



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

**PARECER Nº** 1257/2009/LBC/PGF/PFE-Anatel  
**PROCESSO Nº** 53500.016120/2008.  
**INTERESSADO:** Superintendência de Serviços Privados – SPV.  
**ASSUNTO:** Revisão da Regulamentação de Qualidade de Serviço no SMP.  
**EMENTA:** Proposta de revisão da Regulamentação de Qualidade de Serviço no SMP. Competência da Anatel para regular a matéria (art. 2º, III, LGT c/c art. 175, XX, RIA). Consulta Pública. Exigência legal (art. 42, LGT). Importância da ampliação dos mecanismos institucionais de participação e da transparência do processo decisório. Sugestão de (a) fixação de prazo razoável para a Consulta Pública, compatível com a relevância e a abrangência do tema; (b) disponibilização dos autos e de toda a documentação pertinente no sítio eletrônico da agência; (c) realização de audiências públicas; (d) realização de sessão pública do Conselho Diretor. Retorno dos autos à Procuradoria após a realização da consulta.

**PARECER**

**I. RELATÓRIO.**

1. Trata-se de proposta de revisão da regulamentação de qualidade do serviço do SMP, elaborada pela Superintendência de Serviços Privados, que aguarda decisão do Conselho Diretor acerca da realização de Consulta Pública. O objetivo é reformular tanto o Plano Geral de Metas de Qualidade quanto o Regulamento de Indicadores de Qualidade de modo a unificar, em um único instrumento normativo, a regulamentação de qualidade no SMP.

2. Tomando como norte a qualidade do serviço vista sob o prisma do usuário, o Informe n.º 720/2008/PVCPR/PVCP/SPV apresenta os termos e os fundamentos das alterações, com destaque para a criação de novos indicadores e para a metodologia de aferição da qualidade de acordo com a percepção do usuário sobre o serviço. Traz, ainda, entre seus anexos, os



100

diversos estudos utilizados como base para a formulação da proposta, bem como minutas do Regulamento de Gestão de Qualidade das Prestadoras do Serviço Móvel – RGQ-SMP e da Consulta Pública.

3. Em seguida, foi elaborado novo Informe (fls. 543-545), com o objetivo de compatibilizar a proposta apresentada com o IDA – Índice de Desempenho de Atendimento, instrumento de medição de qualidade criado pela Assessoria de Relações com o Usuário – ARU em janeiro de 2009, data posterior à elaboração do primeiro Informe.

4. Por fim, a Matéria para Apreciação do Conselho Diretor 364/2009/PVCPR/PVCP/SPV submete à apreciação e deliberação do Conselho Diretor a proposta de texto do regulamento, e o Mem. 617/2009/ER-Anatel (fls. 549), da lavra da Conselheira Emília Ribeiro Curi, encaminha os autos para a Procuradoria, com fundamento no § 6º, do art. 34, do Regimento Interno da Anatel.

5. É o relatório. Passa-se a opinar.

## II. FUNDAMENTAÇÃO.

### II.(a) Da Competência da Anatel. Da previsão de alteração contratual.

6. A Constituição Federal (art. 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 (art. 19, I, LGT).

7. Nessa esteira, os arts. 2º, 3º e 19 da LGT estabeleceram, respectivamente, as atribuições do Poder Público, os direitos dos usuários e as atribuições da Anatel, dentre as quais destacam-se:

*Art. 2º O Poder Público tem o dever de:*

*(...)*

*III - adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários; [grifo nosso]*

*(...)*

*Art. 3º O usuário de serviços de telecomunicações tem direito:*

*I - de acesso aos serviços de telecomunicações, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza, em qualquer ponto do território nacional;*

*(...)*

*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;*

8. O Regimento Interno da agência faz previsão expressa à fixação de metas de qualidade, dispondo ser da competência do Conselho Diretor aprová-las:

*Art. 175. Compete ao Conselho Diretor, sem prejuízo de outras atribuições previstas na Lei Geral de Telecomunicações e no Regulamento da Agência:*

*(...)*

*XX - aprovar metas de qualidade dos serviços prestados em regime público e privado;*

9. Portanto, face à expressa previsão legal, não paira qualquer dúvida sobre a competência da Anatel para regulamentar a gestão da qualidade do Serviço Móvel Pessoal.

