



CONSIDERAÇÕES SOBRE A ADAPTAÇÃO DE OUTORGA DE ONDAS MÉDIAS PARA FREQUÊNCIA MODULADA

por RODOLFO MACHADO MOURA¹
em 15 de março de 2014

O presente trabalho tem como objetivo discorrer, ainda que sucintamente, sobre o processo histórico da migração das emissoras em ondas médias para a faixa de frequência modulada no Brasil, abordando, essencialmente, algumas de suas peculiaridades jurídicas.

I – BREVE INTRÓITO

Inicialmente, cumpre lembrar que, por décadas, o rádio em ondas médias foi o principal, senão único, meio de comunicação que abasteceu a maior parte da população brasileira com informação, entretenimento e cultura, possuindo incontestemente relevância para a formação da sociedade brasileira contemporânea.

Entretanto, o rádio em ondas médias vem, já há alguns anos, sofrendo as consequências da desordenada urbanização do País, que tem incrementado os níveis de ruído e poluído a faixa com emissões espúrias, prejudicando não só a qualidade da recepção, mas também a própria área de cobertura das emissoras, vez que a larga urbanização também prejudica a condutividade do solo, essencial para a transmissão em ondas médias².

¹ Sócio de Moura e Ribeiro Advogados Associados.

² Para análise mais detalhada, confira *A extensão da faixa de FM (eFM) e a migração da faixa de OM: O quê fazer com os canais 5 e 6 da televisão na era digital*, elaborado pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel em março de 2010.



Da mesma forma, as rádios em ondas médias necessitam de sistemas irradiantes robustos, integrados por imponentes torres instaladas em extensos terrenos e consumidores de grandes quantidades de energia elétrica, encontrando obstáculos também no desinteresse da indústria em produzir receptores, fatores esses que, somados, tem acarretado a perda de relevância do rádio em ondas médias, não só no Brasil, mas no mundo em geral.

II – AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Diante de tais problemas e com a consolidação das transmissões em frequência modulada dentre as mais ouvidas pelo público, não foi de se estranhar que muitas das mais tradicionais emissoras em ondas médias brasileiras começassem a repetir suas transmissões na faixa de frequência modulada.

Por tudo isso, foi quase natural o movimento de migração das emissoras de ondas médias para a faixa de frequência modulada, o que, aliás, nem foi uma proposta genuinamente brasileira.

Assim, por exemplo, em 2006 a *Federal Communications Commission* (FCC) norte-americana começou a conceder autorizações especiais temporárias, chamadas de STA (*Special Temporary Authority*)³, possibilitando que emissoras em ondas médias daquele país utilizassem retransmissores em frequência modulada.

Em 2008, foi a vez do México adotar uma política de migração das emissoras de ondas médias para a faixa de frequência modulada⁴.

Aliás, o exemplo mexicano acabou, ao que tudo indica, influenciando consideravelmente a iniciativa brasileira, vez que lá, como aqui, a migração foi voluntária e efetivada mediante o pagamento de preço público.

³ Vide <http://transition.fcc.gov/pshs/services/sta.html>.

⁴ Confira http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5060050&fecha=15/09/2008.



III – O DECRETO Nº 8.139

No Brasil, anseio antigo de considerável parcela dos radiodifusores, a migração começou a se tornar realidade com a edição do Decreto nº 8.139, de 7 de novembro de 2013.

Partindo da premissa da extinção do serviço de radiodifusão sonora em ondas médias de caráter local, facultou o diploma legal em questão a adaptação das outorgas⁵ em ondas médias para execução do serviço em frequência modulada, desde que esta intenção seja manifestada no prazo máximo de 01 (um) ano a partir de sua publicação⁶ e preenchidas algumas outras condições.

Em síntese, a emissora em ondas médias interessada em migrar para a faixa de frequência modulada deverá comprovar regularidade fiscal e tributária e arcar com o valor correspondente à outorga, arbitrado como a diferença entre os preços mínimos de outorga estipulados pelo Ministério das Comunicações para cada tipo de serviço de grupo de enquadramento, referente à respectiva localidade.

