



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

PARECER n. 00565/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.009149/2016-55

INTERESSADOS: FABRICANTES DE PRODUTOS PARA TELECOMUNICAÇÕES, ORGANISMOS DE CERTIFICAÇÃO DESIGNADOS, LABORATÓRIOS DE ENSAIO, PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

ASSUNTO: Proposta de Consulta Pública para revogação das Normas e Regulamentos Técnicos de Certificação de Produtos de Telecomunicações.

EMENTA: 1. Proposta de revogação das Normas e Regulamentos Técnicos de Certificação de Produtos de Telecomunicações. 2. Da necessidade de submissão da proposta à Consulta Pública. 3. Da Consulta Interna e da Análise de Impacto Regulatório. Disposições regimentais atendidas. 4. Mérito. Considerações da Procuradoria.

1. RELATÓRIO.

1. Trata-se de proposta de Consulta Pública para revogação das Normas e Regulamentos Técnicos de Certificação de Produtos de Telecomunicações.

2. A proposta foi apresentada por meio do Informe nº 27/2016/SEI/ORCN/SOR (SEI 0431223), em que a área técnica propôs o seguinte:

5.20. Pelas razões expostas, sugerimos o envio à Procuradoria Federal Especializada, e, posteriormente, ao Conselho Diretor para submissão à Consulta Pública da proposta de Resolução constante do Anexo 4.4, que revoga as normas referenciadas nos itens [2.4] a [2.39]

5.21. Para posterior publicação dos requisitos técnicos e procedimentos de ensaios que irão operacionalizar a certificação dos produtos para telecomunicações abarcados por novas tecnologias disponíveis no mercado.

3. Foram anexados ao Informe os seguintes documentos:

- Texto da Consulta Interna nº 695 (SEI nº 0498609);
- Relatório de contribuições da Consulta Interna nº 695/2016 (SEI nº 0443224);
- Relatório de Análise de Impacto Regulatório (SEI nº 0443321);
- Minuta de Resolução para revogação das Normas e Regulamentos Técnicos de Certificação de Produtos para Telecomunicações (SEI nº 0443504).

4. É, em breves linhas, o relatório. Passa-se a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1 Da competência da Anatel.

5. A Constituição Federal (art. 21, XI, CF) e a LGT atribuíram à Anatel a qualidade de órgão regulador das telecomunicações, a quem conferiu competência para adotar as medidas necessárias para implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações (art. 19, I, LGT).

6. Nessa esteira, o artigo 1º da LGT estabelece que compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações. Tal organização “inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radiofrequências” (é o que estabelece o parágrafo único do dispositivo).

7. Ademais, nos termos da LGT, compete à Anatel adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações, e especialmente:

Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente:

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações;

(...)

IV - expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público;

(...)

X - expedir normas sobre prestação de serviços de telecomunicações no regime privado;

(...)

XII - expedir normas e padrões a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços de telecomunicações quanto aos equipamentos que utilizarem;

XIII - expedir ou reconhecer a certificação de produtos, observados os padrões e normas por ela estabelecidos;

XIV - expedir normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão entre as redes, abrangendo inclusive os equipamentos terminais;

(...)

8. Portanto, não há dúvidas de que a Agência tem competência para tratar da matéria objeto da presente proposta.

2.2 Da necessidade de submissão da proposta à Consulta Pública.

9. Por força do que dispõe o art. 42 da LGT, as minutas de atos normativos de competência da Anatel devem ser submetidas à consulta pública. Vejamos:

Art. 42. As minutas de atos normativos serão submetidas à consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público na Biblioteca.

10. A consulta pública, segundo o art. 59 do Regimento Interno da Agência (Resolução nº 612/2013), tem por finalidade submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante, a críticas e sugestões do público em geral, representando, dessa forma, mecanismo institucional importante de transparência e de legitimação das deliberações.

11. O fato de os administrados estarem submetidos às normas da Anatel não lhes retira o direito de serem ouvidos, 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.

12. 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.

13. 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 de Direito.

14. Segundo Márcio Iorio Aranha ^[1], 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.

15. 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^[2], 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.

16. 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.

17. No mesmo sentido, Alexandre Santos de Aragão^[3] 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 do direito de sua cidadania.

18. É de se concluir, portanto, pela real necessidade de submissão da proposta em tela ao procedimento de consulta pública, arrolado pelo art. 59 do Regimento Interno da Agência, in verbis:

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.

19. É importante consignar, ainda, que o art. 59, §3º do Regimento Interno da Agência dispõe expressamente acerca da necessidade de divulgação da Consulta Pública também na página da Agência na Internet e menciona, inclusive, a lista de documentos a serem divulgados, dentre outros elementos pertinentes.

20. Desta feita, é necessário que se proceda à publicação, no sítio eletrônico da Agência na Internet, de toda a documentação pertinente ao regulamento em tela, nos termos do parágrafo terceiro supracitado, 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.