**II.(b). Exigência legal de realização de Consulta Pública e importância da ampliação dos mecanismos institucionais de participação no processo decisório.**

10. Por força do que dispõe o art. 42, da LGT, qualquer alteração de ato normativo de competência da Anatel deve ser submetida 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.*

11. A matéria foi regulamentada pelo Regimento Interno da Anatel nos seguintes termos:

*Art. 45. A Consulta Pública tem por finalidade submeter minuta de ato normativo a comentários e sugestões do público em geral, bem como documento ou assunto de interesse relevante.*

*§ 1º A Consulta Pública será formalizada por publicação no Diário Oficial da União, com prazo não inferior a dez dias, devendo as contribuições ser apresentadas conforme dispuser o respectivo ato.*

*§ 2º Os comentários e as sugestões encaminhados e devidamente justificados deverão ser consolidados em documento próprio a ser enviado à autoridade competente, contendo as razões para sua adoção ou não, ficando o documento arquivado na Biblioteca da Agência, à disposição do público interessado.*

12. Assim, no caso em tela, é obrigatória a realização de consulta pública, sob pena de nulidade da alteração dos atos normativos que estabelecem metas e indicadores de qualidade para o SMP. 



13. Aliado a isso, é importante destacar que a consulta pública é mecanismo de legitimação da decisão a ser tomada pela agência, uma vez que permite a submissão da proposta ao crivo dos cidadãos, empresas, organizações sociais, dentre outros, os quais podem tomar parte no processo decisório mediante a apresentação de críticas, sugestões e contribuições de modo geral.

14. 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.

15. 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.

16. Segundo Márcio Iorio Aranha<sup>1</sup>, 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.

17. No mesmo sentido, Alexandre Santos de Aragão<sup>2</sup> 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 dos mais variados cidadãos e grupos sociais.

18. Assim, longe de se configurar como requisito meramente formal, a prévia submissão das propostas de alteração de atos normativos à consulta pública é corolário do conceito de Estado Democrático de Direito e ato essencial para a legitimação das decisões administrativas. X

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

<sup>2</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 104.





19. Do exposto, pode se concluir que, quanto maior a transparência e quanto mais amplos os canais de participação popular, maior a legitimidade da atuação da agência.

20. É por isso mesmo que a consulta não pode ser limitada a ponto de, na prática, inviabilizar a contribuição e a crítica públicas, especialmente, daqueles que detêm conhecimentos técnicos e recursos materiais escassos, como é o caso dos usuários. Em termos concretos, a efetividade da consulta pública não pode ser restringida por exigências burocráticas excessivas, por falta de publicidade, por prazos incompatíveis com a abrangência da matéria ou, enfim, por qualquer outro obstáculo procedimental que, direta ou indiretamente, impeça ou dificulte, de modo desarrazoado, o exercício da participação popular.

21. Afinal, a Anatel deve não só dar publicidade e oportunidade de participação popular como também incentivar essa participação. Como mencionado pelo Tribunal de Contas da União – TCU no Acórdão 2109/2006 – Plenário, “cabe a Anatel envidar esforços no sentido de estimular a participação da sociedade, em especial dos usuários e de suas entidades representativas nos processos de consultas públicas e audiências públicas, fornecendo meios para essa participação se dê através de contribuições efetivas”.

22. No caso dos autos, considerando a importância do tema em debate, parece-nos conveniente e oportuno adotar medidas que ampliem os canais de participação popular no processo decisório. As possibilidades são inúmeras, merecendo ser destacadas as seguintes:

(a) Realização da consulta pública por interstício superior ao mínimo fixado no citado § 1º do art. 45 do Regimento Interno, fixando-o em prazo proporcional à relevância e à abrangência do tema, na esteira de parâmetros anteriormente empregados por esta agência.

