conforme já era previsto no art. 73 da LGT, mas a cessão da exploração comercial pode ficar condicionada à regulação específica e à atuação das Agências Reguladoras.

128. Em suma, a cessionária do direito de exploração comercial estará sujeita à regulação conjunta da ANEEL e da Anatel, às condições técnicas aplicáveis, inclusive aquelas estabelecidas pela distribuidora cedente (conforme abertura regulatória), e às regras de regularização da faixa de ocupação. Caso a distribuidora não cumpra suas obrigações, um novo agente poderá assumir essas obrigações. Além disso, as áreas técnicas da ANEEL apontam que o custo de regularização dos postes deve ser suportado pelas empresas de telecomunicações, não podendo ser repassado aos consumidores de energia elétrica, proposta esta que estaria alinhada com a Portaria Interministerial MCOM/MME nº 10.563/2023.

129. Depreende-se dessa análise que, para as áreas técnicas da ANEEL, a cessão da exploração comercial dos espaços em infraestrutura deve ser uma prerrogativa das distribuidoras, permanecendo a possibilidade de determinação da cessão compulsória desse direito, pelas Agências Reguladoras, em caso de ineficácia da atuação da distribuidora quanto à regularização do desordenamento dos postes. Destarte, na Nota Técnica Conjunta nº 7/2025-STD-SMA/ANEEL, as unidades técnicas da ANEEL propõem a preservação da faculdade da distribuidora explorar o seu próprio ativo, admitindo a intervenção das Agências e a imposição da cessão compulsória do direito de exploração caso a concessionária não atenda adequadamente a obrigação de promover uma ocupação ordenada dos postes.

130. Nos termos da nova proposta, a concessionária de distribuição de energia elétrica será submetida a uma avaliação de desempenho quanto à obrigação de manter ordenada a ocupação dos postes pelas prestadoras de serviços de telecomunicações para, só então e a depender do resultado dessa avaliação, se proceder a imposição da cessão do direito de exploração comercial do espaço em infraestrutura. Portanto, num primeiro momento, as distribuidoras manteriam a prerrogativa de explorar economicamente o espaço a ser compartilhado com as prestadoras de serviço de telecomunicações, mas poderiam eventualmente se sujeitar à cessão compulsória do direito de explorar comercialmente o espaço em infraestrutura.

131. Pela proposta, inicialmente, as distribuidoras de energia elétrica devem manifestar interesse em permanecer como titulares da atividade de exploração comercial dos postes. Em caso afirmativo, devem assinar um termo de compromisso dentro do prazo estabelecido (proposta de 90 dias após publicação do regulamento). A assinatura do termo implicará a aceitação das condições e responsabilidades definidas na Resolução Normativa, inclusive sujeição ao processo de avaliação regulatória quanto à exploração comercial dos postes.

132. Alternativamente, a distribuidora poderá comunicar à ANEEL, dentro do prazo de 90 dias, sobre a intenção de antecipar a identificação de interessados na exploração comercial. Neste caso, a distribuidora não se sujeitaria à avaliação de desempenho antes mencionada.

133. Após a manifestação de interesse, a distribuidora será avaliada quanto ao cumprimento das obrigações de regularização dos postes, notadamente a retirada de redes não identificadas e o ordenamento da ocupação. O desempenho da concessionária será monitorado por meio de indicadores e métricas definidos pela ANEEL, que podem ser posteriormente ajustados por ato próprio da Agência.

134. Caso a distribuidora não cumpra adequadamente suas obrigações no processo de regularização, será caracterizada a ineficácia ou a sua atuação deficitária. Se for constatada a exploração do espaço de forma inadequada, a ANEEL e a Anatel poderão determinar a cessão compulsória do direito de exploração comercial dos espaços em infraestrutura para terceiros.

135. Portanto, pela proposta normativa, a distribuidora deverá ceder o direito à exploração do espaço em infraestrutura em duas situações: (i) quando manifesta antecipadamente a intenção de ceder a exploração; ou (ii) quando a avaliação do seu desempenho na exploração do espaço em infraestrutura for negativa. Na segunda hipótese, a cessão do direito à exploração comercial do espaço em infraestrutura será compulsória.

136. Conforme já afirmado, consideramos que a proposta das Unidades Técnicas da ANEEL, neste ponto, está aderente às regras do Decreto nº 12.068/2024 e ao entendimento da PF-ANEEL que havia sido firmado quando da avaliação do Parecer nº 297/2023/PFANEEL/PGF/AGU pelo Procurador-Geral.