2.3 Da consulta interna.

21. O Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, estabelece, em relação à Consulta Interna, o seguinte:

Art. 60. A Consulta Interna tem por finalidade submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante, a críticas e sugestões dos servidores da Agência.

§ 1º A Consulta Interna será realizada previamente ao encaminhamento da proposta de Consulta Pública ao Conselho Diretor, com prazo fixado pela autoridade competente, devendo ser juntada aos autos do processo a que se refere.

§ 2º A Consulta Interna poderá, justificadamente, ser dispensada quando a sua realização impedir ou retardar a deliberação de matéria urgente.

§ 3º A Consulta Interna poderá ser realizada independentemente de realização de Consulta Pública.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas e devidamente justificadas deverão ser consolidadas em documento próprio, anexado aos autos do processo administrativo, contendo as razões para sua adoção ou rejeição.

22. Como se vê, de acordo com as disposições regimentais, a realização de Consulta Interna é a regra, sendo exceção a sua dispensa. No caso em análise, o corpo técnico anunciou no Informe nº 27/2016/SEI/ORCN/SOR ter realizado a Consulta Interna nº 695/2016, *in verbis*:

3.14. Com a finalidade de se obter maior embasamento neste processo de revisão regulamentar, durante o período de 29/3/2016 a 14/4/2016 foi realizada a Consulta Interna nº 695/2016 da proposta ora apresentada (texto em anexo), em atenção ao disposto no §1º do art. 60 do novo Regimento Interno da Anatel:

(...)

3.15. Na Consulta Interna foram recebidas 2 (duas) contribuições para a proposta. O relatório das contribuições e as respectivas respostas estão contempladas em anexo e descritas nos subitens abaixo:

3.15.1. **Contribuição nº 1** - No item "Título do Anexo" foi sugerido pelo servidor que junto com as normas supracitadas fossem revogadas: a Norma Geral de Telecomunicações nº 004/91 – Certificação de Produtos para Telecomunicações, da Secretaria Nacional de Comunicações e a NET 001/92 – MC - REQUISITOS MÍNIMOS PARA CERTIFICAÇÃO DE EQUIPAMENTOS TERMINAIS COM INTERFACEAMENTO ANALÓGICO À REDE TELEFÔNICA PÚBLICA. A contribuição não foi aceita, pois, de acordo com o inciso I do art. 214 da LGT, os regulamentos editados pela Anatel substituiriam aqueles editados anteriormente à instituição da Agência. Para o caso em questão, a Resolução n.º 47, de 7 de agosto de 1998, foi quem a substituiu e tornou sem efeito. Ademais, como tais normas não foram editadas pela Anatel, não pode a Agência proceder a revogação das mesmas.

3.15.2. **Contribuição nº 2** - No item "3" o servidor sugere que na revisão e publicação dos requisitos constantes da "Norma para certificação de acumuladores chumbo-ácido estacionários regulados por válvula para aplicações específicas" fosse levado em consideração as diretivas europeias de ROHS (Restriction of Hazardous Substances Directive) que limitam o uso de vários compostos químicos tóxicos e/ou perigosos; e que a Agência editasse um regulamento próprio para o descarte de produtos para telecomunicações obsoletos. A contribuição não foi aceita, pois fugia do escopo da Consulta Interna. Contudo, a sugestão será avaliada e levada em consideração pela equipe técnica da Gerência de Certificação e Numeração - ORCN no momento da elaboração e proposição dos requisitos técnicos, que serão publicados em substituição aos definidos na norma em questão, assim como o tema sobre o descarte de produtos obsoletos.

23. Inclusive, um dos anexos ao Informe nº 27/2016/SEI/ORCN/SOR é o Relatório de análise das contribuições recebidas durante a Consulta Interna nº 704/2016 (SEI nº 0443224). Desse modo, resta atendida a determinação constante no Regimento Interno da Agência em razão do fiel cumprimento da obrigação nele prevista.

2.4 Da Análise de Impacto Regulatório.

Verifica-se, ainda, que foi realizada Análise de Impacto Regulatório (SEI 044321), em cumprimento ao parágrafo único do art. 62 do Regimento Interno da Agência.

2.5 Do mérito.

24. No que se refere ao mérito, verifica-se que a proposta consiste basicamente em revogar Normas e Regulamentos Técnicos de Certificação de Produtos para Telecomunicações em concomitância com a publicação dos respectivos requisitos técnicos de cada uma dessas Resoluções, tendo em vista a necessidade de atualização e adequação de questões prementes relacionadas aos requisitos técnicos estabelecidos nas referidas normas. Nesse sentido, vale transcrever os seguintes itens do Informe nº 27/2016/SEI/ORCN/SOR:

3.1. As normas e regulamentos técnicos para certificação e homologação de produtos para telecomunicações das referências [2.4] a [2.39] estabelecem requisitos técnicos e procedimentos de ensaio para a avaliação da conformidade dos tipos de produtos para telecomunicações especificados no escopo dos referidos normativos.

