



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

PARECER n. 00989/2015/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.012389/2015-56

INTERESSADOS: Prestadoras e habitantes de regiões metropolitanas

ASSUNTO: Revisão quinquenal dos Anexos ao Regulamento sobre Áreas Locais (Resolução nº 560/2011)

EMENTA: 1. Revisão quinquenal dos Anexos ao Regulamento sobre Áreas Locais (Resolução nº 560/2011). 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. Tecnicidade da proposta. Considerações da Procuradoria.

1. RELATÓRIO.

1. Trata-se de proposta de revisão quinquenal dos Anexos do Regulamento sobre Áreas Locais, aprovado pela Resolução nº 560, de 21 de janeiro de 2011.

2. A proposta foi apresentada, por meio do Informe nº 61/2015/PRRE-SPR, em que a área técnica concluiu o seguinte:

6.1. Diante de todo o exposto, propõe-se o encaminhamento do presente Procedimento à Procuradoria, para elaboração de parecer jurídico.

6.2. Ouvida a Procuradoria, o Procedimento deverá seguir à apreciação do Conselho Diretor, com vistas à aprovação de Consulta Pública.

3. Foram anexados ao Informe os seguintes documentos:

Anexo I: Análise Preliminar de Impacto Regulatório;

Anexo II: Caderno de Contribuições da Consulta Interna nº 666/2015;

Anexo III: Minuta de Resolução.

4. Após, os autos foram remetidos a esta Procuradoria, para manifestação.

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

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1 Da necessidade de submissão da proposta à Consulta Pública.

6. Quanto à necessidade de submeter a presente proposta ao procedimento de Consulta Pública, de bom alvitre transcrever os pertinentes dispositivos da LGT e do Regimento Interno da Anatel, *in verbis*:

Lei nº 9.472/97 (LGT):

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.

Regimento Interno (Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013):

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.



7. Verifica-se, dessa forma, que a proposta em questão deve ser submetida à Consulta Pública na forma do que dispõe o artigo 59 do Novo Regimento Interno da Anatel.
8. Com efeito, o fato de os administrados estarem submetidos às normas da Anatel não lhes retira o direito de serem ouvidos, participar, negociar e tentar 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 sociais e o Poder Público possam contrapor interesses, objetivos e políticas entre si.
9. 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^[1], 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.
10. Ao tratar do assunto, a Exposição de Motivos nº 231/MC-EM-LGT, de 10.12.1996, afirmou a Consulta Pública como 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.
11. No mesmo sentido, Alexandre Santos de Aragão^[2] 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.
12. É de se concluir, portanto, pela real necessidade de submissão da proposta em tela ao procedimento de Consulta Pública, arrolado pelo artigo 59 do Regimento Interno da Agência. Mencione, por fim, a necessidade de divulgação da Consulta Pública e dos elementos pertinentes também na página da Anatel na Internet, nos moldes do § 3º do mesmo dispositivo.
13. Demais disso, verifica-se que a área técnica destacou que, "quando da aprovação da Consulta Pública, encaminhar-se-á correspondência ao Ministério da Integração Nacional, ao Ministério das Cidades e ao Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas, para que deem publicidade às entidades e autoridades interessadas e contribuam com a CP, de forma a se corrigir eventuais falhas na definição das regiões metropolitanas" (item 5.4 do Informe nº 61/2015/PRRE-SPR).
14. De fato, importante que haja a comunicação às entidades interessadas, de modo a conferir publicidade à proposta, ampliando-se as possibilidades de contribuições a ela.

2.2 Da Consulta Interna.

15. O Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, estabelece, em seu art. 60, §1º, que “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”.
16. Nesse ponto, a área técnica, no item 5.3 do Informe nº 61/2015/PRRE-SPR, consignou a realização de Consulta Interna no período de 18 a 25 de junho de 2015, tendo, inclusive, analisado as contribuições a ela apresentadas no bojo do mesmo Informe, bem elaborado relatório com as contribuições

apresentadas e as respostas a elas (fls. 5/6).

17. Dessa forma, verifica-se que foram atendidas as disposições regimentais atinentes à Consulta Interna.

2.3 Da Análise de Impacto Regulatório.

18. Nesse ponto, observa-se que a área técnica anexou ao Informe nº 36/2015-ORER-PRRE /SOR-SPR Avaliação Preliminar de Impacto Regulatório (fl. 4). Dessa feita, considera-se cumprido o disposto no parágrafo único do art. 62 do Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013.

2.4 Do mérito.

19. No que se refere ao mérito, salienta-se que a presente proposta não traz, em seu bojo, aspectos técnicos que guardem estreita interface com conceitos, regras e princípios jurídicos, razão pela qual esta Procuradoria não irá se manifestar sobre todo o seu conteúdo.

