

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA – ANATEL

PARECER Nº: 1373/2013/MGNPGF/PFE-Anatel
PROCESSO Nº: 53500.020949/2011
INTERESSADO: Agência Nacional de Telecomunicações.
ASSUNTO: Proposta de Alteração do Regimento Interno do CDUST.
EMENTA: Proposta de Alteração do Regimento Interno do CDUST. Encaminhamento à Consulta Pública. Realização de Consulta Interna. Inteligência do art. 60 do Novo RI-Anatel. Considerações da Procuradoria.

PARECER

I. RELATÓRIO.

1. Trata-se de proposta de alteração do Regimento Interno do Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações – CDUST, aprovado pela Resolução nº 107, de 26.02.1999 e republicado, com alterações, por meio da Resolução nº 496, de 24.03.2008.
2. Às fls. 01/03v, consta a Resolução nº 496/2008 e seu Anexo.
3. Em seguida, às fls. 04/05, juntou-se aos autos a Portaria nº 729, de 16.08.2001, publicada no DOU – Seção 2 em 19.08.2011 (fls. 06).
4. Às fls. 07/24, consta o Ofício Circular nº 13/2011/ARU/ANATEL, de 16.09.2011.
5. Às fls. 25, consta Pauta da 1ª Reunião de 2011, com respectiva Ata juntada às fls. 26/30.
6. O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC fez juntar aos autos a petição de fls. 31/32v.
7. Na MACD nº 04/2011/ARU (fl. 33/33v), de 24.11.2011, foi encaminhada ao Conselho Diretor proposta de Portaria designando o Conselheiro Rodrigo Zerbone Loureiro para o cargo de Presidente do CDUST (fls. 34).
8. Às fls. 35/52v, consta o Ofício Circular nº 15/2011/CDUST-Anatel, datado de 30.11.2011.
9. A Portaria de designação do Conselheiro Rodrigo Zerbone Loureiro para o cargo de Presidente do CDUST foi publicada no DOU – Seção 2 em 02.12.2011, conforme se observa às fls. 53.
10. Em 15.12.2011, foi realizada Reunião Extraordinária, conforme se observa às fls 54 (Pauta) e 55/60 (Ata).
11. O Ofício Circular nº 001/2012/ARU/ANATEL, datado de 08.03.2012, foi juntado às fls. 61/70.

12. A 1ª Reunião Ordinária de 2012 do CDUST ocorreu em 23.03.2012, conforme Pauta de fls. 71 e Ata de fls. 71/74. Nesta Reunião, foi apresentada proposta de revisão do Regimento Interno do CDUST.

13. À fls. 75/78, consta o Ofício/DAOC/DIRETORIA/42/12, de 30.03.2012, e anexos, da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania. Às fls. 79 e 80, constam, respectivamente, o Memorando nº 066/2012ARU, de 21.05.2012, e o Memorando nº 043/2012ARU, de 29.03.2012.

14. A Pauta da 2ª Reunião Ordinária de 2012 foi juntada às fls. 81, com respectiva Ata juntada às fls. 82/84, ocasião em que foi discutido o Regimento Interno do Comitê.

15. Constam os Memorandos nºs 289/2012-SUE-Anatel e 290/2012-SUE-Anatel, de 17.08.2012, às fls. 85 e fls. 86, respectivamente.

16. O Ofício Circular nº 005/2012/ARU/ANATEL, de 19.09.2012, foi juntado à fl. 87 e às fls. 91/108.

17. Os Votos nºs 56/2012-GCMB e 57/2012-GCMB, de 09.08.2012, foi juntado às fls. 109/116 e 117/124.

18. A Pauta da 1ª Reunião Extraordinária de 2012, realizada em 28.09.2012, foi juntada à fl. 125. A respectiva Ata consta às fls. 126/130.

19. Por meio do Memorando nº 237/2012/JR-PR, de 16.10.2012, foi dada ciência do Despacho nº 5.532/2012-CD ao Presidente do CDUST.

20. Na Pauta da 2ª Reunião Extraordinária de 2012 (fl. 132), consta como tópico a apresentação do Regimento Interno do CDUST. Respectiva Ata às fls. 133/137.

21. A Pauta da 1ª Reunião Ordinária de 2013 foi juntada às fls. 138, enquanto que a Ata a ela referente consta às fls. 139/142.

22. Na Pauta da 2ª Reunião Ordinária de 2013 (fl. 143), consta como tópico o encaminhamento do Regimento Interno do Comitê.

23. Em seguida, por meio da MACD nº 1/2013-CDUST (fl. 144/150), de 29.07.2013, encaminhou-se ao Órgão Máximo da Agência proposta de alteração do Regimento Interno do CDUST, conforme minuta de fls. 156/158 (versão sem marcas) e 159/181 (versão com marcas). Na Matéria citada, ficou consignada a necessidade de manutenção cautelar dos mandatos dos atuais membros do Comitê até a aprovação da alteração proposta.

24. Por meio da Análise nº 260/2013-GCRM (fls. 183/183v), datado de 16.08.2013, propôs-se a manutenção cautelar dos mandatos dos atuais membros do CDUST, até a aprovação da alteração regimental proposta.