3.2. A rápida desatualização dessas normas, decorrente da constante inovação tecnológica do setor de telecomunicações e da publicação de novos planos de canalização e destinação de faixas de frequências pela Anatel, incorreu na necessidade de atualização e adequação de questões prementes relacionadas aos requisitos técnicos e procedimentos estabelecidos nas normas em comento.

3.3. Nessa esteira, surge a necessidade de revisão dos regulamentos e normas supracitadas, de modo a acompanhar tempestivamente a evolução tecnológica, evitando o impedimento ou retardo do uso de produtos abarcados por novas tecnologias no País, de forma expedita.

3.4. Por serem Resoluções consideradas de caráter estritamente técnico, o objetivo da ação regulatória é a revogação dessas Resoluções em concomitância com a publicação dos respectivos requisitos técnicos de cada uma dessas Resoluções, conforme as motivações constantes no relatório de Análise de Impacto Regulatório anexado ao presente Informe.

25. Ademais, pela proposta, a Resolução entrará em vigor em 60 (sessenta) dias após sua publicação, período em que os requisitos técnicos correspondentes serão aprovados por meio de Ato da Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação. É o consta no item 3.5 do Informe nº 27/2016/SEI/ORCN/SOR:

3.5 Os requisitos supracitados seriam aprovados por meio de Ato da Superintendência responsável (a Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação - SOR), em conformidade com a Portaria nº 419/2013 [2.40], de forma a evitar vácuos regulatórios. Por meio da referida portaria, o Conselho Diretor delegou à SOR competências para aprovar procedimentos, requisitos técnicos, especificações ou acordos técnicos para operacionalizar a certificação de produtos e sistemas, conforme a regulamentação em vigor.

26. Em relação à forma proposta para revogação das Normas, verifica-se seu acerto, na medida em que se trata de proposta de **Resolução** para revogar as Normas e os Regulamentos Técnicos de Certificação de Produtos para Telecomunicações, que são também, a bem da verdade, **Resoluções vigentes**, em cumprimento ao princípio do paralelismo das formas.

27. No que se refere à proposta de que os requisitos técnicos sejam aprovados por meio de **instrumento da Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação**, esta Procuradoria entende que, **se esses requisitos envolvem integralmente apenas a atualização de referências eminentemente técnicas**, não há qualquer óbice à proposta.

28. É que, conforme esta Procuradoria já se manifestou em outras oportunidades, **tal instrumento não pode conter, nem mesmo parte dele, qualquer aspecto que demande decisão político-regulatória do Conselho Diretor da Agência**. Nesse sentido, vale transcrever os seguintes trechos do Parecer nº 01491/2015/PFE-ANATEL/PGF/AGU, exarado nos autos do processo nº 53500.023039/2014-34:

26. No que se refere à proposta de determinação à Superintendência de Outorgas e Recursos à Prestação para que proceda à publicação dos requisitos técnicos e procedimentos necessários para operacionalizar a certificação dos transceptores digitais ponto a ponto, por meio de instrumento do próprio Superintendente, esta Procuradoria destaca que, como relatado, por meio da Cota nº 584/2015, de modo a subsidiar o parecer a ser exarado nos presentes autos, solicitou que a área técnica esclarecesse se os "requisitos técnicos e procedimentos de ensaios necessários para operacionalizar a certificação de transceptores digitais ponto a ponto" envolvem, de fato, apenas a atualização de referências técnicas de forma a acompanhar a evolução tecnológica da fabricação de produtos ou se eles também envolvem, ou ao menos parte deles, aspectos que demandariam decisão político-regulatória do Conselho Diretor da Agência.

27. Na referida Cota, esta Procuradoria destacou que tais esclarecimentos eram necessários para que este órgão de consultoria examinasse se os referidos requisitos técnicos, ou ao menos parte da matéria, devem ser publicados por Resolução do Conselho Diretor da Agência, ou se é possível sua publicação por outro instrumento do próprio Superintendente de Outorga e Recursos à Prestação.

28. A área técnica prestou os esclarecimentos solicitados por esta Procuradoria, por meio do Informe nº 36/2015/PRRE/OECN/SPR/SOR (fls. 19/21), em que consignou que "os requisitos técnicos e procedimentos de ensaio necessários para operacionalizar a certificação de transceptores digitais ponto a ponto **envolvem, na íntegra, apenas a atualização das referências eminentemente técnicas**, de forma a acompanhar a evolução tecnológica da fabricação de produtos".

29. Pois bem. Considerando os esclarecimentos prestados pela área técnica e que, portanto, conforme por ela consignado, tais requisitos e procedimentos envolvem integralmente apenas a atualização de referências eminentemente técnicas, esta Procuradoria não vislumbra óbice a que a presente proposta contenha determinação para que o Superintendente de Outorga e Recursos à Prestação proceda, por meio de instrumento próprio, à publicação dos requisitos técnicos e procedimentos necessários para operacionalizar a certificação dos transceptores digitais ponto a ponto. De qualquer sorte, cumpre salientar que tal instrumento não pode conter, nem mesmo parte dele, qualquer aspecto que demande decisão político-regulatória do Conselho Diretor da Agência.

