



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES -  
SEDE  
COORDENAÇÃO DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2062

**PARECER n. 00486/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.016759/2019-58**

**INTERESSADOS: ANATEL - SCO - SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE DE OBRIGAÇÕES**  
**ASSUNTOS: ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES**

1. Proposta de alteração da Metodologia de Cálculo do Valor Base das Sanções de Multa relativa a Infrações a Direitos e Garantias dos Usuários (MDGU), aprovada pela Portaria nº 791/2014.
2. Substituição das variáveis UA (usuários afetados pela infração) e UT (total de usuários da base da Prestadora) pelas variáveis "Rel" (relevância da conduta) e "Abg" (abrangência da infração).
3. Aspectos formais. Considerações da Procuradoria.
4. Mérito da proposta. Inexistência de óbices jurídicos para o seu acolhimento.

**1. RELATÓRIO**

1. A Superintendência de Controle de Obrigações - SCO apresenta proposta de alteração da Metodologia de Cálculo do Valor Base da Sanções de Multa relativa a Infrações a Direitos e Garantias dos Usuários (MDGU), aprovada pela Portaria nº 791/2014, nos termos do Informe nº 286/2019/CODI/SCO, de 14.06.2019 (documento SEI nº 4087354).

2. Consoante os fundamentos e justificativas apresentados no citado Informe nº 286/2019, propõe-se, em síntese, a substituição das variáveis UA (usuários afetados pela infração) e UT (total de usuários da base da Prestadora), presentes na fórmula atualmente em vigor, pelas variáveis Rel (relevância da conduta) e Abg (abrangência da infração), mantendo-se inalterada todas as demais variáveis.

3. A área técnica destaca que esta variável UA/UT acaba sendo o fator preponderante para a ponderação da capacidade econômica da infratora, mas que ela não tem se mostrado adequada para as infrações sistêmicas ou procedimentais. Isto porque, neste tipo de infração, como são atribuídos números equivalentes aos usuários atingidos (UA) e aos usuários totais (UT), a variável resulta no número 1, o que, aliado à pouca variação dos demais componentes da fórmula, reduz as possibilidades de ponderação entre as diversas condutas sistêmicas.

4. Nesse passo, no item 3.18, do Informe nº 286/2019, a área técnica aduz que *"fica evidente que os valores de multa a serem gerados com aplicação da metodologia atual se resumem a apenas 25 (vinte e cinco) possibilidades, que, no entanto, só permitem 13 (treze) valores únicos de multa"*, acrescentando no item 3.19 que em determinadas situações - várias infrações sistêmicas em um mesmo período de fiscalização - *"as possibilidades de sanção restringem-se à variação do fator dano (D), limitando o valor da multa a apenas cinco possibilidades"*.

5. Além destas reduzidas possibilidades de variação para fixação da pena base nas infrações a Direitos e Garantias do Usuários, o Informe nº 286/2019 relata alguns problemas e controvérsias verificados na aplicação prática do fator UA/UT constante na fórmula, bem como discorre sobre o tratamento e o acompanhamento das questões relativas a direitos dos usuários na Agência.

6. Neste contexto, a área técnica entende que o MDGU não contempla de forma adequada as características e elementos significativos das ações de fiscalização relacionadas a direitos dos usuários, que primam pela coletividade e são realizadas, geralmente, por método amostral, razão pela qual sugere a substituição deste fator UA/UT pelas variáveis Rel e Abg.

7. Estas duas novas variáveis sugeridas pela área técnica foram assim definidas, *verbis*:

*"3.43. O fator relevância da conduta (Rel) traduzirá efetivamente a proporção da irregularidade ou porcentagem da irregularidade dentro do universo examinado pela fiscalização. Ou seja, para infrações constatadas por meio de fiscalização censitária, o Rel será correspondente ao produto do número de casos efetivamente irregulares sobre o total de casos apontados pelos fiscais. Já no caso de fiscalização amostral, será correspondente à proporção de casos irregulares dentro da amostra colhida pelo fiscal, nos termos da Portaria nº 959/2012.*

*3.44. Por sua vez, o fator Abg será proporcional à área geográfica em que houver constatação de cometimento da infração pela prestadora, modulando a multa conforme o espaço de desenvolvimento da conduta. Assim, a sanção será coerente com o número de regiões geográficas em que se identificou o descumprimento da norma, tendo em vista a disseminação da infração pelo território nacional. Registra-se que o conceito de região geográfica adotado aqui é a divisão do Brasil em cinco regiões: Centro-oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul."*

8. De acordo com a área técnica, esta única alteração na MDGU irá aumentar de forma considerável a quantidade de possibilidades de fixação da pena base referente às infrações aos direitos dos usuários, passando de 25 para 150. E em situação exemplificativa apresentada nos itens 3.51 a 3.54, as possibilidades passariam de 5 (metodologia atual) para 30 (nova metodologia).