Vejam-se, por exemplo, o caso da Consulta Pública nº 426/2002, a qual submeteu ao escrutínio público as minutas dos Contratos de Concessão do STFC, além do Plano Geral de Metas de Universalização do STFC – PGMU e do Plano Geral de Metas de Qualidade para o STFC – PGMQ, cuja duração compreendeu 02 (dois) meses e 22 (vinte e dois) dias. Ou o da Consulta Pública nº 642/2005, que propôs alterações ao Regulamento do Serviço Móvel Pessoal (SMP), recebendo contribuições da sociedade por 4 meses.

Mais recentemente, o Conselho Diretor da Anatel prorrogou o prazo para a apresentação de contribuições à Consulta Pública n.º 31/2009, que tem por objeto a alteração do Regulamento sobre Condições de Uso de Radiofrequências nas faixas de 2.170 MHz a 2.182 MHz e de 2.500 MHz a 2.690 MHz.



(b) Disponibilização, no sítio eletrônico da Anatel, de cópia completa dos autos do processo, inclusive dos estudos que embasaram a formatação da proposta, a fim de conferir maior publicidade possível aos fundamentos e motivações do ato. A publicação na internet é recurso que visa ampliar as possibilidades de compreensão dos termos da proposta, permitindo que os interessados possam contribuir de forma mais efetiva.

Trata-se de medida importante para facilitar e estimular a participação social, especialmente, dos usuários, visto que, não raro, estes não possuem acesso fácil à biblioteca da Anatel, localizada na cidade de Brasília, e nem recursos materiais suficientes para arcar com eventual deslocamento ou com a solicitação de cópias.

Assim, a publicação de cópia completa dos autos na internet é medida de cunho igualitário, uma vez que, ao menos em parte, coloca as prestadoras e os usuários em situações equivalentes, garantindo que ambos tenham acesso às mesmas informações e subsídios técnicos. *A contrario sensu*, a restrição da publicidade pode ganhar contornos discriminatórios, particularmente, se demonstrado que alguns segmentos ou grupos de interesse possuem acesso privilegiado a determinadas informações, cuja divulgação restrita venha, na prática, a impedir o acesso por parte dos demais interessados.

(c) Realização de audiências públicas concomitantes à consulta pública, na forma prevista no art. 42 e seguintes do RIA, para debater a proposta de alteração do ato normativo com a sociedade em geral.

Convém anotar que a Anatel tem tradicionalmente adotado esse procedimento em diversas oportunidades de atualização ou revisão do marco regulatório. Exemplos recentes foram as audiências realizadas em diferentes capitais brasileiras, com a finalidade de debater a Consulta Pública nº 734/2006, relativa à proposta do Regulamento Geral de Portabilidade; as promovidas sobre a Consulta Pública nº 691/2006, que tratou da Proposta de Plano Alternativo de Serviço de Oferta Obrigatória –PASOO, a ser implementado pelas concessionárias do STFC na modalidade local; e, ainda, as diversas audiências públicas realizadas em fomento do debate em torno da proposta de alteração do Plano Geral de Outorgas – PGO e da elaboração do Plano Geral para a Atualização da Regulamentação de Telecomunicações no Brasil – PGR.

(d) Ainda na esteira de se ampliar a publicidade das matérias de interesse relevante, há a possibilidade prevista no art. 8º, do Regimento Interno da Anatel:

*Art. 8º As Sessões destinam-se a resolver pendências entre agentes econômicos, bem como entre estes e consumidores ou usuários e fornecedores de bens e serviços de telecomunicações.*



(...)