29. Em relação ao instrumento a ser utilizado pela Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação para publicação dos respectivos requisitos técnicos de cada uma das Resoluções, verifica-se que a área técnica apontou,

no Informe nº 27/2016/SEI/ORCN/SOR, a utilização de **Ato** para tanto.

30. Nesse ponto, esta Procuradoria também não vislumbra qualquer óbice, sendo plenamente possível a utilização de **ato administrativo** para tanto. Nesse sentido, aliás, esta Procuradoria se manifestou por meio dos Pareceres nº 00083/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU e nº 00442/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU, exarados nos autos do processo nº 53500.900001/2016-57, *verbis*:

Parecer nº 00083/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU:

31. A proposta apresentada objetiva realocar os requisitos técnicos para o cartão indutivo na Lista de Requisitos Técnicos de Produtos para Telecomunicações (LRT), revogando assim a Resolução Anatel n. 471/2007. Dito de outra forma, o intuito da proposta é meramente rebaixar o ato normativo especificador dos requisitos técnicos para o cartão indutivo, visando uma maior celeridade de adequação normativa quando uma possível alteração nesses requisitos seja necessária. Nesse sentido, a AIR (fl. 15) dispôs:

De acordo com as alternativas apresentadas, concluímos que a Alternativa D é aquela que melhor encaminha a questão, uma vez que:

* O processo para estabelecer requisitos é mais rápido que o processo para aprovação de regulamentação e permite o acompanhamento do lançamento de novas tecnologias de forma mais célere;

* Não haverá barreiras regulamentares para a entrada de produtos com novas tecnologias, uma vez que a rápida atualização dos requisitos permitirá a certificação dos produtos em menor tempo;

* Os requisitos serão compulsórios e estabelecidos por meio de referências, na Lista de Requisitos Técnicos de Produtos para Telecomunicações, com base em recomendações técnicas internacionais (ITU, ETSI, etc) e na regulamentação brasileira;

* Mantém a participação de todos os envolvidos no processo – fabricantes, laboratórios, OCDs e prestadoras e;

* Os produtos oferecidos no mercado brasileiro possuirão as mesmas tecnologias que as oferecidas nos outros países.

32. A área técnica pontua ainda (fl. 11) que diversos outros equipamentos de telecomunicações possuem seus requisitos técnicos estabelecidos na LRT, não havendo inovação jurídica alguma nesse proceder.

33. Não se pode deixar de concordar com os argumentos lançados pela área técnica, sendo assim prescindível a edição de resolução unicamente para estipular requisitos técnicos de um equipamento de telecomunicações.

34. É de atribuição da Anatel tanto a elaboração de normas sobre certificação e homologação de equipamentos de telecomunicações, bem como o efetivo consentimento para o emprego desses equipamentos:

Art. 19, Lei n. 9.472/1997. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente:

(...)

XIII - expedir ou reconhecer a certificação de produtos, observados os padrões e normas por ela estabelecidos;

XIV - expedir normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão entre as redes, abrangendo inclusive os equipamentos terminais;

35. No tocante à ordem de polícia (edição de atos normativos de poder de polícia), o inciso XIV do art. 19 da LGT não determina a forma pelo qual deverá ser editado o ato normativo, mas tão somente aduz caber à Anatel exarar-los. Ao regular o procedimento de certificação e homologação de produtos de telecomunicações, a Anatel editou a Resolução n. 242/2000, cujo art. 5º de seu Anexo possui o seguinte teor:

Art. 5º Compete à Anatel editar regulamentos e normas para certificação, a serem observados nos processos de certificação e de homologação, previstos neste Regulamento.

§ 1º Os regulamentos versarão sobre os requisitos aos quais os produtos devem evidenciar sua conformidade, podendo conter os procedimentos necessários para realização dos ensaios.

§ 2º As normas para certificação tratarão dos procedimentos e requisitos necessários para a condução do processo de avaliação da conformidade, de observância obrigatória pelos organismos de certificação.

§ 3º As normas para certificação, mencionadas no parágrafo anterior, serão expedidas por meio de atos da Anatel.

36. Da leitura do citado dispositivo, percebe-se que a Anatel deverá editar atos normativos contendo as regras para certificação de equipamentos de telecomunicações. Todavia, não há exigência alguma quanto ao ato ser aquele de maior hierarquia dentro da Agência Reguladora, o que permite induzir poder tais normas de certificação serem veiculadas por outros atos normativos assim como pretende a área técnica.