9. Com isso, conclui a área técnica que a proposta de aperfeiçoamento da metodologia em questão permitirá a ponderação da sanção conforme as peculiaridades de cada conduta infracional, o que ensejará resultados mais justos e proporcionais.

10. Por fim, anote-se que os autos foram encaminhados para manifestação desta Procuradoria, nos termos da Portaria nº 642/2013 (Memorando nº 93/2019/CODI/SCO - documento SEI nº 4272320).

11. É o relatório.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1 Análise formal do procedimento sob exame.**

12. Com efeito, cabe a este órgão jurídico a análise do atendimento às disposições legais e regimentais pertinentes à proposta encaminhada pela Superintendência de Controle de Obrigações para alteração pontual da Metodologia de Cálculo do Valor Base da Sanções de Multa relativa a Infrações a Direitos e Garantias dos Usuários (MDGU), objeto da Portaria nº 791/2014, a qual foi aprovada pelo Conselho Diretor da ANATEL à luz do artigo 22, da Lei nº 9.472/97, do artigo 35, do Decreto nº 2338/97 e do artigo 39, do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas (Resolução nº 589/2012).

13. Em primeiro lugar, entende-se necessário que a área técnica junte aos autos minuta de Portaria contendo a nova metodologia que está sendo proposta ao Conselho Diretor, não sendo suficiente, a nosso ver, apenas sua apresentação no corpo do próprio Informe nº 286/2019.

14. Além de maior clareza para o procedimento administrativo, trata-se de documento essencial para eventual realização de consulta pública, a teor do disposto no artigo 59, do Regimento interno da ANATEL.

15. Em segundo lugar, de acordo com o artigo 158, VIII, do Regimento Interno da ANATEL, aprovado pela Resolução nº 612/2013, a Superintendência de Controle de Obrigações possui competência para elaborar proposta de metodologia para o cálculo de sanção de multa. Confira-se, *verbis*:

*Art. 158. A Superintendência de Controle de Obrigações tem como competência:*

*(...)*

*VIII - elaborar propostas de regulamento de aplicação de sanções e de metodologia para cálculo de sanção de multa, em conjunto com a Superintendência de Planejamento e Regulamentação;*

16. Observa-se, no entanto, que este mesmo dispositivo regimental também prevê a participação da Superintendência de Planejamento e Regulamentação no aludido procedimento, o que não se verifica no caso dos autos.

17. Sendo assim, mostra-se necessário colher a manifestação da SPR para regular processamento do feito, o que será recomendado ao final deste parecer.

18. Em terceiro lugar, embora não haja obrigatoriedade de realização de consulta pública no caso dos autos, como se verá a seguir, este órgão jurídico recomenda que a Administração avalie a conveniência de sua deflagração, levando-se em consideração, especialmente, o fato de que a Portaria que se pretende alterar foi precedida de Consulta Pública quando da sua edição.

19. De início, é oportuno rememorar e ratificar o entendimento desta Procuradoria quanto à ausência de natureza normativa da Portaria que contém a metodologia para a fixação de pena base da sanção de multa. O tema foi abordado de forma judiciosa no Parecer nº 1545/2013/LCP/PFE-Anatel/PGF/AGU, ofertado nos autos do Processo nº 53500.018143/2012, o qual, dentre outros, ensejou a edição da própria Portaria nº 791/2014, objeto da presente proposta de alteração de metodologia. Confira-se o seguinte trecho do opinativo, que fez robusta análise da natureza jurídica deste instituto à luz das disposições legais e regulamentares aplicáveis ao caso, *verbis*: (destaques no original)

*"30. O Regulamento de Sanções, anexo à Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012, no que toca às metodologias para o cálculo das sanções de multa, estabelece o seguinte:*

*Art. 18. No cálculo do valor base da multa devem ser considerados os seguintes aspectos:*