2.6 Do Projeto de Lei (PL) nº 3.220/2019

137. Enquanto analisávamos o pleito de assessoramento, tivemos ciência de que está em andamento o PL nº 3.220/2019 (seq. 12), que versa sobre o compartilhamento de infraestrutura física de postes de concessionárias ou permissionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica por prestadoras de serviços de telecomunicações. Embora ainda se trate de um projeto e, portanto, sem força normativa vinculante, nota-se que a proposta normativa, salvo melhor juízo, está coerente com a interpretação que ora se apresenta do Decreto nº 12.068/2024.

138. O PL nº 3.220/2019 propõe uma disciplina normativa para o compartilhamento da infraestrutura física de postes entre concessionárias ou permissionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica e prestadoras de serviços de telecomunicações. A proposta parte do reconhecimento de que os postes, enquanto elementos físicos vinculados à rede aérea de distribuição de energia elétrica, constituem infraestrutura compartilhável. Essa infraestrutura poderá ser utilizada simultaneamente por empresas autorizadas a prestar serviços públicos ou privados, desde que respeitados os limites técnicos e

regulatórios.

139. A versão mais recente proposta para o PL nº 3220/2019 reflete um esforço de harmonização regulatória e de aprimoramento institucional para disciplinar o compartilhamento da infraestrutura física aérea de distribuição de energia elétrica, especialmente postes, entre concessionárias ou permissionárias de energia e prestadoras de serviços de telecomunicações.

140. O texto mais recente do projeto define os conceitos centrais, como infraestrutura compartilhável, titular do ativo, interessado no compartilhamento e ocupação clandestina. A infraestrutura compartilhável é composta por elementos físicos vinculados à rede aérea de distribuição de energia elétrica, notadamente postes, que podem ser utilizados simultaneamente por prestadoras de serviços públicos e privados de telecomunicações. O titular do ativo é a pessoa jurídica detentora da outorga vinculada à infraestrutura, enquanto o interessado é a empresa autorizada a prestar serviço que demande a utilização do espaço físico.

141. Por ora, o PL está a indicar que a gestão da infraestrutura compartilhável é de responsabilidade do titular do ativo, que pode contratar terceiros para viabilizar o acesso, sem se eximir das obrigações legais e regulatórias. O acesso à infraestrutura deve ser formalizado por contrato entre o interessado e o titular ou terceiro indicado, e o titular deve disponibilizar, de forma transparente e não discriminatória, documentos que descrevam as condições técnicas e econômicas de compartilhamento, incluindo informações técnicas georreferenciadas.

142. A ocupação do espaço compartilhado deverá observar normas econômicas, técnicas e operacionais definidas pela ANEEL e pela Anatel. Competirá à ANEEL definir a parcela da infraestrutura física aérea a ser compartilhada, estabelecer obrigações dos titulares e interessados, fixar o preço máximo para o compartilhamento e definir o percentual do excedente econômico que será revertido para a modicidade tarifária na prestação do serviço público de energia elétrica. O preço máximo admitido para o compartilhamento deverá fomentar a concorrência, promover a modicidade tarifária e incentivar a eficiência na alocação e uso da infraestrutura, com a finalidade de assegurar justa remuneração ao titular e separação adequada de custos entre os setores de energia elétrica e telecomunicações.

143. Seriam vedados o subsídio cruzado entre os setores e o tratamento discriminatório entre interessados, inclusive quanto à concessão de descontos sobre o preço máximo. O titular do ativo poderá contratar terceiros para gestão ou ceder o direito de exploração comercial da infraestrutura, mas permanece responsável perante os interessados e órgãos reguladores. A ANEEL poderá determinar a cessão do direito de exploração comercial em caso de desempenho inadequado do titular, e a concessionária estará sujeita ao mesmo regime fiscalizatório e sancionatório.

144. A Anatel será responsável por estabelecer os termos técnicos e operacionais complementares à ocupação do espaço compartilhado, garantir isonomia de acesso e fomentar a concorrência. Poderá disciplinar a utilização compartilhada de capacidade em espaços limitados, visando maximizar a oferta de serviços e a competição. Também poderá sugerir metodologias para cálculo do preço máximo a ser cobrado pelo compartilhamento do espaço e pela cessão do direito de exploração comercial quando eventualmente se identificar o desempenho inadequado das distribuidoras.