20. De todo modo, cumpre registrar que a proposta encontra-se devidamente fundamentada e busca atualizar o Anexo I do Regulamento aprovado pela Resolução nº 560/2011 à atual composição das regiões metropolitanas, tendo em vista que os Anexos vigentes apenas consideram a legislação que estava em vigor em 28 de junho de 2010.

21. Trata-se, inclusive, de revisão que tem fundamento no art. 9º do referido Regulamento, *verbis*:

Art. 9º A revisão de configuração de Área Local no Anexo I, decorrentes do disposto no inciso III do artigo 4º deste Regulamento, resultante da criação ou da alteração da Região Metropolitana ou da Região Integrada de Desenvolvimento, ocorrerá em concomitância com as revisões quinquenais dos Contratos de Concessão, mediante a realização de Consulta Pública.

22. Demais disso, a proposta inclui também a modificação pontual do Regulamento aprovado pela Resolução nº 560/2011, "com vistas à previsão de tratamento para casos em que um município foi transportado ou excluído de uma região metropolitana. Para estes casos, a proposta inserida em minuta dispõe que os municípios retirados de uma região metropolitana devem receber Tratamento Local para com a Região Metropolitana da qual tenha sido retirado".

23. Nesse ponto, a área técnica, no Informe nº 61/2015/PRRE-SPR, aduziu o seguinte:

5.2.4. Dito isso, é importante, trazer a debate uma situação excepcional não expressamente considerada na regulamentação: a transferência ou exclusão de um município de sua região metropolitana originária. Conforme se verá nas páginas seguintes, houve alguns casos de troca de região metropolitana.

5.2.5. O tratamento que sugerimos conceder é similar àquele aplicado a municípios emancipados: criar Tratamento Local do município para com a área local originária. O município passaria, no caso concreto, a realizar chamadas locais tanto para a região metropolitana de origem quando para aquela agora vigente.

5.2.6. A opção escolhida nos parece menos traumática e custosa para as partes envolvidas. De um lado, deve-se ter em consideração o expressivo inconveniente que

possa vir a afligir os habitantes locais, que, acostumados à situação vigente, podem ver majorar valores de chamadas antes caracterizadas como locais. De outro, as prestadoras podem suportar custos com comunicação aos habitantes locais e procedimentos de engenharia adicional como a instalação e configuração de centrais e, possivelmente, a troca de códigos de acesso.

5.2.7. A hipótese de esta decisão incentivar futuras modificações legislativas oportunistas, com vistas a se expandir continuamente o tratamento local concedido a determinados municípios, foi examinada, mas descartada. Como são poucos os municípios que se beneficiariam de uma situação destas (apenas os municípios que estivessem na fronteira de duas regiões metropolitanas de mesmo CN poderiam ser transferidos), entende-se que os custos de uma alteração legislativa não seriam compensados. Ademais, caso a respectiva assembleia legislativa agisse sob a intenção de ampliar áreas locais, mais sentido faria que o fizesse mediante unificação ou ampliação de regiões metropolitanas, não divisão.

5.2.8. Optou-se, portanto, pela manutenção ou ampliação das condições vigentes para as áreas locais atuais, em vista de ter se identificado menores custos (tanto para consumidores locais como para as prestadoras) desta opção frente à alternativa de rearranjo completo das áreas e tratamentos locais.

5.2.9. Apesar de o regulamento vigente não vedar expressamente esse tipo de tratamento local, optamos, em consideração à boa prática regulamentar, deixar expresso no Regulamento a possibilidade de concessão de tratamento local nesses casos; especialmente por se tratar de um caso inédito de tratamento local com todas as localidades de determinada área local. Assim, sugere-se, conforme minuta de Resolução anexa, a introdução dos seguintes parágrafos no art. 7º:

§4º. Devem ter Tratamento Local localidades que tenham pertencido a uma mesma Área Local, desmembrada por força de norma legal.

§5º. Os Tratamentos Locais resultantes da aplicação do §4º são concedidos para todas as localidades componentes da Área Local originária e dos municípios que dela tenham sido removidos.

24. Como se vê, a área técnica consignou que a opção da proposta pela manutenção ou ampliação das condições vigentes para as áreas locais atuais decorreu de ter se identificado menores custos (tanto para consumidores locais como para as prestadoras) desta opção frente à alternativa de rearranjo completo das áreas e tratamentos locais.

25. Dessa feita, estando a proposta devidamente fundamentada e considerando seu objetivo de atualizar o Anexo I do Regulamento aprovado pela Resolução nº 560/2011 à atual composição das regiões metropolitanas, esta Procuradoria não vislumbra óbice à proposta contida no bojo dos presentes autos.

26. 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, que 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.