§ 2º *Matérias de interesse relevante para a Agência, em caráter excepcional, por decisão do Conselho Diretor, poderão ser debatidas em Sessão.*

§ 3º *As Sessões destinam-se, ainda, a dar oportunidade de debate oral aos interessados nas decisões da Agência.*

*Art. 9º As Sessões serão públicas, permitindo a sua gravação por meios eletrônicos e assegurado aos interessados o direito à obtenção de transcrições.*

Como se observa, o Regimento Interno prevê a possibilidade de realização de Sessão do Conselho Diretor, com o objetivo de fomentar a discussão pública sobre matéria de interesse relevante para a agência.

Esse foi o escopo motivador das históricas Sessões nº 01 e 02/2003, nas quais se discutiu, respectivamente, a aprovação do PGMU, do PGMQ e a renovação dos Contratos de Concessão para prestação do STFC.

23. Como se pode observar, existem diversos mecanismos institucionais que permitem uma ampliação do debate público em torno da alteração da Regulamentação sobre a Gestão de Qualidade no SMP. Embora a exigência legal limite-se à realização de Consulta Pública, a adoção das medidas ora propostas, especialmente das descritas nas letras *a* e *b* acima, são necessárias como forma de legitimação democrática do processo decisório da agência, o que, ao final, permite que se adote uma decisão mais próxima dos anseios sociais e menos sujeita a questionamentos políticos e/ou judiciais.

### III. CONCLUSÃO.

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

(a) Competência da Anatel para a elaboração e aprovação de minuta do RGQ-SMP, consoante o inciso III do art. 2º da LGT c/c o inciso XX do art. 175 do Regimento Interno da agência;

(b) Realização obrigatória de consulta pública, nos termos do art. 42 da LGT;

(c) Importância da ampliação dos mecanismos institucionais de participação e da transparência como forma de legitimação democrática do processo decisório da Anatel, mediante: (i) fixação de prazo razoável para a consulta pública, compatível com a relevância e a abrangência do tema; (ii) disponibilização dos autos e de toda a documentação pertinente no sítio eletrônico da agência; (iii)





realização de audiências públicas; (iv) realização de sessão pública do Conselho Diretor.

25. Demais disso, após a conclusão dos atos finais de instrução pela área técnica, requer a Procuradoria, conforme a praxe e com base nas disposições regimentais pertinentes, que os autos lhe sejam oportunamente restituídos, com o Informe motivador da proposta final, acompanhado: (i) de eventuais estudos técnicos, (ii) das respostas fundamentadas às contribuições formuladas em consulta pública, e (iii) do resultado dos debates havidos em discussões públicas. Munido de tais elementos este órgão de consultoria jurídica poderá executar sua competência de examinar a legalidade dos fundamentos da proposta de revisão da Regulamentação da Gestão de Qualidade do SMP, com o fito de subsidiar a tomada da decisão final do Conselho Diretor da agência.


26. É o parecer. À consideração superior.

Brasília, 25 de setembro de 2009.

  
LUCAS BORGES DE CARVALHO  
Procurador Federal  
Matrícula Siape n.º 1507343

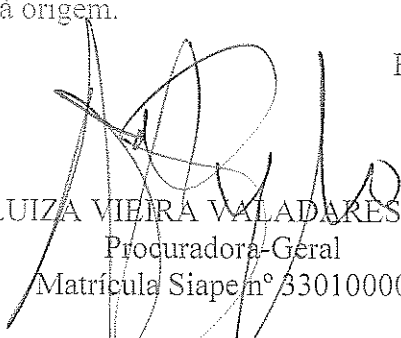
- I. De acordo com o Parecer.
- II. Encaminhem-se os autos para a análise e aprovação da Procuradora-Geral.

Brasília, 28 de setembro de 2009.

  
FERNANDA PRESTES CÉSAR BUSSACOS  
Procuradora Federal  
Gerente-Geral de Consultoria  
Matrícula Siape nº 1196259

- I. Aprovo o Parecer.
- II. Encaminhem-se os autos à origem.

Brasília, 29 de setembro de 2009.

  
ANA LUIZA VIEIRA VALADARES RIBEIRO  
Procuradora-Geral  
Matrícula Siape nº 33010000

SICAP N° 2009.9015.9534

10

10

10

10