*I - quantidade de usuários afetados;*

*II - período de duração da infração;*

*III - a situação econômica e financeira do infrator; em especial sua capacidade de geração de receitas e seu patrimônio;*

*IV - a proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção; e*

*V - o vulto da vantagem auferida, direta ou indiretamente, pelo infrator.*

*§ 1º Para fins de apuração do disposto no inciso III do caput, deve ser adotada a receita operacional líquida anual do infrator, considerada por serviço prestado, excepcionados os casos em que não seja possível a sua identificação ou não seja aplicável, hipótese em que a Agência poderá adotar outro critério, acompanhado de fundamentação.*

*§ 2º O valor base da multa nunca será inferior ao dobro da vantagem auferida, quando estimável.*

*§ 3º A aplicação da sanção não afasta a obrigação de reparação aos usuários prejudicados.*

***§ 4º A Anatel poderá afastar, excepcionalmente e de modo fundamentado, a aplicação da metodologia para o cálculo da multa, caso se verifique, no caso concreto, que o valor da sanção não atende aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.***

*Art. 39. A Anatel definirá, por meio de Portaria do Conselho Diretor, que poderá ser objeto de Consulta Pública, as metodologias que **orientarão** o cálculo do valor base das sanções de multa.*

*§ 1º As metodologias devem objetivar a **uniformização** entre as áreas técnicas das fórmulas de dosimetria para cálculo do valor base das sanções de multa, que deverão conter **fundamentação detalhada** de todos os seus elementos, demonstrando a **observância dos parâmetros e critérios previstos neste Regulamento.***

*§ 2º Até a entrada em vigor da Portaria prevista no caput, as Superintendências poderão aplicar metodologias próprias.*

*§ 3º A adoção de nova metodologia não implica revisão da multa anteriormente aplicada, exceto se a sanção não atender aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, sempre avaliados no contexto do caso concreto e da época da aplicação da multa.*

*[grifos acrescidos]*

*31. Como se vê, as metodologias devem objetivar a uniformização das fórmulas de cálculos de sanções de multa da Agência, de modo a conferir maior transparência e segurança jurídica à*

*aplicação de tais sanções.*

*32. Nesse aspecto, vale frisar que, conforme esta Procuradoria já se manifestou em outras oportunidades, a Agência não está obrigada a criar fórmula matemática para calcular as multas referentes a qualquer tipo de infração. A Anatel, na aplicação de sanções e no cálculo de multas, está obrigada apenas a observar os critérios definidos nos arts. 173 a 176 da Lei Geral de Telecomunicações e no Regulamento de Sanções Administrativas. Isso não significa que a Agência esteja impedida de criar fórmula matemática destinada a determinadas infrações, como uma forma de facilitar a dosimetria da sanção, a partir de critérios definidos nas referidas normas.*

*33. Ademais, cumpre registrar que a edição de metodologias pela Agência não consubstancia edição de norma, pois representa apenas a exteriorização de instruções dirigidas às autoridades competentes para a aplicação de sanções no âmbito da Anatel, com fundamento no poder hierárquico. Por essa razão é que tais metodologias são veiculadas por meio de portarias, em vez de resoluções, como já salientado no tópico anterior.*

*34. Esse entendimento é corroborado pelo art. 39, caput, do Regulamento de Sanções Administrativas, aprovado pela Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012, segundo o qual as metodologias representam apenas orientação para os servidores da Agência formularem propostas de decisões que indiquem os valores sugeridos a título de multas, já que sua aplicação não pode estar dissociada das peculiaridades do caso concreto, segundo o juízo proporcional da discricionariedade administrativa.*

*35. Justamente nessa perspectiva, vale mencionar que o art. 18, §4º, do Regulamento de Sanções, prevê a possibilidade de a orientação para cálculo de multa (metodologia) previamente definida ser afastada, caso se verifique que a aplicação da metodologia no caso concreto não atende aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.*

*36. Em outras palavras, no cálculo de multas a serem aplicadas pela Anatel, apenas é necessário que sejam observados os critérios previstos na LGT, no Regulamento de Sanções e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.*

*37. A definição de uma orientação para os cálculos que serão apresentados em propostas de decisões de aplicação de multas não é requisito para a Anatel poder aplicá-las, sendo oportuno destacar que, mesmo quando constar de Portaria já editada pelo Conselho Diretor, essa orientação não vincula plenamente a Agência (art. 18, §4º, do RASA).*