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

Da necessidade de submissão da proposta à Consulta Pública:

a) Pela necessidade de submissão da proposta em tela ao procedimento de Consulta Pública, arrolado pelo artigo 59 do Regimento Interno da Agência. Mencione, ainda, a necessidade de divulgação da Consulta Pública e dos elementos pertinentes também na página da Anatel na Internet, nos moldes do § 3º do mesmo dispositivo;

b) Demais disso, verifica-se que a área técnica destacou que, "quando da aprovação da Consulta Pública, encaminhar-se-á correspondência ao Ministério da Integração Nacional, ao Ministério das Cidades e ao Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas, para que deem publicidade às entidades e autoridades interessadas e contribuam com a CP, de forma a se corrigir eventuais falhas na definição das regiões metropolitanas" (item 5.4 do Informe nº 61/2015/PRRE-SPR);

b.1) De fato, importante que haja a comunicação às entidades interessadas, de modo a conferir publicidade à proposta, ampliando-se as possibilidades de contribuições a ela.

Da Consulta Interna:

c) Nesse ponto, a área técnica, no item 5.3 do Informe nº 61/2015/PRRE-SPR, consignou a realização de Consulta Interna no período de 18 a 25 de junho de 2015, tendo, inclusive, analisado as contribuições a ela apresentadas no bojo do mesmo Informe, bem elaborado relatório com as contribuições apresentadas e as respostas a elas (fls. 5/6);

c.1) Dessa forma, verifica-se que foram atendidas as disposições regimentais atinentes à Consulta Interna.

Da Análise de Impacto Regulatório:

d) Nesse ponto, observa-se que a área técnica anexou ao Informe nº 36/2015-ORER-PRRE /SOR-SPR Avaliação Preliminar de Impacto Regulatório (fl. 4). Dessa feita, considera-se cumprido o disposto no parágrafo único do art. 62 do Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013.

Do mérito:

e) No que se refere ao mérito, salienta-se que a presente proposta não traz, em seu bojo, aspectos técnicos que guardem estreita interface com conceitos, regras e princípios jurídicos, razão pela qual esta Procuradoria não irá se manifestar sobre todo o seu conteúdo;

e.1) De todo modo, cumpre registrar que a proposta encontra-se devidamente fundamentada e busca atualizar o Anexo I do Regulamento aprovado pela Resolução nº 560/2011 à atual composição das regiões metropolitanas, tendo em vista que os Anexos vigentes apenas consideram a legislação que estava em vigor em 28 de junho de 2010. Trata-se, inclusive, de revisão que tem fundamento no art. 9º do referido Regulamento;

e.2) Demais disso, a proposta inclui também a modificação pontual do Regulamento aprovado pela Resolução nº 560/2011, "com vistas à previsão de tratamento para casos em que um município foi transportado ou excluído de uma região metropolitana. Para estes casos, a proposta inserida em minuta dispõe que os municípios retirados de uma região metropolitana devem receber Tratamento Local para com a Região

Metropolitana da qual tenha sido retirado";

e.3) Nesse ponto, a área técnica, no Informe nº 61/2015/PRRE-SPR, consignou que a opção da proposta pela manutenção ou ampliação das condições vigentes para as áreas locais atuais decorreu de ter se identificado menores custos (tanto para consumidores locais como para as prestadoras) desta opção frente à alternativa de rearranjo completo das áreas e tratamentos locais;

e.4) Dessa feita, estando a proposta devidamente fundamentada e considerando seu objetivo de atualizar o Anexo I do Regulamento aprovado pela Resolução nº 560/2011 à atual composição das regiões metropolitanas, esta Procuradoria não vislumbra óbice à proposta contida no bojo dos presentes autos.

28. 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, que 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.

29. É o parecer. À consideração superior.

Brasília, 24 de julho de 2015.

LUCIANA CHAVES FREIRE FÉLIX

Procuradora Federal

Coordenadora de Procedimentos Regulatórios Substituta

Matricula Siape nº 1.585.078

[1] Marques Neto, Floriano de Azevedo. *Agências Reguladoras: Instrumentos do Fortalecimento do Estado*.

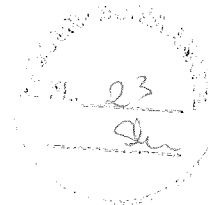
[2] Aragão, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 104.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500012389201556 e da chave de acesso 803158d9

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 3691449 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): LUCIANA CHAVES FREIRE FELIX. Data e Hora: 30-07-2015 14:18. 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
PROTOCOLO



DESPACHO n. 01860/2015/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.012389/2015-56

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL E OUTROS

ASSUNTOS: INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS

1. Aprovo o Parecer nº 989/2015/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
2. Restituam-se os autos à origem.

Brasília, 30 de julho de 2015.

VICTOR EPITÁCIO CRAVO TEIXEIRA
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) 53500012389201556 e da chave de acesso 803158d9

Documento assinado eletronicamente por VICTOR EPITACIO CRAVO TEIXEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3759920 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR EPITACIO CRAVO TEIXEIRA. Data e Hora: 31-07-2015 15:58. Número de Série: 4721765076750795908. Emissor: AC CAIXA PF v2.