145. A regularização da ocupação e fiscalização da infraestrutura compartilhável deverá seguir regras estabelecidas pela ANEEL e Anatel. Essas regras estabelecerão alguns critérios, tais como a definição de ativos prioritários, a utilização da receita como incentivo à regularização, os prazos e as condições compatíveis com as características da infraestrutura e com o combate à sua ocupação clandestina. Convênios poderiam ser celebrados com municípios para delegar a fiscalização da ocupação dos postes, contendo previsão de ressarcimento pela atividade fiscalizatória e capacitação técnica da municipalidade. Além disso, eventual ocupação do espaço sem contrato, em desconformidade com a regulamentação, configurará infração grave.

146. Assim, tanto o Decreto nº 12.068/2024 quanto a proposta de lei em curso no Congresso Nacional parecem admitir que as Agências Reguladoras poderão, em conjunto, estabelecer critérios, condições e parâmetros tanto para viabilizar o compartilhamento da infraestrutura (dos postes), quanto para impor, em determinadas situações tecnicamente justificáveis, a cessão do direito de exploração comercial do espaço em infraestrutura. Percebe-se que os atos em questão indicam que a cessão do direito de exploração comercial do espaço em infraestrutura nem sempre será compulsória, mas fica resguardada a competência das Agências (ANEEL e Anatel) para estabelecer em que hipóteses essa cessão será obrigatória.

3. CONCLUSÕES

147. Em razão do exposto e considerando o quesito apresentado pela Diretora Agnes Maria de Aragão da Costa, opino no sentido de que a redação final do art. 16 do Decreto nº 12.068/2024 não antecipou o modelo de exploração comercial dos espaços em infraestrutura, permanecendo a liberdade discricionária das Agências Reguladoras para, em conjunto e motivadamente, estabelecer o modelo que melhor atenda aos objetivos da política pública, podendo este modelo contemplar hipóteses em que a cessão do direito de exploração do espaço será compulsória desde que os comandos regulatórios não interfiram na autonomia da gestão do negócio concessionário (objeto principal da concessão) e que apresentadas as justificativas técnicas baseadas em parâmetros de razoabilidade e eficiência.

148. Eventual previsão de cessão compulsória do direito de exploração comercial deve estar atrelada a motivação ou a justificação técnica que evidencie a ineficiência da distribuidora ou benefícios concretos para o serviço público. Uma interpretação que force a terceirização em qualquer caso, sem considerar a racionalidade econômica e o impacto na modicidade

tarifária, estaria em dissonância com os princípios da Lei de Concessões.

149. Por fim, opino no sentido de que o tema em análise está afeto à regulação discricionária das Agências Reguladoras e, por se tratar de questão eminentemente regulatória, é aplicável para todas as concessionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica a partir do momento em que a norma entrar em vigor.

É o parecer, que submeto à consideração superior quanto aos seus fundamentos e conclusões.

Brasília, 17 de setembro de 2025.

BÁRBARA BIANCA SENA
Procuradora Federal
Coordenação de Energia
Procuradoria Federal na ANEEL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48500002691202457 e da chave de acesso 79aa7be9

Notas:

1. Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.
2. Art. 25. Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenua essa responsabilidade.
§ 1º Sem prejuízo da responsabilidade a que se refere este artigo, a concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados. (*Vide ADC 57 - Declaração de constitucionalidade do art. 25, § 1º, da Lei nº 8.987/1995 quanto à terceirização de atividades por empresas concessionárias de serviço público*)
3. Quando há conflito aparente de normas entre um ato normativo produzido por uma Agência Reguladora e um regulamento executivo (Decreto), a doutrina tradicional e majoritária, que normalmente segue a lógica da pirâmide de Kelsen, defende que prevalece o texto do regulamento presidencial (por todos, conferir: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019). Uma corrente mais moderna, defende que deve prevalecer o ato normativo produzido pela Agência por força do princípio da especialidade, já que a Agência Reguladora tem personalidade jurídica própria, sendo instituída por lei de iniciativa do próprio Chefe do Poder executivo, que opera a descentralização das atividades e reconhece a autonomia da Agência, de modo a não haver hierarquia entre o ente federado e entidade reguladora. Além disso, há competências materiais distintas entre o órgão da Administração Pública direta e a instituição que compõe a Administração Pública indireta, de modo que o decreto regulamentar do Presidente da República deveria ter conteúdo político e genérico, enquanto o ato normativo da Agência teria caráter técnico e setorial, encontrando fundamento direto no art. 174, CF (conferir: BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006). No âmbito da PF-ANEEL, tem-se adotado o entendimento segundo o qual os decretos regulamentares também seriam de observância obrigatória pelas Agências Reguladoras.
4. § 2º Os contratos celebrados entre a concessionária e os terceiros a que se refere o parágrafo anterior reger-se-ão pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente.
5. § 3º A execução das atividades contratadas com terceiros pressupõe o cumprimento das normas regulamentares da modalidade do serviço concedido.
6. Ementa: AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. CNI. LEGITIMIDADE DA AUTORA. ART. 25, § 1º, DA LEI 8.987/1995. CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO. TERCEIRIZAÇÃO. SÚMULA 331 DO TST. ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL FIRMADA NO JULGAMENTO DA ADPF 324 E DO RE 958.252 – TEMA 725 DA REPERCUSSÃO GERAL. PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. Ação declaratória de constitucionalidade conhecida. Legitimidade da Confederação Nacional da Indústria, ainda que a norma questionada seja mais abrangente do que seu objeto social. 2. Declaração de constitucionalidade do art. 25, § 1º, da Lei nº 8.987/1995 quanto à terceirização de atividades por empresas concessionárias de serviço público. 3. Jurisprudência do STF consolidada, durante os julgamentos da ADPF 324, Rel. Ministro Roberto Barroso e, sob a sistemática da repercussão geral, do RE 958.252, Rel. Ministro Luiz Fux, no sentido de reconhecer a constitucionalidade do instituto da terceirização em qualquer área da atividade econômica, afastando a incidência do enunciado sumular trabalhista. 4. Controvérsia acerca da aplicação da Súmula 331 do TST frente ao princípio da legalidade, visto que aquela retira eficácia do dispositivo questionado ao proibir a terceirização por parte de empresas privadas e da Administração Pública Direta e Indireta, incluídas aí as concessionárias de serviços públicos. 5. Pedido julgado integralmente procedente para declarar a constitucionalidade do art. 25, § 1º, da Lei nº 8.987/1995.
(ADC 57, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 03-10-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-265 DIVULG 04-12-2019 PUBLIC 05-12-2019)
7. A título ilustrativo, cita-se a redação do Contrato de Concessão nº 09/2002: **Quinta Subcláusula – A CONCESSIONÁRIA** aceita que a exploração dos serviços de energia elétrica que lhe é outorgada deverá ser realizada como função de utilidade pública prioritária, comprometendo-se a somente exercer outra atividade empresarial mediante prévia autorização da ANEEL e desde que as receitas auferidas, que deverão ser contabilizadas em separado, sejam parcialmente destinadas a favorecer a modicidade das tarifas do serviço de energia elétrica, que será considerada nas revisões de que trata a Sétima Subcláusula da Cláusula Sétima deste Contrato.
8. Art. 3º Além das atribuições previstas nos [incisos II, III, V, VI, VII, X, XI e XII do art. 29](#) e no [art. 30 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), de outras incumbências expressamente previstas em lei e observado o disposto no § 1º, compete à ANEEL: (...) IV - gerir os contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos de energia elétrica, de concessão de uso de bem público, bem como fiscalizar, diretamente ou mediante convênios com órgãos estaduais, as concessões, as permissões e a prestação dos serviços de energia elétrica;
9. ROSS, Alf. *Sobre el derecho y la justicia*. Traducción de Genaro R. Carrió. Buenos Aires: Eudeba, 1963.
10. MACCALLUM JUNIOR, Gerald C. Legislative intent. *Yale Law Journal*, [s. l.], v. 75, n. 5, p. 754-787, 1966. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/yj/vol75/iss5/2/>. Acesso em: 19 set. 2025.
11. KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
12. MENDES, Gilmar Ferreira. *COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais*. Brasília, Brasília Jurídica, 2002
13. FRAZÃO, Ana. A importância da análise de consequências para a regulação jurídica. *Perspectivas e riscos do consequencialismo e do "consequencialismo"*. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/a-importancia-da-analise-de-consequencias-para-a-regulacao-juridica-parte-ii-06062019. Publicado em: 05/06/201.
14. CAMPBELL, Donald. *Assessing the impact of planned social change. Evaluation and Program Planning* Volume 2, Issue 1, 1979,



Documento assinado eletronicamente por BÁRBARA BIANCA SENA, 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 2932835410 e chave de acesso 79aa7be9 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BÁRBARA BIANCA SENA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 30-09-2025 11:59. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA
COORDENAÇÃO DE ENERGIA

SGAN, QUADRA 603 / MÓDULOS "I" E "J" CEP 70830-110, BRASÍLIA/DF BRASIL - TELEFONE (61) 2192-8614 FAX: (61) 2192-8149 E-MAIL:
PROCURADORIAFEDERAL@ANEEL.GOV.BR

DESPACHO Nº 00670/2025/PFANEEL/PGF/AGU

NUP: 48500.002691/2024-57

INTERESSADOS: AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES - ANATEL

ASSUNTOS: ENERGIA ELÉTRICA

Aprovo o **PARECER Nº 00210/2025/PFANEEL/PGF/AGU**

Encaminhe-se ao Procurador-Geral para apreciação.