*38. Dessa forma, as metodologias devem demonstrar a observância dos parâmetros e critérios previstos no Regulamento de Sanções, anexo à Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012.*

*39. Nesse ponto, cumpre salientar que as áreas técnicas competentes demonstraram, por meio dos Informes acostados aos autos, todos os elementos balizadores de suas propostas de metodologias, bem como constante preocupação com a utilização dos parâmetros e critérios previstos no Regulamento de Sanções.*

*40. Além disso, não há dúvidas de que, de fato, as propostas visam justamente, nos termos do que estabeleceu o Regulamento de Sanções, uniformizar a regulamentação da matéria, conferindo-lhe maior transparência e segurança jurídica."*

20. A ausência de natureza normativa do ato que se pretende editar com o presente procedimento administrativo é importante para afastar a exigência de realização de consulta pública por força de lei em sentido estrito, haja vista que nem a Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/97), nem a recente Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019) possuem comando normativo neste sentido.

21. De fato, a Lei nº 9.472/97 exige a realização de consulta pública para: (a) matérias previstas nos incisos I a III do artigo 18 (artigo 19, III, LGT); (b) minutas de atos normativos (art. 42, LGT); (c) minuta de instrumento convocatório para licitação da outorga de concessão de serviço de telecomunicações (art. 89, II, LGT); e, (d) modelo de reestruturação e desestatização das empresas listadas no artigo 187, da Lei Geral de Telecomunicações (art. 195, LGT).

22. Já a novel Lei nº 13.848/2019 estipula a obrigatoriedade de realização de consulta pública apenas para a edição ou alteração de atos normativos (artigo 9º).

23. Não há, portanto, determinação legal para a realização de consulta pública no procedimento em análise.

24. Entretanto, caso a Administração entenda conveniente a deflagração da Consulta Pública para pretendida alteração na MDGU, cumpre registrar que a medida estará amparada nas normas infralegais aplicáveis à espécie.

25. Com efeito, o artigo 39, do RASA faculta a realização de consulta pública para a definição das "metodologias que orientarão o cálculo do valor base da sanções de multa", ao passo que o artigo 59, do Regimento Interno da ANATEL consigna que a Consulta Pública tem como objeto "documento ou matéria de interesse relevante", exatamente o que ocorre no caso dos autos. Confira-se a redação destes dispositivos normativos, *verbis*: (g.n.)

*Art. 39. A Anatel definirá, por meio de Portaria do Conselho Diretor, que **poderá** ser objeto de Consulta Pública, as metodologias que orientarão o cálculo do valor base das sanções de multa.*

*§ 1º As metodologias devem objetivar a uniformização entre as áreas técnicas das fórmulas de dosimetria para cálculo do valor base das sanções de multa, que deverão conter fundamentação detalhada de todos os seus elementos, demonstrando a observância dos parâmetros e critérios previstos neste Regulamento.*

*§ 2º Até a entrada em vigor da Portaria prevista no caput, as Superintendências poderão aplicar metodologias próprias.*

*§ 3º A adoção de nova metodologia não implica revisão da multa anteriormente aplicada, exceto se a sanção não atender aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, sempre avaliados no contexto do caso concreto e da época da aplicação da multa."*

*"Art. 59. A Consulta Pública tem por finalidade submeter minuta de ato normativo, **documento ou matéria de interesse relevante**, a críticas e sugestões do público em geral.*

*§ 1º A Consulta Pública pode ser realizada pelo Conselho Diretor ou pelos Superintendentes, nas matérias de suas competências.*

*§ 2º A Consulta Pública será formalizada por publicação no Diário Oficial da União, com prazo não inferior a 10 (dez) dias, devendo as críticas e as sugestões serem apresentadas conforme dispuser o respectivo instrumento deliberativo.*

*§ 3º A divulgação da Consulta Pública será feita também na página da Agência na Internet, na mesma data de sua publicação no Diário Oficial da União, acompanhada, dentre outros elementos pertinentes, dos seguintes documentos relativos à matéria nela tratada:*

*I - informes e demais manifestações das áreas técnicas da Agência;*

*II - manifestações da Procuradoria, quando houver;*

*III - análises e votos dos Conselheiros;*

*IV - gravação ou transcrição dos debates ocorridos nas Sessões ou Reuniões em que a matéria foi apreciada;*

