



PARECER n. 00252/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.001617/2020-20

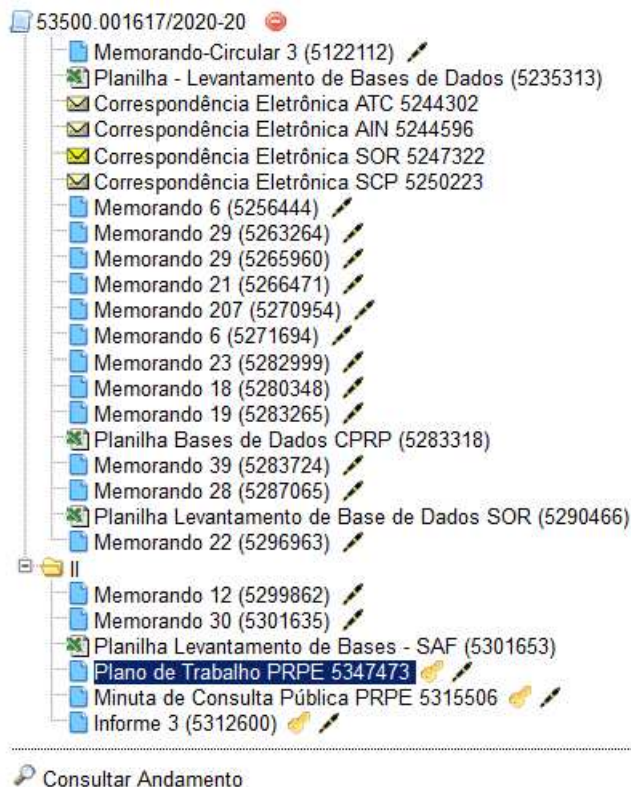
INTERESSADOS: AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES - ANATEL

ASSUNTOS: OUTORGA E RECURSOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

PLANO DE DADOS ABERTOS DA ANATEL 2020-2022. CONSULTA PÚBLICA. ART. 59 DO REGIMENTO INTERNO DA AGÊNCIA. APROVAÇÃO DA MINUTA.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo encaminhado a esta PFE-ANATEL por meio do Informe nº 3/2020/PRPE/SPR (SEI nº 5312600), no qual se requer análise jurídica da proposta de Consulta Pública que tem por objetivo coletar, no período de **15 (quinze) dias**, as contribuições da sociedade acerca dos dados a serem publicados pela Agência no Portal Brasileiro de Dados Abertos.
2. Compõem os autos, até o momento, os seguintes documentos digitais:



3. Os autos foram encaminhados a esta Coordenação de Procedimentos Administrativos no dia 02/04/2020 e distribuídos a esta Procuradora em 06/04/2019.
4. É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

II - FUNDAMENTAÇÃO

1. REGULARIDADE FORMAL

5. A presente análise baseia-se exclusivamente nos documentos constantes nos autos do processo administrativo até a presente data.

6. Cumpre esclarecer que, à luz do art. 131, da Constituição Federal de 1988 e do art. 11, da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe a este órgão de execução prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos

praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. É nesse sentido o enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

7. O processo em tela encontra-se em formato digital no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), com garantia de integridade e autenticidade, conforme as determinações da Portaria Anatel nº 912, de 04 de julho de 2017.

2. **DA CONSULTA PÚBLICA**

8. O Regimento Interno da Anatel, instituído pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, prevê o instituto da **Consulta Pública**, que tem por finalidade submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante, a críticas e sugestões do público em geral. A consulta pública representa, dessa forma, mecanismo institucional importante de transparência e de legitimação das deliberações.

9. O fato de os administrados estarem submetidos às normas da Anatel não lhes retira o direito de serem ouvidos, de participar, negociar e fazer prevalecer seus interesses. É preciso que essa colaboração ocorra, entretanto, de forma institucionalizada e previamente estipulada, com o fito de garantir a transparência desse processo de abertura à sociedade, momento adequado para que os diversos atores econômicos e o Poder Público possam contrapor interesses, objetivos e políticas entre si.

10. Por meio da consulta pública, de outro lado, procura-se minorar os riscos de captura do agente regulador pelos agentes econômicos exploradores da atividade regulada, fato que ocorre, grosso modo, quando estes conseguem impor sua vontade e imprimir seus interesses, mesmo quando incompatíveis com o interesse público ou com os direitos dos usuários, nas decisões do ente regulador.

11. Sem dúvida, a falta de transparência e a institucionalização do segredo como prática decisória são elementos que comprometem a independência do agente regulador, trazendo consigo um déficit democrático inconciliável com os princípios que regem a atividade política no Estado Democrático de Direito.

12. Segundo Márcio Iório Aranha, não foi sem propósito que os mecanismos da consulta e da audiência públicas foram introduzidos na atual legislação e regulamentação setorial. Trata-se de um passo de reorientação da função das agências para a sua vocação inicial de espaços públicos e, portanto, mediadores do diálogo para preservação da virtude política dos interessados em verem suas vozes traduzidas em ação.