Ademais, o Decreto nº 8.139, em seu artigo 3º, § 1º, trouxe tabelas a balizar essa migração, a saber:

EMISSORAS OM – CLASSE A	
FAIXA DE FREQUENCIA (em kHz)	CLASSE DE FM IMEDIATAMENTE ANTERIOR
540 a 1.420	E2
1430 a 1.610	E3

⁵ A migração das emissoras de AM para a faixa de FM é denominada, em todos os diplomas legais pertinentes, como adaptação de outorga do serviço de radiodifusão sonora em ondas médias para o serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada, razão pela qual essa denominação será a utilizada no presente trabalho.

⁶ Portanto, até o dia 10 de novembro de 2014.



EMISSORAS OM – CLASSE B	
FAIXA DE FREQUENCIA (em kHz)	CLASSE DE FM IMEDIATAMENTE ANTERIOR
540 a 620	E3
630 a 860	A1
870 a 1.030	A2
1040 a 1.170	A3
1.180 a 1.610 kHz	A4

EMISSORAS OM – CLASSE C	
FAIXA DE FREQUENCIA (em kHz)	CLASSE DE FM IMEDIATAMENTE ANTERIOR
540 a 810	B1
820 a 1.100	B2
1.110 a 1.610	C

Acerca dessas tabelas, não é isenta de críticas a expressão “*classe de fm imediatamente anterior*”, pois melhor seria afirmar “*classe de fm correspondente*” que, afinal, parece ser o sentido pretendido.

Dispõe ainda o Decreto nº 8.139 que, alternativamente, a emissora em ondas médias de caráter local que optar por permanecer na atual faixa de frequências, deverá, sob pena de não ter sua outorga renovada, solicitar o reenquadramento para caráter regional, medida que também deve ser adotada por aquela que venha a ter seu pedido de adaptação indeferido.

IV – A REGULAMENTAÇÃO E O PROCEDIMENTO

Em 12 de março de 2014, o Ministério das Comunicações editou a Portaria nº 127, disciplinando as solicitações de adaptação de outorga prevista no Decreto nº 8.139.

Como primeiro ponto relevante, a Portaria nº 127 estabeleceu que, para fins de adaptação da outorga, as emissoras de ondas médias estão assim classificadas, quanto a área de serviço:



CARÁTER	POTÊNCIA DIURNA MÁXIMA (p)
Nacional	$p > 10 \text{ kW}$
Regional	$1 < p \leq 10 \text{ kW}$
Local	$p \leq 1 \text{ kW}$

Ademais, a retro citada Portaria esclareceu que as solicitações para adaptação de outorga deverão ser apresentadas em formulário próprio e em sessões públicas que, consoante edital do dia 13 subsequente, ocorrerão entre os dias 24 de março e 09 de abril, conforme calendário a seguir:

DATA	ESTADOS
24.03.2014	Minas Gerais, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo
26.03.2014	Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Paraná
28.03.2014	Ceará, Mato Grosso, Pernambuco e Rio Grande do Sul
31.03.2014	Pará, Piauí, Rio Grande do Norte e Roraima
02.04.2014	Alagoas, Amazonas, Maranhão e Rondônia
04.04.2014	Amapá e Sergipe
07.04.2014	Acre, Goiás e Paraíba
09.04.2014	Distrito Federal e Tocantins

Nestas datas, os representantes legais das emissoras em ondas médias interessadas em adaptar suas respectivas outorgas para a execução do serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada deverão apresentar nas delegacias regionais do Ministério das Comunicações⁷ ou nas unidades operacionais da Anatel localizadas nos estados⁸ em que situadas às emissoras, requerimento em consonância com modelo disponível ao final do presente.