25. Referida proposição foi acolhida, conforme se nota do teor da Portaria nº 674, de 16.08.2013, juntada às fls. 186 e publicada no DOU – Seção 2 em 20.08.2013 (conforme fls. 188).

26. Por meio do Memorando nº 319/2013-GCRM (fls. 189), datado de 21.08.2013, os presentes autos foram encaminhados a esta Procuradoria, para análise e manifestação da proposta de alteração regimental.

27. É o relato do necessário.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

II.(a). Da análise formal do procedimento posto em análise.

28. Inicialmente, cabe a este Órgão Jurídico a análise do atendimento às disposições legais e regimentais quanto ao procedimento de Consulta Pública e à consolidação das propostas decorrentes.



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

30. Nessa esteira, verifica-se que a aprovação de normas e regulamentos (assim como suas respectivas alterações) pela Anatel constitui exercício de sua função normativa, a qual decorre de sua natureza de órgão regulador.

31. Quanto à necessidade de submeter a alteração proposta a procedimento de Consulta Pública, de bom alvitre transcrever os pertinentes dispositivos da LGT e do novo Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, 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:

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. [grifos acrescidos]

32. Verifica-se, dessa forma, que a alteração em questão deve ser submetida à Consulta Pública na forma do que dispõe o artigo 59 do Regimento Interno da Anatel.

33. 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.

34. 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 Neto¹, 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.

35. 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.

36. No mesmo sentido, Alexandre Santos de Aragão² 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.

37. 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.

38. Mencione, por fim, que se afigura oportuno que se proceda à publicação, no sítio eletrônico da Agência na Internet, dos autos, de toda a documentação pertinente à proposta em tela e dos eventuais estudos que embasaram a elaboração da alteração, em atenção ao disposto no artigo 40 da LGT e 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.

39. Nesse ponto, importante consignar que o novo Regimento Interno da Agência, em seu art. 59, §3º (acima transcrito), contém disposição expressa sobre a 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. Dessa feita, esta Procuradoria recomenda que a divulgação da Consulta Pública na página da Agência na Internet seja acompanhada dos documentos listados no referido dispositivo, dentre outros elementos eventualmente pertinentes.

40. Finalmente, cumpre consignar o disposto no art. 60 do RI-Anatel, aprovado pela Resolução nº 612/2013:

RI-Anatel

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.

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.

§ 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.



41. Verifica-se que a regra é a realização da Consulta Interna, sendo exceção a sua dispensa, que poderá ocorrer quando demonstrado que sua realização poderá impedir ou retardar deliberação de matéria urgente. Nesse sentido, recomenda-se a realização de Consulta Interna, devendo sua dispensa, se o caso, ser devidamente motivada com base nas exceções constantes do Regimento Interno da Anatel.

II.(b). Do Mérito.

42. Primeiramente, deve-se notar que a previsão da instituição de Comitês encontra-se disposta no art. 60 do Regulamento da Anatel, conforme se extrai de seus artigos 16, inciso XXXII e 60:

Decreto nº 2338/1997

Art.16. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, e especialmente:

(...)

XXXII - instituir e suprimir comitês, bem como unidades regionais e funcionais, observadas as disposições deste Regulamento.

Art.60. Por decisão do Conselho Diretor, a Agência instituirá comitês, que funcionarão sempre sob a direção de conselheiro, para realizar estudos e formular proposições ligadas a seus objetivos, princípios fundamentais ou assuntos de interesse estratégico.

43. Dito isto, observa-se que a Anatel detém competência para criar e suprimir um Comitê de Defesa dos Usuários dos Serviços de Telecomunicações (CDUST), donde se extrai sua competência para a elaboração e alteração do respectivo Regimento Interno.

44. Desta forma, propõe -se a alteração de alguns dispositivos do atual Regimento Interno do CDUST para adequação da proposição em tela ao novo Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612/2013. Nesse sentido, citam-se as alterações propostas no artigo 4º, inciso I.

45. Além disso, no art. 4º, inciso II, alínea *a*, da proposta regulamentar, alinhou-se os termos do Regulamento ao Decreto nº 7.738/2012, enquanto que na alínea *b*, buscou-se atualizar o nome do órgão ali elencado.

46. No art. 4º, inciso III da proposta regulamentar, em atenção à ideia de convergência, propõe-se a alteração no foco da composição dos representantes de usuários do Comitê, que antes era orientada pela divisão em serviços. De fato, o próprio Regimento Interno da Agência observou essa tendência, portanto, resta motivada a presente proposição.

47. Houve, ainda, mero realocamento de dispositivos do vigente Regulamento, conforme se depreende do teor dos artigos 7º, 8º, 9º, 10, 12, 13, 14 e 17 da minuta proposta.

48. Nota-se, ainda, que muitas contribuições dos órgãos de defesa do consumidor foram incorporadas à proposta de Regulamento. Nesse sentido, observa-se o teor dos seguintes artigos da minuta:

Proposta de Regulamento

Art. 2º. O Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações, de caráter permanente, tem como finalidade assessorar e subsidiar o Conselho Diretor da Anatel no exercício de suas competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações dos direitos dos usuários de Serviços de Telecomunicações.