13. A consulta pública, então, serve como fórum apropriado ao recolhimento e à ponderação sobre as diversas possíveis manifestações formuladas por indivíduos e grupos sociais interessados no tema específico. Na interpretação de Floriano de Azevedo Marques Neto, os entes públicos incumbidos de exercer a regulação estatal sobre um determinado setor da economia devem ser concebidos com ampla transparência e permeabilidade, sem descuidar de certa neutralidade. A permeabilidade se revela no diálogo permanente, transparente e aberto do regulador com os agentes sujeitos à regulação.

14. Ao tratar do assunto, a Exposição de Motivos nº 231/MC-EM-LGT, de 10.12.1996, afirmou que a consulta pública é instrumento capaz de "*dificultar comportamentos oportunistas e inibir ações indesejáveis por parte de operadoras e grupos de interesses*", realçando a característica de transparência e permeabilidade institucionalizada imprimida à Anatel.

15. No mesmo sentido, Alexandre Santos de Aragão explica que os espaços públicos de discussão foram criados como mecanismos de legitimação do processo decisório, no intento de reduzir o déficit democrático da regulação administrativa. Vê-se, pois, que o viés democrático é impingido às instituições públicas na medida em que nelas se abrem espaços destinados à manifestação do indivíduo, no exercício direto de sua cidadania.

16. É de se concluir, portanto, pela real necessidade de submissão da proposta em tela ao procedimento de consulta pública, previsto no art. 59 do Regimento Interno da Agência:

CAPÍTULO III

Dos Procedimentos de Consulta Pública e de Consulta Interna

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.

17. Quanto à **autoridade competente**, verifica-se que o § 1º do art. 59 prevê que a Consulta Pública pode ser realizada *pele Conselho Diretor ou pelos Superintendentes*, nas matérias de suas competências.

18. Por sua vez, o parágrafo único do artigo 40 do Regimento dispõe acerca da competência exclusiva do Conselho Diretor para determinados instrumentos deliberativos, dentre deles a **Consulta Pública de minuta de ato normativo**, o que não é o caso destes autos:

Art. 40. A Agência manifestar-se-á mediante os seguintes instrumentos:

(...)

VII - Consulta Pública: expressa decisão que submete proposta de ato normativo, documento ou assunto a críticas e sugestões do público em geral;

(...)

Parágrafo único. A Resolução, a Súmula, o Acórdão e a Consulta Pública de minuta de ato normativo são instrumentos deliberativos de competência exclusiva do Conselho Diretor.

19. **Reputa-se adequada, portanto, a realização da Consulta Pública pelo Superintendente Executivo**, uma vez que a ele foi atribuído, segundo narra o INFORME Nº 3/2020/PRPE/SPR, o papel de atuar como "*Autoridade de Monitoramento, nos termos da Lei nº 12.527, de 2011, e da regulamentação específica*".

20. É importante consignar, ainda, a necessidade de cumprimento das formalidades estabelecidas pelo art. 59, §§ 2º e 3º do Regimento Interno da Agência, relativas: a) ao prazo; b) à publicação no Diário Oficial da União e na página da Agência na Internet; c) aos documentos que devem instruir a Consulta Pública.

21. Tais procedimentos devem ser observados em consonância com a noção de transparência e publicidade que deve pautar a atuação da Agência, e que se refletirá em uma participação mais ampla e consciente da sociedade e dos agentes regulados.

22. O primeiro Plano de Dados Abertos da Anatel, aprovado pela Portaria nº 801/2016, teve vigência de dois anos (2016-2018). O segundo PDA, aprovado pela Portaria nº 1838/2018 e alterado pela Portaria nº 1935/2019, vigorará até o final de outubro de 2020.

23. A elaboração de novo PDA deve atender diversos procedimentos e requisitos. Nesse sentido, vale transcrever o art. 4º, III, do Anexo à Resolução nº 3/2017, que aprova as normas sobre elaboração e publicação de Planos de Dados Abertos, no que interessa à presente manifestação:

Art. 4º O PDA deverá conter, de forma obrigatória, os seguintes itens:

(...)

III - relação de todas as bases de dados contidas no inventário e catálogo corporativo do órgão ou entidade, devendo identificar:

a) as bases de dados já abertas e catalogadas no Portal Brasileiro de Dados Abertos;

b) as bases de dados já abertas e não catalogadas no Portal Brasileiro de Dados Abertos;

c) as bases de dados ainda não disponibilizadas em formato aberto na data de publicação do PDA; e

d) as políticas públicas às quais as bases estão relacionadas, quando aplicável;

24. Considerando a necessidade de elaboração de novo PDA, para vigor de 1º de novembro de 2020 a 31 de outubro de 2022, realizou-se, através do Memorando-Circular nº 3/2020/SUE (SEI 5122112), levantamento de bases de dados junto às diversas Superintendências, Corregedoria e Chefias da Anatel.

25. Após as respostas, as informações foram compiladas no Plano de Trabalho SEI 5347473.

26. O atual Plano de Dados Abertos da Anatel estabelece em seu item 6.1 a realização de uma Consulta Pública para a coleta de informações acerca da abertura de bases de dados pela Agência no Portal Brasileiro de Dados Abertos (www.dados.gov.br), com o objetivo de *incentivar a participação e otimizar os esforços para colocar ao dispor da população bases de dados em formato aberto e em conformidade com os anseios da sociedade*.