*V - texto resumido que explique de forma clara e suficiente o objeto da consulta.*

*§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas e devidamente justificadas deverão ser consolidadas em documento próprio a ser enviado à autoridade competente, anexado aos autos do processo administrativo da Consulta Pública, contendo as razões para sua adoção ou rejeição, e permanecerá à disposição do público na Biblioteca e na página da Agência na Internet.*

*§ 5º Os pedidos de prorrogação de prazo de Consulta Pública serão decididos pelo Superintendente nas matérias de sua competência e, aqueles relativos a matérias sob a competência do Conselho Diretor, distribuídos ao Conselheiro Relator do processo submetido à Consulta Pública, exceto quando a ausência deste prejudicar a análise tempestiva do pedido, caso em que deverá ser realizado sorteio da matéria, nos termos do [art. 9º](#) deste Regimento.*

*§ 6º Na fixação dos prazos para a apresentação de críticas e sugestões às Consultas Públicas, a Agência deverá considerar, entre outros, a complexidade, a relevância e o interesse público da matéria em análise."*

26. Sendo assim, como dito, este órgão jurídico recomenda que a Administração avalie a conveniência de elaboração de Consulta Pública no caso dos autos, medida que, além de devidamente amparada nas normas infralegais aplicáveis à espécie, guarda pertinência com o fato de a metodologia que se pretende alterar ter sido precedida de Consulta Pública quando da sua edição.

27. Em quarto lugar, na hipótese de a Administração decidir pela realização da Consulta Pública, destaca-se que a competência para sua deflagração é do Conselho Diretor da ANATEL, haja vista que se busca a alteração de uma Portaria editada pelo próprio Conselho à luz da expressa disposição contida no artigo 39, do RASA.

28. Em quinto lugar, ainda quanto à realização de eventual consulta pública, importante registrar, desde logo, que o prazo de sua duração poderá ser dar na forma prevista no artigo 59, § 2º, do Regimento Interno da ANATEL (não inferior a 10 dias), pois o prazo mínimo de 45 dias previsto no artigo 9º, § 2º da Lei nº 13.848/2019 refere-se a atos de caráter normativo, o que não se verifica no caso dos autos.

29. Caso a hipótese dos autos envolvesse a edição de ato de caráter normativo - o que, frise-se mais uma vez, não ocorre - as disposições pertinentes à consulta pública contidas na novel Lei nº 13.848/2019 deveriam ser observadas pela Agência, conforme recente entendimento esposado por esta procuradoria no Parecer nº 468/2019/PFE-

ANATEL/PGF/AGU, aprovado em 04.07.2019. Deste opinativo, ofertado nos autos do Processo nº 53500.059950/2017-22, entende-se oportuna a transcrição do seguinte trecho, *verbis*:

*22. A Lei nº 13.848/2019 foi publicada em 26 de junho de 2019 e entrará em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação. No ponto, é importante que as Consultas Públicas de minutas e propostas de alteração de atos normativos publicadas pela Anatel após entrada em vigor da referida Lei observem suas disposições. Recomenda-se, portanto, que, caso a presente Consulta Pública seja publicada após a entrada em vigor da Lei nº 13.848/2019, tal procedimento seja observado, inclusive no que se refere à sua duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.*

*23. Registre-se, por oportuno, que a ressalva constante do §2º do art. 9º quanto a eventual prazo diferente em legislação específica refere-se à lei ordinária. Dessa feita, o prazo previsto no Regimento Interno da Anatel não se configura como exceção.*

30. Por fim, em sexto lugar, registre-se que não há obrigatoriedade de elaboração prévia de Análise de Impacto Regulatório no caso dos autos, pois tanto o Regimento Interno da ANATEL (Resolução 612/2013), quanto a Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019) exigem a sua realização para atos de caráter normativo, o que, como visto, não é o caso da Portaria contendo metodologia para o cálculo de sanção de multa.

31. Feitas estas considerações, passamos à análise da proposta de alteração da metodologia propriamente dita.

## **2.2 Análise material da proposta de alteração da MDGU, aprovada pela Portaria nº 791/2014**

32. Com efeito, não cabe a esta Procuradoria adentrar no exame meritório de matérias de índole técnica e insertas no âmbito do juízo discricionário da Administração, como é o caso da escolha das variáveis que deverão compor a metodologia para a fixação do valor base das multas nas infrações aos direitos dos usuários.