37. Entender de forma diversa implica na criação de empecilhos para uma rápida atualização da exigência técnica dos produtos de telecomunicações. Ora, existindo uma ampla variedade de produtos de telecomunicações, exigir uma resolução para cada um desses produtos, implica em sobrecarregar as atribuições do Conselho Diretor da Agência, o que forçosamente atrasará a edição de atos administrativos reguladores de tais aspectos técnicos. A consequência imediata desse atraso é as normas da agência não acompanharem as inovações tecnológicas proporcionadas pelo mercado, impedindo assim que equipamentos de telecomunicações mais modernos possam ser utilizados dentro do país de forma mais célere.

38. Nesse diapasão, não há óbice jurídico quanto ao mérito da presente proposta.

Parecer nº 00442/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU:

Como já salientado por meio do Parecer n. 83/2016/PFE-Anatel/PGF/AGU:

31. A proposta apresentada objetiva realocar os requisitos técnicos para o cartão indutivo na Lista de Requisitos Técnicos de Produtos para Telecomunicações (LRT), revogando assim a Resolução Anatel n. 471/2007. Dito de outra forma, o intuito da proposta é meramente rebaixar o ato normativo especificador dos requisitos técnicos para o cartão indutivo, visando uma maior celeridade de adequação normativa quando uma possível alteração nesses requisitos seja necessária.

26. Esta Procuradoria, no opinativo citado, entendeu pela possibilidade jurídica do pleito, uma vez que a decisão de realocamento, *a priori*, não enseja decisão político-regulatória da Anatel. Caso contrário, seria imperiosa a manifestação do Conselho Diretor sobre o assunto.

27. Diante do objetivo pretendido coma revogação da Resolução n. 471, de 5 de julho de 2007, essa PFE assim se manifestou quanto sua possibilidade jurídica (Parecer n. 83/2016/PFE-Anatel/PGF/AGU):

(...)

36. Da leitura do citado dispositivo, percebe-se que a Anatel deverá editar atos normativos contendo as regras para certificação de equipamentos de telecomunicações. Todavia, não há exigência alguma quanto ao ato ser aquele de maior hierarquia dentro da Agência Reguladora, o que permite induzir poder tais normas de certificação serem veiculadas por outros atos normativos assim como pretende a área técnica.

37. Entender de forma diversa implica na criação de empecilhos para uma rápida atualização da exigência técnica dos produtos de telecomunicações. Ora, existindo uma ampla variedade de produtos de telecomunicações, exigir uma resolução para cada um desses produtos, implica em sobrecarregar as atribuições do Conselho Diretor da Agência, o que forçosamente atrasará a edição de atos administrativos reguladores de tais aspectos técnicos. A consequência imediata desse atraso é as normas da agência não acompanharem as inovações tecnológicas proporcionadas pelo mercado, impedindo assim que equipamentos de telecomunicações mais modernos possam ser utilizados dentro do país de forma mais célere.

28. Nessa linha de pensamento, não se vislumbra qualquer óbice jurídico que macule a proposta, recomendando-se o encaminhamento dos autos ao Conselho Diretor da Agência, para a decisão final sobre a matéria.

31. Especificamente em relação a esses pareceres, este Órgão de Consultoria aproveita esta oportunidade para a realização de uma retificação. Nos referidos pareceres, este Órgão de Consultoria opinou pela possibilidade de realizar-se detalhamento dos requisitos técnicos por meio de ato administrativo diverso da resolução, tendo em vista que não haveria exigência quanto à forma do ato que preveja os padrões e normas técnicas e, ademais, tratar-se-iam de ato que não demandaria de decisões político-regulatória da Agência. Concluiu-se, assim, não haveria "exigência alguma quanto ao ato ser aquele de maior hierarquia dentro da Agência Reguladora, o que permite induzir poder tais normas de certificação serem veiculadas por outros **atos normativos** assim como pretende a área técnica"

32. Apesar de ter sido utilizado o termo "ato normativo", entende-se que o ato que estabelecer exclusivamente os requisitos técnicos, sem conter qualquer aspecto que demande decisão político-regulatória do Conselho Diretor da Agência, constitui-se em um mero **ato administrativo geral**, não necessitando, portanto, ser submetido previamente aos procedimentos de Consulta Pública e Consulta Interna. Nada impede, no entanto, que sejam submetidos a estes procedimentos caso se entenda ser o caso.

33. Em se tratando de meras especificações técnicas, o **ato administrativo** que as fixar deve observar a necessária celeridade, de forma a acompanhar as novas tecnologias, não demandando todo o procedimento necessário para a realização de alterações regulamentares.

34. Importa registrar, ainda, que o Conselho Diretor da Agência delegou ao Superintendente de Outorga e Recursos à Prestação a competência aprovar procedimentos, requisitos técnicos, especificações ou acordos técnicos para operacionalizar a certificação de produtos e sistemas, conforme a regulamentação em vigor, por meio da Portaria nº 419/2013, *verbis*:

Portaria nº 419/2013:

Art. 1º Delegar ao Superintendente de Outorga e Recursos à Prestação a competência para aprovar procedimentos, requisitos técnicos, especificações ou acordos técnicos para operacionalizar a certificação de produtos e sistemas, conforme a regulamentação em vigor.