6

Art. 3º. No cumprimento da sua finalidade, o Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações realizará, dentre outras, as seguintes atividades:

(...)

VI – assessorar o Conselho Diretor a respeito da mediação, arbitragem ou demais procedimentos e decisões necessários à solução de conflitos de interesse entre agentes econômicos e usuários de serviços de telecomunicações;

(...)

XVI – propor ao Conselho Diretor da Anatel diretrizes para a elaboração de propostas para capacitação de pessoal da Anatel e de entidades do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC, visando à compreensão da legislação, da regulamentação normativa, das práticas nacionais e dos acordos internacionais que guardam relação com o exercício das competências legais às que se refere o inciso XVII do art. 19 da Lei nº 9.472, de 1997;

(...)

XIX – ter ciência das propostas, em Consulta Interna, de ato normativo, documento ou assunto relevante que envolva a proteção dos direitos dos usuários de serviços de telecomunicações, para apresentação de críticas e sugestões em fase posterior;

XX – contribuir, no âmbito do planejamento regulatório da Agência, na definição das ações prioritárias em defesa dos usuários dos serviços de telecomunicações;

XXI – acompanhar as ações e iniciativas ad Agência voltadas à proteção dos direitos dos usuários de telecomunicações e à ampliação dos mecanismos de controle social das atividades regulatórias, facultada a propositura de sugestões de aprimoramento nos objetivos, ações e projetos previstos, bem como de adoção de medidas concretas para a consecução e seus resultados;

Art. 4º *Omissis*.

(...)

§ 3º. A Anatel dará ampla publicidade ao processo de escolha e participação dos representantes a que se refere o caput deste artigo, divulgando, no seu sítio da internet, informações atualizadas sobre o trâmite.

(...)

49. Relativamente ao documento regimental atual, a minuta regulamentar objetiva ainda aumentar o mandato dos membros componentes do Comitê, passando de 2 (dois) anos para 4 (quatro) anos (cf. art. 5º, § 5º). Existe ainda a previsão de renovação parcial dos membros do Comitê, além de tratar das hipóteses de substituições de membros efetivos (cf. art. 5º, §§ 5º a 8º).

50. Retirou-se, ainda, a obrigatoriedade da presença do Procurador-Geral da Anatel, assegurando-se, no entanto, a participação deste Órgão de Consultoria por meio de representante (cf. art. 4º, inciso I, alínea c).

51. Veja-se, assim, que não há qualquer óbice jurídico às proposições em comento. Nesse sentido, opina esta Procuradoria pelo encaminhamento da presente proposta regulamentar à discussão da sociedade por meio de Consulta Pública.

III. CONCLUSÃO.

52. Diante do exposto, com fundamento no § 1º do art. 10 da Lei n.º 10.480, de 2 de julho de 2002, bem como nos incisos IV, V e VII do art. 128 do RI-Anatel, esta Procuradoria, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União, considerando a competência da Anatel para dispor sobre o Regimento Interno do CDUST, opina pelo encaminhamento da presente proposição à discussão da sociedade por meio de Consulta Pública.

53. Destaca-se, no ponto, o teor do art. 60 do Regimento Interno da Anatel, por meio do qual se depreende que a regra é a realização da Consulta Interna, sendo exceção a

sua dispensa, que poderá ocorrer quando demonstrado que sua realização poderá impedir ou retardar deliberação de matéria urgente. Nesse sentido, recomenda-se a realização de Consulta Interna, devendo sua dispensa, se o caso, ser devidamente motivada com base nas exceções constantes do Regimento Interno.



54. É o Parecer. Submeto à apreciação superior.

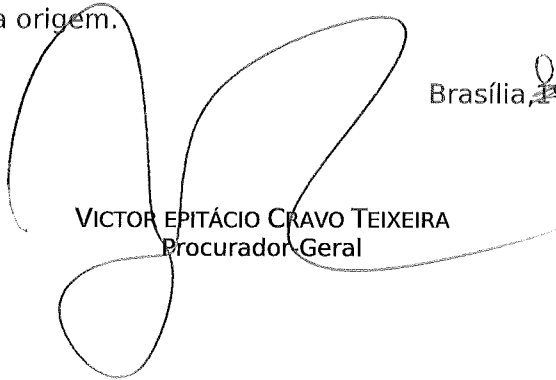
Brasília, 1º de novembro de 2011.

Marina Georgia de Oliveira e Nascimento
MARINA GEORGIA DE OLIVEIRA E NASCIMENTO
Procuradora Federal
Matrícula Siape nº 1585369

DESPACHO Nº *3457* /2013/VCT/PFE-ANATEL/PGF/AGU SICAP Nº *201390192311*

I - Aprovo o Parecer nº 1373/2013/MGN/PFE-Anatel/PGF/AGU.

II - Restituam-se os autos à origem.


VICTOR EPITÁCIO CRAVO TEIXEIRA
Procurador-Geral

Brasília, ⁰⁵ 1º de novembro de 2013.

2013.901.90175