33. A análise a ser feita por este órgão jurídico deve recair sobre a compatibilidade e a adequação da proposta com as normas legais e regulamentares pertinentes, em especial com o Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas - RASA, aprovado pela Resolução Anatel nº 589/2012, o qual, após amplo debate, materializou os critérios e diretrizes estabelecidos na Lei Geral de Telecomunicações.

34. Nesse passo, registre-se, desde logo, que esta Procuradoria não vislumbra óbices jurídicos para o acolhimento da proposta formulado pela SCO.

35. Analisando-se o teor do Informe nº 286/2019, verifica-se que a área técnica apresentou ampla fundamentação a justificar a alteração pretendida da metodologia prevista na Portaria nº 791/2014, buscando, em essência, um aperfeiçoamento da metodologia já existente, tudo com vistas à fixação de multas mais justas, razoáveis e proporcionais pela Agência Reguladora nas infrações aos direitos dos usuários.

36. Acrescente-se que a preocupação esposada pela área técnica quanto à necessidade de um maior número de possibilidades para a fixação da pena base, além de salutar, coaduna-se com o entendimento desta Procuradoria, o qual, em essência, já havia sido anotado em sua manifestação ofertada nos autos do processo nº 53500.018143/2012, que deu origem à Portaria nº 791/2014.

37. Na ocasião, este órgão jurídico sugeriu à área técnica que fosse avaliado um aumento no escalonamento previsto para a variável “fator tempo” prevista na fórmula de cálculo, o que, evidentemente, resultaria em uma maior quantidade de possibilidades para a fixação dos valores base das multas. Confira-se, por oportuno, o disposto no parágrafo 96, do Parecer nº 1545/2013/LCP-Anatel/PGF/AGU, *verbis*:

*96. De acordo com o escalonamento proposto, serão tratadas da mesma forma, pelo menos no aspecto ‘tempo’, as infrações praticadas em 30 dias ou 6 meses ou em 6 meses e 1 ano, e assim por diante. Porém, merece avaliação da área técnica sobre a possibilidade de aumentar o escalonamento referido, a fim de definir mais patamares intermediários, com o objetivo de haver maior proporcionalidade entre o tempo de duração da infração e o valor da multa a ser aplicada em cada caso”.*

38. Pois bem.

39. As premissas que devem ser consideradas para a fixação do valor base da multa estão previstas no artigo 18, do RASA. Confira-se, *verbis*:

*Art. 18. No cálculo do valor base da multa devem ser considerados os seguintes aspectos:  
I - quantidade de usuários afetados;*

*II - período de duração da infração;*

*III - a situação econômica e financeira do infrator, em especial sua capacidade de geração de receitas e seu patrimônio;*

*IV - a proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção; e*

*V - o vulto da vantagem auferida, direta ou indiretamente, pelo infrator.*

*§ 1º Para fins de apuração do disposto no inciso III do **caput**, deve ser adotada a receita operacional líquida anual do infrator, considerada por serviço prestado, excepcionados os casos em que não seja possível a sua identificação ou não seja aplicável, hipótese em que a Agência poderá adotar outro critério, acompanhado de fundamentação.*

*§ 2º O valor base da multa nunca será inferior ao dobro da vantagem auferida, quando estimável.*

*§ 3º A aplicação da sanção não afasta a obrigação de reparação aos usuários prejudicados.*

*§ 4º A Anatel poderá afastar, excepcionalmente e de modo fundamentado, a aplicação da metodologia para o cálculo da multa, caso se verifique, no caso concreto, que o valor da sanção não atende aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.*

40. No caso em exame, conforme já relatado, a proposta apresentada pela área técnica consiste, em síntese, na substituição das variáveis UA (usuários afetados pela infração) e UT (total de usuários da base da Prestadora), presentes na fórmula atualmente em vigor, pelas variáveis Rel (relevância da conduta) e Abg (abrangência da infração).

41. Embora a proposta contenha a retirada da variável denominada "UA" (usuários afetados pela infração), entende-se que não há qualquer incompatibilidade com o disposto no inciso I do artigo 18 do RASA, o qual estabelece a necessidade de se considerar a "*quantidade de usuários afetados*" no cálculo do valor base da multa.