Importante destacar que o horário para entrega do requerimento será das 9h às 12h e das 13h às 18h e que, se a solicitação de adaptação não for entregue na data exata definida para cada localidade, poderá ser feita até o dia 10 de novembro de 2014, mas o requerimento, nesta hipótese, só será objeto de análise após a conclusão do estudo de viabilidade técnica envolvendo todos os protocolados nas datas específicas, o que poderá, inclusive, resultar na própria inviabilidade técnica ou na migração em condições menos favoráveis.

⁷ Existem delegacias regionais do Ministério das Comunicações nos estados do Mato Grosso, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo.

⁸ Os requerimentos das emissoras do Distrito Federal deverão ser protocolados na sede do Ministério das Comunicações.



De todo modo, nessa primeira etapa, o interessado deverá, tão somente, apresentar o referido requerimento, ao que irá receber um recibo numerado com os dados do pedido para acompanhamento, não sendo admitido o encaminhamento de quaisquer outros documentos.

Posteriormente, o Ministério das Comunicações publicará no Diário Oficial da União relação com os números de protocolos referentes a cada solicitação e, de posse de todos os requerimentos, solicitará à Anatel a realização dos competentes estudos de viabilidade técnica.

Vale destacar que, se em determinado município por constatada inviabilidade técnica ou a inexistência de espectro na atual faixa de frequência modulada para atender a todos os pedidos de adaptação realizados, a análise ficará sobrestada até momento no qual seja possível atender a todos os pleitos conjuntamente.

Mas, voltando ao curso normal da migração, constatada a viabilidade técnica, então os canais serão incluídos no PBFM⁹ e as emissoras notificadas, por meio de edital, para comprovarem suas habilitações jurídicas mediante a apresentação dos seguintes documentos, previstos no artigo 3º do Decreto nº 8.139 e explicitados no artigo 4º, § 1º, da Portaria nº 127:

I - certidões negativas, ou positivas com efeito de negativas, da Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede da entidade, e da Anatel referente ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - Fistel;

II - certidões negativas, ou positivas com efeito de negativas, da Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei; e

III - certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, referente a débitos perante a Justiça do Trabalho.”

⁹ Plano Básico de Distribuição de Canais de Radiodifusão Sonora em Frequência Modulada.



Em seguida, verificada a regularidade das habilitações técnica e jurídica, a entidade será novamente notificada para, desta vez, efetuar, em parcela única e em até 90 (noventa) dias de sua emissão, o pagamento do valor relativo à adaptação da outorga, ainda não definido, mas correspondente à diferença entre os preços mínimos de outorga estipulados pelo Ministério das Comunicações para os serviços de radiodifusão sonora em frequência modulada e os serviços de radiodifusão sonora em ondas médias nos grupos de enquadramento referentes à respectiva localidade.

Efetuada o pagamento, então será deferido o pedido de adaptação de outorga e a entidade será novamente notificada para, desta vez, assinar aditivo contratual, de cuja publicação no Diário Oficial serão computados 120 (cento e vinte) dias para apresentação de projeto de aprovação de locais e uso de equipamentos.

Por fim, autorizada a operar, a emissora deverá devolver o canal em ondas médias à União no prazo de até 60 (sessenta) dias, passando a ficar sujeita às normas específicas de funcionamento do serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada, mantidas as demais condições previstas no instrumento de outorga, inclusive no que concerne à localidade de execução do serviço e ao seu prazo de vigência.

V – ALGUMAS CONSIDERAÇÕES RELEVANTES

V.A – O VALOR A SER PAGO

Embora seja indispensável para a definição da opção pela adaptação de outorga, vez que requisito crucial para avaliação da viabilidade econômica de qualquer empreendimento, o valor a ser pago, referente, nos termos do § 4º do artigo 2º do Decreto nº 8.139 “à diferença entre os preços mínimos de outorga estipulados pelo Ministério das Comunicações para cada tipo de serviço e grupo de enquadramento, referente à respectiva localidade”, ainda não foi definido.