Parágrafo único. A delegação objeto desta portaria inclui assinatura dos Atos decorrentes, devendo as decisões adotadas mencionar explicitamente esta qualidade, sendo consideradas para todos os efeitos, especialmente para interposição de recurso administrativo, como editadas pelo Superintendente.

35. Outrossim, cumpre salientar que a proposta está em consonância com o art. 5º do Regulamento para Certificação e Homologação de Produtos para telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 242, de 30 de novembro de 2000, *verbis*:

Art. 5º Compete à Anatel editar regulamentos e normas para certificação, a serem observados nos processos de certificação e de homologação, previstos neste Regulamento.

§ 1º Os regulamentos versarão sobre os requisitos aos quais os produtos devem evidenciar sua conformidade, podendo conter os procedimentos necessários para realização dos ensaios.

§ 2º As normas para certificação tratarão dos procedimentos e requisitos necessários para a condução do processo de avaliação da conformidade, de observância obrigatória pelos organismos de certificação.

§ 3º As normas para certificação, mencionadas no parágrafo anterior, serão expedidas por meio de atos da Anatel.

36. Por derradeiro, importante fazer uma ponderação sobre os marcos temporais constantes da presente proposta. A minuta de Resolução estabelece que ela entrará em vigor em 60 (sessenta) dias após sua publicação. Nesse período, é de suma importância que a Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação proceda à publicação dos respectivos requisitos técnicos. **É importante que esses prazos, de fato, coincidam, de modo a evitar conflitos ou vácuos normativos.**

37. Dessa feita, esta Procuradoria recomenda que conste, na decisão do Conselho Diretor que aprovar a minuta de Resolução, determinação no sentido de que a Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação proceda à publicação dos respectivos requisitos técnicos também no prazo máximo de 60 (sessenta) dias após a publicação da Resolução. Importa frisar que não há necessidade de que tal determinação conste na própria Resolução (apenas na decisão do Conselho Diretor). Esta Procuradoria, inclusive, fez essa mesma recomendação em caso semelhante, por meio do Parecer nº 01491/2015/PFE-ANATEL/PGF/AGU, exarado nos autos do processo nº 53500.023039/2014-34, *verbis*:

30. Por derradeiro, importante fazer uma ponderação sobre os marcos temporais constantes da presente proposta. A minuta de Resolução, ao mesmo tempo em que estabelece a revogação das Resoluções nº 360/2004 e nº 369/2004, determina que a Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação que proceda à publicação dos requisitos técnicos e procedimentos de ensaio necessários para operacionalizar a certificação dos transceptores digitais ponto a ponto, em até 60 (sessenta) dias após a publicação dessa Resolução.

31. Ademais, estabelece que, enquanto não forem publicados os referidos requisitos técnicos, os requisitos contidos nas referidas Normas poderão ser utilizados para fins de certificação dos transceptores digitais.

32. Nesse ponto, considerando que a ideia da proposta é permitir que eles continuem sendo utilizados no período em que os novos requisitos e procedimentos ainda não tiverem sido publicados, esta Procuradoria recomenda que a área técnica pondere se não seria o caso de estabelecer que a Resolução entrará em vigor 60 (sessenta) dias após a sua publicação, prazo que coincide com o prazo máximo para que a Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação proceda à publicação dos requisitos técnicos e procedimentos necessários para operacionalizar a certificação dos transceptores digitais ponto a ponto. Frise-se apenas que, nesse caso, é importante que esses prazos, de fato, coincidam, de modo a evitar conflitos ou vácuos normativos.

33. Com isso, não haverá qualquer vácuo regulamentar, restando mais clara a possibilidade de utilização das Resoluções ainda vigentes.

34. Para tanto, esta Procuradoria recomenda sejam feitos os seguintes ajustes na Resolução:

Art. 1º Revogar:

I - a Resolução Anatel nº 360, de 1º de abril de 2004, que aprova a Norma para Certificação e Homologação de Transmissores e Transceptores Digitais para o Serviço Fixo em Aplicações Ponto a Ponto nas Faixas de Frequências abaixo de 1 GHz; e,

II - a Resolução Anatel nº 369, de 13 de maio de 2004, que aprova a Norma para Certificação e Homologação de Transmissores e Transceptores Digitais para o Serviço Fixo em Aplicações Ponto a Ponto nas Faixas de Frequências acima de 1 GHz;

~~Art. 2º Determinar à Superintendência de Outorga e Recursos a Prestação que proceda com a publicação dos requisitos técnicos e procedimentos de ensaios necessários para operacionalizar a certificação dos transceptores digitais ponto a ponto, em até 60 (sessenta) dias após a publicação dessa Resolução.~~

~~Parágrafo Único. Enquanto não forem publicados os requisitos citados no caput desse artigo, os requisitos contidos nas Normas supracitadas poderão ser utilizados para fins de certificação dos transceptores digitais.~~

~~Art. 3º 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação 60 (sessenta) dias após a sua publicação.~~