Brasília, 30 de setembro de 2025.

MARCELO ESCALANTE GONÇALVES
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR DE ENERGIA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 48500002691202457 e da chave de acesso 79aa7be9



Documento assinado eletronicamente por MARCELO ESCALANTE GONÇALVES, 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 2951092135 e chave de acesso 79aa7be9 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO ESCALANTE GONÇALVES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 30-09-2025 16:44. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL (GAB)
SGAN, QUADRA 603 / MÓDULOS "I" E "J" CEP 70830-110, BRASÍLIA/DF BRASIL - TELEFONE (61) 2192-8614 FAX: (61) 2192-8149E-MAIL:
PROCURADORIAFEDERAL@ANEEL.GOV.BR

DESPACHO Nº 00791/2025/PFANEEL/PGF/AGU

NUP: 48500.002691/2024-57

INTERESSADOS: AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES - ANATEL

ASSUNTOS: ENERGIA ELÉTRICA

1. Aprovo as conclusões do PARECER Nº 00210/2025/PFANEEL/PGF/AGU.
2. Encaminhe-se ao gabinete da Diretora Agnes Maria de Aragão da Costa.

Brasília, 04 de novembro de 2025.

EDUARDO ESTEVÃO FERREIRA RAMALHO
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) 48500002691202457 e da chave de acesso 79aa7be9



Documento assinado eletronicamente por EDUARDO ESTEVÃO FERREIRA RAMALHO, 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 2997014451 e chave de acesso 79aa7be9 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO ESTEVÃO FERREIRA RAMALHO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 04-11-2025 01:23. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

RES: Postergação do prazo de análise do Memo N. 58/2025 -AMC/2025

De Nara Rubia de Souza (ASD) <Nara@aneel.gov.br>

Data Sex, 24/10/2025 18:01

Para Eduardo Estevão Ferreira Ramalho (PF) <eduardoramalho@aneel.gov.br>

Cc Agnes Maria de Aragão da Costa (DIR) <agnes@aneel.gov.br>

Em nome da Diretora Agnes, concordamos com a extensão do prazo.

Att.,



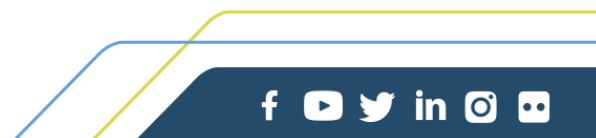
Nara Rúbia de Souza

Assessora de Diretor e Especialista em Regulação

Assessoria da Diretoria - ASD

Telefone: (61) 2192-8619

www.gov.br/aneel



De: Eduardo Estevão Ferreira Ramalho (PF) <eduardoramalho@aneel.gov.br>

Enviada em: quarta-feira, 22 de outubro de 2025 16:46

Para: Nara Rubia de Souza (ASD) <Nara@aneel.gov.br>

Assunto: Postergação do prazo de análise do Memo N. 58/2025 -AMC/2025

Prezada Nara,

Como é de seu conhecimento, estamos em tratativas com a PF/ANATEL e com a PGF para verificar a possibilidade de emissão de um parecer referente ao Memo n. 58/2025 (Processo 48500.002691/2024-57), alinhado com o entendimento desses órgãos jurídicos. Embora as discussões estejam avançando, ainda não foram concluídas.

Para atender às recomendações da Corregedoria da AGU, solicito, por meio deste, a prorrogação do prazo previsto no art. 42 da Lei 9.784/99 por mais 15 dias. Nossa expectativa é que não seja necessário utilizar todo esse prazo e que possamos emitir o parecer da PF/ANATEL com a maior brevidade possível após a reunião agendada com os Diretores na próxima sexta-feira.

Sendo assim, peço o deferimento.

Atenciosamente,

Eduardo Estevão Ferreira Ramalho

Procurador Federal

Procurador-chefe

Procuradoria Federal junto à ANEEL – PF/ANEEL

Telefone: (61) 98138-4040