A expectativa é que a fórmula de cálculo dos preços, que precisa ser avaliada pelo Tribunal de Contas da União, seja divulgada até abril, quando, então, os interessados terão melhores condições de avaliar a conveniência de optar pela migração ou de permanecer operando em ondas médias.

V.B – AS HIPÓTESES DE INDEFERIMENTO

Estabelece o artigo 8º da Portaria nº 127 que:

“Art. 8º O pedido de adaptação de outorga a que se refere o art. 1º será indeferido, nos seguintes casos:

I – ausência de viabilidade técnica;

II – inabilitação jurídica;

III – não manifestação da requerente nos prazos a que se referem o § 1º do art. 2º e o § 2º do art. 4º; e

IV – não pagamento do valor correspondente à adaptação da outorga, no prazo previsto no § 1º do art. 5º.

Parágrafo único. Também serão indeferidos os pedidos de adaptação de outorga considerados intempestivos, em razão da inobservância do prazo previsto no § 4º do art. 2º.”

As hipóteses elencadas nos itens II, III e IV, assim como no parágrafo único, não trazem maiores dificuldades de interpretação, vez que versam sobre situações objetivas e prazos peremptórios, mas ensejam, desde já, grande atenção dos interessados para que não ocorram atropelos de última hora.

Já o inciso I do artigo 8º requer maior reflexão, vez que os estudos de viabilidade técnica registram maior complexidade.

Assim, é aconselhável que os interessados procurem assessoria técnica especializada para acompanhamento do processo.

Um exemplo é ilustrativo: se em determinada localidade forem registrados 04 (quatro) pedidos de adaptação de outorga e, apesar da disponibilidade de espectro na faixa tradicional de frequência modulada, 01 (um) dos pleitos só seja possível em potência inferior à prevista no Decreto nº 8.139, haveria necessidade de sobrestamento de todos ou não?



V.C – A FREQUÊNCIA PRETENDIDA

O Anexo I da Portaria nº 127, que traz o formulário padronizado para solicitação de adaptação de OM para FM, estabelece que o interessado na adaptação da outorga deverá informar a frequência pretendida, caso deferido o pleito.

Embora os estudos de viabilidade técnica sejam atribuição exclusiva da Agência Nacional de Telecomunicações, a informação ganha relevância quando a própria Portaria nº 127 estabelece, no § 4º do artigo 3º, que:

“§ 4º Caso haja coincidência de manifestações para uma mesma frequência, ou para frequências adjacentes para atendimento a um mesmo município, ou municípios próximos, o Ministério das Comunicações realizará sorteio público de todas as frequências disponíveis no(s) município(s).”

Portanto, é bastante possível que, até mesmo na maioria das hipóteses, seja necessário o sorteio.

Assim, neste ponto, mais uma vez o caminho escolhido não está isento de críticas e demandará grande reflexão por parte dos interessados, que deverão contar com assessoria especializada.

V.D – A ISONOMIA DE POTÊNCIA

Fator que não restou totalmente esclarecido na regulamentação também é a hipótese, já levantada anteriormente, de que em determinada localidade ou em certo grupo de emissoras, haja viabilidade técnica para migração na atual faixa de frequência modulada (ou mesmo na estendida), mas que não haja condições técnicas de atendimento de todas com a potência almejada definida no Decreto nº 8.139.

Aqui, parece que haverá necessidade de definição complementar.



V.E – O PRAZO DE DEVOLUÇÃO DO CANAL EM ONDAS MÉDIAS

Enquanto o Decreto nº 8.139, em seu artigo 8º, estipula que, na hipótese de utilização de canal em faixa estendida de frequência modulada o Ministério das Comunicações “*poderá autorizar, por um prazo de até cinco anos, a transmissão simultânea da entidade em ondas médias e frequência modulada*”, a Portaria nº 127 estabelece, em seu artigo 7º, parágrafo único, que “*emitida a autorização para uso de radiofrequência, o canal em ondas médias será devolvido à União em até sessenta dias*”.