27. Dito de forma simplificada, trata-se de coleta de opiniões acerca dos dados abertos disponibilizados pela Agência em transparência ativa no Portal Brasileiro de Dados Abertos, atendendo, assim, a exigência de *mecanismos transparentes de priorização na abertura de bases de dados*" (art. 5º, § 2º, II, do Decreto nº 8.777/2016).

28. A minuta de Consulta Pública juntada no SEI 5315506 contém os endereços eletrônicos onde deverão estar todas as informações e os dados objeto de comentários e sugestões do público, possibilitando que as contribuições sejam feitas também por meios físicos.

29. Deste modo, esta PFE-Anatel não vislumbra óbices jurídicos à Consulta Pública tal como proposta, desde que atendidos os requisitos formais do artigo 59 do Regimento Interno da Anatel.

III - CONCLUSÃO

30. O presente parecer restringiu-se aos aspectos jurídicos, com base nas peças constantes dos autos, não adentrando no mérito administrativo, como questões de conveniência e oportunidade, cuja atribuição é do administrador.

31. Ante o exposto, restrita aos aspectos jurídico-legais do caso em apreço, esta Procuradoria Federal Especializada, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União - AGU aprova a minuta de Consulta Pública do SEI 5315506, juntamente com o Plano de Trabalho do SEI 5347473, desde que sejam observadas, oportunamente, as formalidades previstas no artigo 59 do Regimento Interno da Anatel.

32. Saliente-se que a orientação promovida por este Órgão Consultivo é quanto ao controle de legalidade da Administração, não implicando, necessariamente, a deliberação, que é prerrogativa do gestor, de modo que, caso este não acate o entendimento jurídico aviado no assessoramento, o registro das posições divergentes permitirá ao gestor cotejar os elementos necessários para a fundamentação de sua posição, consoante art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784/99.

33. O presente parecer foi redigido no sistema da AGU SAPIENS, contando com a assinatura digital desta parecerista.

À consideração superior.

Brasília, 16 de abril de 2020.

JANE ALEXANDRA NOGUEIRA MENDES
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500001617202020 e da chave de acesso 83542c4e

Documento assinado eletronicamente por JANE ALEXANDRA NOGUEIRA MENDES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 404921986 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JANE ALEXANDRA NOGUEIRA MENDES. Data e Hora: 27-04-2020 12:00. Número de Série: 17251905. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - SEDE
COORDENAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS
SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2061

DESPACHO n. 00607/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.001617/2020-20

INTERESSADOS: AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES - ANATEL

ASSUNTOS: OUTORGA E RECURSOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

1. De acordo com as conclusões do **PARECER n. 00252/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU**, da lavra da Dra. JANE ALEXANDRA NOGUEIRA MENDES, podendo o Administrador, caso não acate as recomendações aqui contidas, justificar nos autos, em observância ao artigo 50, inciso VII da Lei nº 9.784/99 c/c artigo 113 §1º da Lei nº 8.666/93.

À Consideração Superior.

Brasília, 27 de abril de 2020.

ISABELA DE DEUS MOURA TAVARES DE MENEZES
Procuradora Federal
Coordenadora de Procedimentos Administrativos
Substituta

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500001617202020 e da chave de acesso 83542c4e

Documento assinado eletronicamente por ISABELA DE DEUS MOURA TAVARES DE MENEZES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 417619123 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISABELA DE DEUS MOURA TAVARES DE MENEZES. Data e Hora: 27-04-2020 13:17. Número de Série: 17207190. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - SEDE
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL ADJUNTO - MATÉRIA ADMINISTRATIVA
SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2061

DESPACHO n. 00609/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.001617/2020-20

INTERESSADO: AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES - ANATEL

ASSUNTO: OUTORGA E RECURSOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

1. De acordo com o **Parecer nº 252/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU**
2. Encaminhem-se os autos para análise e aprovação do Procurador-Geral.

Brasília, 27 de abril de 2020.

FERNANDA PRESTES CESAR BUSSACOS
PROCURADORA-GERAL ADJUNTA - MATÉRIA ADMINISTRATIVA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500001617202020 e da chave de acesso 83542c4e

Documento assinado eletronicamente por FERNANDA PRESTES CESAR BUSSACOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 417704834 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDA PRESTES CESAR BUSSACOS. Data e Hora: 27-04-2020 14:27. Número de Série: 1637113. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.



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. 00611/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.001617/2020-20

INTERESSADOS: AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES - ANATEL

ASSUNTOS: OUTORGA E RECURSOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

1. Aprovo o **Parecer nº 252/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU**.
2. Restituam-se os autos à origem.

Brasília, 27 de abril de 2020.

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) 53500001617202020 e da chave de acesso 83542c4e

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 417752826 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FIRMEZA SOARES. Data e Hora: 27-04-2020 15:36. Número de Série: 17123417. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