35. Em relação ao art. 2º, recomenda-se que tal determinação conste apenas na decisão do Conselho Diretor que aprovar a minuta de Resolução. Não há necessidade de que tal determinação conste na própria Resolução, até porque tal Resolução, pela proposta da Procuradoria, não entrará em vigor na data de sua publicação. O parágrafo único também pode constar da referida decisão. De qualquer sorte, como a revogação entrará em vigor apenas 60 (sessenta) dias após a sua publicação, prazo em que a Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação deverá publicar os requisitos técnicos e procedimentos de ensaios necessários para operacionalizar a certificação dos transceptores digitais ponto a ponto, plenamente possível a utilização dos requisitos contidos nas Normas constantes das Resoluções nº 360/2004 e 369/2004, que ainda estarão em vigor até seu termo final.

38. Feitas essas breves considerações, esta Procuradoria requer que, após a conclusão dos atos finais de instrução pela área técnica, conforme a praxe e com base nas disposições regimentais pertinentes, os autos lhe sejam oportunamente restituídos, para exame da legalidade dos fundamentos da proposta, com o fito de subsidiar a tomada da decisão final do Conselho Diretor da Agência.

3. CONCLUSÃO.

39. Diante do exposto, esta Procuradoria Federal Especializada, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União – AGU, opina:

a) Da competência da Anatel:

a.1) Não há dúvidas de que a Agência tem competência para tratar da matéria objeto da presente proposta;

b) Da necessidade de submissão da proposta à Consulta Pública:

b.1) Pela necessidade de submissão da proposta em tela ao procedimento de consulta pública, arrolado pelo art. 59 do Regimento Interno da Agência;

b.2) É importante consignar, ainda, que o art. 59, §3º do Regimento Interno da Agência dispõe expressamente acerca da necessidade de divulgação da Consulta Pública também na página da Agência na Internet e menciona, inclusive, a lista de documentos a serem divulgados, dentre outros elementos pertinentes;

b.3) Desta feita, é necessário que se proceda à publicação, no sítio eletrônico da Agência na Internet, de toda a documentação pertinente ao regulamento em tela, nos termos do parágrafo terceiro supracitado, 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;

c) Da consulta interna:

c.1) O Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, estabelece, em relação à Consulta Interna, sua realização como regra, sendo exceção a sua dispensa (art. 60);

c.2) No caso em análise, o corpo técnico anunciou no Informe nº 27/2016/SEI/ORCN/SOR ter realizado a Consulta Interna nº 695/2016. Inclusive, um dos anexos ao Informe nº 27/2016/SEI/ORCN/SOR é o Relatório de análise das contribuições recebidas durante a Consulta Interna nº 704/2016 (SEI nº 0443224). Desse modo, resta

atendida a determinação constante no Regimento Interno da Agência em razão do fiel cumprimento da obrigação nele prevista;

d) Da Análise de Impacto Regulatório:

d.1) Verifica-se, ainda, que foi realizada Análise de Impacto Regulatório (SEI 044321), em cumprimento ao parágrafo único do art. 62 do Regimento Interno da Agência;

e) Do mérito:

e.1) No que se refere ao mérito, verifica-se que a proposta consiste basicamente em revogar Normas e Regulamentos Técnicos de Certificação de Produtos para Telecomunicações em concomitância com a publicação dos respectivos requisitos técnicos de cada uma dessas Resoluções, tendo em vista a necessidade de atualização e adequação de questões prementes relacionadas aos requisitos técnicos estabelecidos nas referidas normas;

e.2) Ademais, pela proposta, a Resolução entrará em vigor em 60 (sessenta) dias após sua publicação, período em que os requisitos técnicos correspondentes serão aprovados por meio de Ato da Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação;

e.3) Em relação à forma proposta para revogação das Normas, verifica-se seu acerto, na medida em que se trata de proposta de **Resolução** para revogar as Normas e os Regulamentos Técnicos de Certificação de Produtos para Telecomunicações, que são também, a bem da verdade, **Resoluções vigentes**, em cumprimento ao princípio do paralelismo das formas;

e.4) No que se refere à proposta de que os requisitos técnicos sejam aprovados por meio de **instrumento da Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação**, esta Procuradoria entende que, **se esses requisitos envolvem integralmente apenas a atualização de referências eminentemente técnicas**, não há qualquer óbice à proposta;

e.5) É que, conforme esta Procuradoria já se manifestou em outras oportunidades, **tal instrumento não pode conter, nem mesmo parte dele, qualquer aspecto que demande decisão político-regulatória do Conselho Diretor da Agência** - Parecer nº 01491/2015/PFE-ANATEL/PGF/AGU;

e.6) Em relação ao instrumento a ser utilizado pela Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação para publicação dos respectivos requisitos técnicos de cada uma das Resoluções, verifica-se que a área técnica apontou, no Informe nº 27/2016/SEI/ORCN/SOR, a utilização de **Ato** para tanto;