42. Isso porque a variável denominada "Rel" (relevância da conduta) relaciona-se com a proporção da irregularidade (no caso de fiscalização censitária) ou porcentagem da irregularidade (no caso de fiscalização amostral) dentro do universo examinado pela fiscalização, conforme esclarecimentos trazidos pela área técnica no Informe nº 286/2019, *verbis*:

*3.43. O fator relevância da conduta (Rel) traduzirá efetivamente a proporção da irregularidade ou porcentagem da irregularidade dentro do universo examinado pela fiscalização. Ou seja, para infrações constatadas por meio de fiscalização censitária, o Rel será correspondente ao produto do número de casos efetivamente irregulares sobre o total de casos apontados pelos fiscais. Já no caso de fiscalização amostral, será correspondente à proporção de casos irregulares dentro da amostra colhida pelo fiscal, nos termos da Portaria nº 959/2012.*

43. Desse modo, entende-se que a premissa referente à quantidade de usuários afetados pela infração está sendo observada nesta nova variável "Rel", razão pela qual não se vislumbra dissonância à determinação contida no artigo 18, I, do RASA.

44. Acrescente-se, por oportuno, que este dispositivo do RASA não impõe a existência de uma variável própria e específica denominada "Usuários Atingidos" ou similar, tanto que esta variável, nestes termos, também não está inserida nas demais metodologias previstas para outras espécies de sanções (vide Portarias 784 e 786 a 790, todas de 2014). Na verdade, para atendimento à regra em análise, é necessário que, quando possível a sua mensuração, a quantidade de usuários afetados por determinada infração seja considerada na fixação da pena base, ainda que inserida ou abarcada por outra variável constante da fórmula.

45. Com relação à variável "abrangência da infração", esta Procuradoria também não vislumbra óbices jurídicos para o seu acolhimento.

46. Pelo contrário, este novo componente sugerido para a metodologia guarda estrita pertinência com a indispensável proporcionalidade que uma sanção de multa deve possuir, já que irá variar de acordo com a quantidade de locais atingidos pela infração.

47. Nesse passo, consoante o Informe nº 286/2019, são atribuídos valores diferentes para as infrações que atinjam desde uma unidade da federação (valor 0,1) ou mais de uma unidade da federação dentro da mesma região geográfica (valor 0,2), até as cinco regiões geográficas (valor 1). Ou seja, quanto maior a quantidade de locais atingidos pela infração, maior será o fator aplicado na fórmula e, conseqüentemente, maior será o valor base da multa, o que confere ainda mais concretude à proporcionalidade e razoabilidade das multas a serem aplicadas pela ANATEL em razão de violação aos direitos dos usuários, especialmente no caso de infrações sistêmicas. Essa variável, portanto, contribuiu para um exame mais detalhado do dimensionamento do dano da infração.

48. Nunca é demais lembrar que a alteração na metodologia sugerida no presente feito não torna inválida ou possui o condão de causar, por si só, qualquer espécie de nulidade ou prejudicialidade às eventuais multas já aplicadas pela ANATEL com base na MDGU atualmente em vigor, consoante expressa disposição contida no artigo 39, § 3º, do RASA, *verbis*:

*§ 3º A adoção de nova metodologia não implica revisão da multa anteriormente aplicada, exceto se a sanção não atender aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, sempre avaliados no contexto do caso concreto e da época da aplicação da multa.*

49. Pela leitura do dispositivo, observa-se que a criação de uma metodologia sequer implica o dever de aplicá-la automaticamente aos processos em que já constam multa aplicada. A possibilidade ou não de aplicar a nova metodologia em substituição à metodologia utilizada na multa já aplicada depende da verificação, no caso concreto, do não atendimento dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, avaliados conforme à época da aplicação da multa, conforme §3º do art. 39.

