



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

PARECER Nº 1267/2011/LFF/PGF/PFE-Anatel
PROCESSO Nº 53500.012215/2011
INTERESSADO: Gerência-Geral de Satélites e Serviços Globais / Gerência de Regulamentação
ASSUNTO: Proposta de Norma das Condições de Operação de Satélites Geoestacionários em Banda Ka com Cobertura sobre o Território Brasileiro
EMENTA: 1. Proposta de Norma das Condições de Operação de Satélites Geoestacionários em Banda Ka com Cobertura sobre o Território Brasileiro. 2. Competência da Anatel. Artigo 21, inciso XI, da Constituição Federal. Artigos 19, inciso I, e 170 da LGT. 3. Necessidade de submissão à consulta pública. Artigo 42 da LGT e Artigo 45 do Regimento Interno da Agência. 4. Mérito. Tecnicidade da proposta. Impossibilidade de manifestação desta Procuradoria. Inexistência de dúvida jurídica. Possibilidade de reenvio dos autos a esta Procuradoria em caso de surgimento de dúvida eminentemente jurídica. 5. Após a conclusão dos atos finais de instrução, pela restituição à Procuradoria.

PARECER

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de proposta de Norma das Condições de Operação de Satélites Geoestacionários em Banda Ka com Cobertura sobre o Território Brasileiro.
2. A área técnica, por meio do Informe nº 09/2011-PVSSR (fls. 1), de 1º de junho de 2011, expôs os fundamentos da proposta e sugeriu o seguinte:
 - 5.1. Considerando a necessidade e de se estabelecer critérios e parâmetros para a operação de satélites geoestacionários, em banda Ka, com espaçamento orbital de 2 graus, propõe-se a abertura de Processo Administrativo com vistas à elaboração de Norma das Condições de Operação de Satélites Geoestacionários em Banda Ka com Cobertura sobre o Território Brasileiro.
3. Houve consulta interna, cujas contribuições foram acostadas às fls. 15/17 dos autos.
4. Por fim, a área técnica emitiu o Informe nº 652/2011-PVSSR/PVSS/SPV (fls. 7/9), de 29 de junho de 2011, e encaminhou os autos à Procuradoria para emissão de parecer.
5. É, em breves linhas, o relatório. Passa-se a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II. (a). Da necessidade de submissão da proposta à Consulta Pública.

6. 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.

7. A Constituição Federal (artigo 21, XI, CF) e a Lei Geral de Telecomunicações – 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).

8. Nessa esteira, verifica-se que a aprovação de normas e regulamentos pela Anatel constitui exercício de sua função normativa, a qual decorre de sua natureza de órgão regulador.

9. Especificamente relacionado ao presente procedimento, vale citar o artigo 170 da LGT, *verbis*:

Art. 170. A Agência disporá sobre os requisitos e critérios específicos para execução de serviço de telecomunicações que utilize satélite, geoestacionário ou não, independentemente de o acesso a ele ocorrer a partir do território nacional ou do exterior.

10. Quanto à necessidade de submeter a minuta a 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:

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. [grifos acrescidos]

11. Verifica-se, dessa forma, que a proposta do ato normativo em questão deve ser submetida à consulta pública na forma do que dispõe o artigo 45 do Regimento Interno da Anatel.

12. 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.

13. A consulta pública, então, serve como fórum apropriado ao recolhimento e à ponderação sobre as diversas possíveis manifestações formuladas por indivíduos e grupos sociais interessados no tema específico. Na interpretação de Floriano de Azevedo Marques 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.

14. 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.

15. 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.

16. É de se concluir, portanto, pela real necessidade de submissão da proposta em tela ao procedimento de consulta pública, arrolado pelo artigo 45 do Regimento Interno da Agência.

17. 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 norma em tela e dos eventuais estudos que embasaram a elaboração da minuta, em atenção ao disposto no art. 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.

II.(b). Do mérito.

18. No que se refere ao mérito da proposta sob exame, cumpre observar que a Norma em questão é integrada por aspectos essencialmente técnicos sobre os quais esta Procuradoria não deve se manifestar.

19. A tecnicidade está presente em toda a proposta da Norma das Condições de Operação de Satélites Geoestacionários em Banda Ka com Cobertura sobre o Território Brasileiro. É o que se depreende do próprio objetivo da norma descrito em seu item 1.1:

Esta norma disciplina as condições para operação de satélites geoestacionários com separação orbital de 2º ou mais, em banda Ka, com cobertura sobre o território brasileiro, estabelecendo os parâmetros e critérios técnicos para este fim. [grifos acrescidos]

20. Ademais, esta Procuradoria não vislumbra a existência de dúvida de caráter eminentemente jurídico que atraia a necessidade de sua manifestação. ✗

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.

21. Assim, quanto a este ponto, esta Procuradoria se abstém de emitir juízo de mérito acerca da proposta em tela, destacando-se, no entanto, a possibilidade de retorno dos autos a este órgão de consultoria no caso de existência de dúvida jurídica devidamente especificada.

III. CONCLUSÃO

22. 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 no que se refere à Norma ora proposta, nos termos do artigo 21, inciso XI, da Constituição Federal, e dos artigos 19, inciso I, e 170 da Lei nº 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT);

b) necessidade de submissão à consulta pública da presente proposta, nos termos do artigo 42 da LGT e do artigo 45 do Regimento Interno da Agência;

c) pela sugestão de que se proceda à publicação, no sítio eletrônico da Agência na Internet, dos autos, de toda a documentação pertinente à norma em tela e dos eventuais estudos que embasaram a elaboração da minuta, em atenção ao disposto no art. 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;

d) pela impossibilidade de haver manifestação desta Procuradoria sobre o mérito da proposta examinada, por se tratar de questão integrada por aspectos essencialmente técnicos. Ademais, esta Procuradoria não vislumbra a existência de dúvida de caráter eminentemente jurídico que atraia a necessidade de sua manifestação. Assim, quanto a este ponto, esta Procuradoria se abstém de emitir juízo de mérito acerca da proposta em tela, destacando-se, no entanto, a possibilidade de retorno dos autos a este órgão de consultoria no caso de existência de dúvida jurídica devidamente especificada.

23. 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 da Proposta de Norma das Condições de Operação de Satélites Geoestacionários em Banda Ka com Cobertura sobre o Território Brasileiro, com o fito de subsidiar a tomada da decisão final do Conselho Diretor da Agência.





24. É o parecer. À consideração superior.

Brasília, 12 de setembro de 2011.

LUCIANA CHAVES FREIRE FÉLIX
Procuradora Federal
Matrícula Siape nº 1.585.078

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

Brasília, 13 de setembro de 2011.

PAULO FIRMEZA SOARES
Procurador Federal
Gerente de Procedimentos Regulatórios
Matrícula Siape nº 1.585.319

FERNANDA PRESTES CESAR BUSSACOS
Procuradora Federal
Gerente-Geral de Consultoria
Matrícula Siape nº 1.196.259

- I. Aprovo o Parecer.
- II. Restituam-se ao órgão de origem.

Brasília, 16 de setembro de 2011.

MARCELO BECHARA DE SOUZA HOBAIKA
Procurador-Geral
Matrícula Siape nº 1.503.353

SICAP Nº 20119016883