e.7) Nesse ponto, esta Procuradoria também não vislumbra qualquer óbice, sendo plenamente possível a utilização de **ato administrativo** para tanto;

e.8) Importa registrar, ainda, que o Conselho Diretor da Agência delegou ao Superintendente de Outorga e Recursos à Prestação a competência aprovar procedimentos, requisitos técnicos, especificações ou acordos técnicos para operacionalizar a certificação de produtos e sistemas, conforme a regulamentação em vigor, por meio da Portaria nº 419/2013;

e.9) Outrossim, cumpre ressaltar que a proposta está em consonância com o art. 5º do Regulamento para Certificação e Homologação de Produtos para telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 242, de 30 de novembro de 2000 (art. 5º);

e.10) Por derradeiro, importante fazer uma ponderação sobre os marcos temporais constantes da presente proposta. A minuta de Resolução estabelece que ela entrará em vigor em 60 (sessenta) dias após sua publicação. Nesse período, é de suma importância que a Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação proceda à publicação dos respectivos requisitos técnicos. **É importante que esses prazos, de fato, coincidam, de modo a evitar conflitos ou vácuos normativos;**

e.11) Dessa feita, esta Procuradoria recomenda que conste, na decisão do Conselho Diretor que aprovar a minuta de Resolução, determinação no sentido de que a Superintendência de Outorga e Recursos à Prestação proceda à publicação dos respectivos requisitos técnicos também no prazo máximo de 60 (sessenta) dias após a publicação da Resolução. Importa frisar que não há necessidade de que tal determinação conste na própria Resolução (apenas na decisão do Conselho Diretor). Esta Procuradoria, inclusive, fez essa mesma recomendação em caso semelhante, por meio do Parecer nº 01491/2015/PFE-ANATEL/PGF/AGU, exarado nos autos do processo nº 53500.023039/2014-34.

40. Feitas essas considerações, esta Procuradoria requer que, após a conclusão dos atos finais de instrução pela área técnica, conforme a praxe e com base nas disposições regimentais pertinentes, os autos lhe sejam oportunamente restituídos, para exame da legalidade dos fundamentos da proposta, com o fito de subsidiar a tomada da decisão final do Conselho Diretor da Agência.

41. É o parecer. À consideração superior.

Brasília, 27 de setembro de 2016.

LUCIANA CHAVES FREIRE FÉLIX

Procuradora Federal

Matricula Siape nº 1.585.078

[1] ARANHA, Márcio Iorio. Políticas Públicas Comparadas de Telecomunicações (Brasil-EUA). Brasília: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC, 2005, p. 199.

[2] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Agências Reguladoras: Instrumentos do Fortalecimento do Estado.

[3] ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 104

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500009149201655 e da chave de acesso 504c6e48

Documento assinado eletronicamente por LUCIANA CHAVES FREIRE FELIX, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 10054456 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCIANA CHAVES FREIRE FELIX. Data e Hora: 27-09-2016 16:03. Número de Série: 1162391175095102725. Emissor: AC CAIXA PF v2.



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

DESPACHO n. 01436/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.009149/2016-55

INTERESSADOS: FABRICANTES DE PRODUTOS PARA TELECOMUNICAÇÕES, ORGANISMOS DE CERTIFICAÇÃO DESIGNADOS, LABORATÓRIOS DE ENSAIO, PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

ASSUNTOS: Proposta de Consulta Pública para revogação das Normas e Regulamentos Técnicos de Certificação de Produtos de Telecomunicações.

1. Aprovo o Parecer nº 565/2016//PFE-ANATEL/PGF/AGU.
2. Encaminhem-se os autos ao Procurador-Geral.

Brasília, 27 de setembro de 2016.

MARINA GEORGIA DE OLIVEIRA E NASCIMENTO
Procuradora Federal
Coordenador de Procedimentos Regulatórios
Mat. Siape nº 1585369

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500009149201655 e da chave de acesso 504c6e48

Documento assinado eletronicamente por MARINA GEORGIA DE OLIVEIRA E NASCIMENTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 11538202 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARINA GEORGIA DE OLIVEIRA E NASCIMENTO. Data e Hora: 27-09-2016 16:43. Número de Série: 7039475072024638124. 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. 01437/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.009149/2016-55

INTERESSADOS: FABRICANTES DE PRODUTOS PARA TELECOMUNICAÇÕES, ORGANISMOS DE CERTIFICAÇÃO DESIGNADOS, LABORATÓRIOS DE ENSAIO, PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

ASSUNTOS: CERTIFICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO DE PRODUTOS DE COMUNICAÇÃO E SISTEMAS DE TELECOMUNICAÇÕES

1. Aprovo o Parecer nº 565/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
2. Restituam-se os autos à origem.

Brasília, 28 de setembro de 2016.

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) 53500009149201655 e da chave de acesso 504c6e48

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 11540358 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FIRMEZA SOARES. Data e Hora: 28-09-2016 14:59. Número de Série: 1277741. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v4.