### 3. CONCLUSÃO

50. Por todo o exposto, esta Procuradoria Federal Especializada, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, integrante da Advocacia-Geral da União, opina:

a) quanto aos aspectos formais,

a.1) pela necessidade de elaboração de documento próprio contendo a minuta da Portaria com a nova metodologia que está sendo proposta ao Conselho Diretor, não sendo suficiente a sua apresentação no corpo do Informe;

a.2) pela necessidade de manifestação da Superintendência de Planejamento e Regulamentação quanto à proposta em análise, à luz do disposto no artigo 158, VIII, do Regimento Interno da ANATEL;

a.3) embora não seja obrigatória a realização de Consulta Pública no caso dos autos, já que não se está diante da edição de um ato de caráter normativo, este órgão jurídico recomenda que a Administração avalie a conveniência de sua deflagração, especialmente pelo fato de que a Metodologia que se pretende alterar foi precedida de Consulta Pública quando da sua edição;

a.4) caso se entenda pela realização de Consulta Pública, destaca-se

a.4.1) a competência do Conselho Diretor da ANATEL para sua deflagração;

a.4.2) a necessidade de que o prazo de duração da consulta pública observe o disposto no artigo 59, § 2º, do Regimento Interno da ANATEL (não inferior a 10 dias); e,

a.4.3) a desnecessidade de que a eventual Consulta Pública cumpra o artigo 9º, da Lei nº 13.848/2019, o qual não incide no caso dos autos;

a.5) pela ausência de obrigatoriedade de elaboração prévia de Análise de Impacto Regulatório (AIR) no caso dos autos.

b) quanto ao mérito da proposta, que está devidamente justificada e fundamentada no Informe nº 286/2019, pela inexistência de óbices jurídicos ao seu acolhimento.

À consideração superior.

Brasília, 21 de agosto de 2019.

RAFAEL ABIJAODI LOPES DE VASCONCELLOS  
PROCURADOR FEDERAL



---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500016759201958 e da chave de acesso 731e9b6e

---

Documento assinado eletronicamente por RAFAEL ABIJAODI LOPES DE VASCONCELLOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 281862972 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL ABIJAODI LOPES DE VASCONCELLOS. Data e Hora: 21-08-2019 15:51. Número de Série: 17410350. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



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

---

**DESPACHO n. 01436/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.016759/2019-58**

**INTERESSADOS: ANATEL - SCO - SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE DE OBRIGAÇÕES**

**ASSUNTOS: ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES**

1. De acordo com o Parecer nº 486/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
2. Encaminhem-se os autos para a análise e aprovação do Procurador-Geral Adjunto - Matéria Finalística.

Brasília, 21 de agosto de 2019.

LEANDRO DE CARVALHO PINTO  
PROCURADOR FEDERAL  
COORDENADOR DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500016759201958 e da chave de acesso 731e9b6e

---

Documento assinado eletronicamente por LEANDRO DE CARVALHO PINTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 304747744 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEANDRO DE CARVALHO PINTO. Data e Hora: 21-08-2019 15:52. Número de Série: 3119737330213051911. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES -  
SEDE

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL ADJUNTO - MATÉRIA FINALÍSTICA

SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE SETOR DE AUTARQUIAS SUL BRASÍLIA/DF CEP: 70070-940 TELEFONE: (61) 2312-2062

---

**DESPACHO n. 01438/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.016759/2019-58**

**INTERESSADOS: ANATEL - SCO - SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE DE OBRIGAÇÕES**

**ASSUNTOS: ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES**

1. De acordo com o Parecer nº 486/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
2. Encaminhem-se os autos para a análise e aprovação do Procurador-Geral.

Brasília, 21 de agosto de 2019.

IGOR GUIMARÃES PEREIRA  
PROCURADOR FEDERAL  
PROCURADOR-GERAL ADJUNTO - MATÉRIA FINALÍSTICA  
MAT. SIAPE 158529-0

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500016759201958 e da chave de acesso 731e9b6e

---

Documento assinado eletronicamente por IGOR GUIMARAES PEREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 304801202 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IGOR GUIMARAES PEREIRA. Data e Hora: 21-08-2019 16:57. Número de Série: 4239120642836377665. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES -  
SEDE  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2377

---

**DESPACHO n. 01442/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.016759/2019-58**

**INTERESSADOS: ANATEL - SCO - SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE DE OBRIGAÇÕES**

**ASSUNTOS: ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES**

1. Aprovo o **Parecer nº 486/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU.**
2. Restituam-se os autos à origem.

Brasília, 22 de agosto de 2019.

PAULO FIRMEZA SOARES  
PROCURADOR-GERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500016759201958 e da chave de acesso 731e9b6e

---

Documento assinado eletronicamente por PAULO FIRMEZA SOARES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 304832334 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FIRMEZA SOARES. Data e Hora: 22-08-2019 14:35. Número de Série: 1646483. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.

---