Apesar da aparente contradição, na verdade, como a Portaria nº 127 não trata especificamente da faixa estendida, é crível que o Ministério das Comunicações, para os casos em que haja necessidade de utilização da referida faixa estendida (eFM), venha a editar regulamentação complementar versando, dentre outros, sobre o *simulcasting*.

V.F – OS LIMITES DE PROPRIEDADE

O artigo 12 do Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967, estabelece que cada entidade só poderá ter concessão ou permissão para executar serviço de radiodifusão dentro de determinados limites, sendo que são 06 (seis) as emissoras em frequência modulada que podem ser outorgadas por entidade, limite que também vale para o conjunto de entidades das quais faça parte acionista ou cotista que integre o quadro social de mais de uma empresa executante do serviço de radiodifusão.

Assim, com a possibilidade da adaptação das outorgas em ondas médias para frequência modulada, é bastante provável que determinadas entidades ou mesmo acionistas ou cotistas de empresas, no somatório, ultrapassem o limite estipulado.



É verdade que o Decreto n° 8.139 tratou de flexibilizar a regra inserta no artigo 14, § 3°, do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo Decreto n° 52.795, de 31 de outubro de 1963, que veda que a mesma entidade ou as pessoas que integram o seu quadro societário e direito sejam contempladas com mais de uma outorga do mesmo tipo de serviço de radiodifusão na mesma localidade, ao dispor que, *verbis*:

“§ 2° Deferido o pedido de que trata o § 1° do art. 2°, a entidade e as pessoas que integram o seu quadro societário e diretivo ficarão submetidas ao limite de duas outorgas de serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada na localidade objeto da adaptação, sem prejuízo da aplicação do limite previsto no art. 14, § 3°, do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo Decreto n° 52.795, de 31 de outubro de 1963, sobre suas outorgas de serviços de radiodifusão em outras localidades.”

Parece aconselhável que também no tocante aos limites elencados no artigo 12 do Decreto-Lei n° 236 haja uma exceção decorrente da adaptação de outorga, o que, entretanto, ensejaria mudança legislativa ainda não existente.

V.G – A POSSIBILIDADE DE DESISTÊNCIA

Embora nem o Decreto n° 8.139 ou a Portaria n° 127 tragam, expressamente, a previsão de desistência da solicitação de adaptação de outorga, a possibilidade de indeferimento seja pela não apresentação dos documentos necessários para habilitação jurídica ou pelo não pagamento do valor correspondente à adaptação da outorga, permite concluir pela sua pertinência, ainda mais considerando que a definição a posterior do valor a ser pago ou o próprio prazo de migração podem alterar por completo estratégias traçadas na atual conjectura.

Ademais, o próprio artigo 9° da Portaria n° 127 estabelece que as entidades que tiverem seus pedidos de adaptação indeferidos “*poderão manifestar interesse na alteração das características técnicas de sua estação, acompanhado do estudo de viabilidade técnica correspondente, visando ao reenquadramento da*



outorga para caráter regional, no prazo de cento e oitenta dias, contado da data do recebimento da notificação”.

FORMULÁRIO PADRONIZADO PARA SOLICITAÇÃO DE
ADAPTAÇÃO DE OM PARA FM

REQUERIMENTO

Excelentíssimo Sr. Ministro de Estado das Comunicações,

A <razão social da entidade>, CNPJ nº<CNPJ>, com endereço na <endereço>na localidade de <distrito, município, Estado, CEP> vem, por seu representante legal, solicitar a Vossa Excelência a adaptação de sua outorga para execução do Serviço de Radiodifusão Sonora em Ondas Médias para execução do Serviço de Radiodifusão Sonora em Frequência Modulada, conforme segue:

Serviço de Radiodifusão Sonora
Localidade/UF:

ONDAS MÉDIAS	FREQUÊNCIA MODULADA
Frequência atual:	Frequência pretendida:

Nestes termos, pede deferimento.
<local/UF e data>

<nome do representante legal da entidade>
CPF nº<número do CPF>