



PARECER n. 01121/2017/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.056395/2017-87

INTERESSADOS: MUNICÍPIO DE BARRAÇÃO/RS E OUTROS

ASSUNTOS: Revisão das áreas de tarifação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral - STFC, em decorrência de pedidos de alteração de Códigos Nacionais (CN).

EMENTA: Submissão à Consulta Pública da Proposta de alteração dos Municípios de Rio Negro/PR, Barracão/PR, Aricanduva/MG e Claraval/MG. Competência da ANATEL para regular a matéria (artigos 1º e 19, inciso IV, da LGT). Consulta Pública. Retorno dos autos à Procuradoria após a realização da consulta. Mérito. Considerações da Procuradoria.

1. RELATÓRIO

1. Para fins de relato, vale transcrever a seguinte passagem do Informe nº 157/2017/SEI/PRRE/SPR (SEI nº 2202355), de 15.12.2017, *in verbis*:

Informe nº 157/2017/SEI/PRRE/SPR

3.1. Trata o presente informe de analisar pleitos de alteração de códigos de numeração (CN), solicitados por autoridades locais dos municípios de Rio Negro/PR, Barracão/PR, Aricanduva/MG e Claraval/MG.

3.2. A partir desses pedidos, processos específicos para a análise dos pleitos foram iniciados pela Anatel. Todavia, em 2016, esses processos tiveram o seu andamento sobrestado em atendimento às diretrizes exaradas pelo Conselho Diretor (Acórdão 241, de 29/06/2016 - SEI nº 0612257; e Despacho Ordinatório SCD - SEI nº 0612336), haja vista que o tema não constava da Agenda Regulatória 2015/2016.

3.3. Em 2017, a Agenda Regulatória para o ciclo 2017-2018 estabeleceu, dentre suas ações, a Revisão das áreas de tarifação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral - STFC (...).
(...)

3.4. Com a finalidade de dar celeridade ao trâmite e eficiência no dispêndio de recursos públicos, o atendimento às demandas supracitadas foi concentrado num único processo (nº 53500.056395/2017-87). Isso permitirá a emissão de único parecer pela Procuradoria Especializada da Anatel, bem como a realização de apenas uma consulta pública, tendo em vista tratar-se de alteração nos mesmos regulamentos.

2. É o relatório. Passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Considerações Gerais.

3. O Regulamento sobre Áreas de Tarifação para Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 262/2001, disciplina o procedimento para alteração das áreas de tarifação:

Resolução nº 262/2001

Capítulo IV

Dos Procedimentos para Alteração das Áreas de Tarifação

Art. 7º A Anatel, a seu critério ou a pedido das Prestadoras poderá, sempre que necessário, submeter a revisão da configuração das Áreas de Tarifação à consulta pública.

§1º Na revisão prevalecerá o interesse coletivo da maioria sobre a minoria e, em qualquer caso, a continuidade e a viabilidade dos serviços explorados sob o regime público.

4. Como se observa, o dispositivo estabelece que a proposta de alteração das áreas de tarifação deve ser submetida à Consulta Pública.

5. Ademais, assevera o corpo especializado:

Informe nº 157/2017/SEI/PRRE/SPR

3.24. A Prefeitura de Aricanduva/MG, por meio de ofício encaminhado à Anatel (SEI nº 0226585), solicita a manutenção do CN 33, código em operação no município. Na sua correspondência a Prefeitura elenca os motivos para o seu pedido, destacando que a mudança para o CN 38 (contrário ao pretendido) traria transtornos para a população da cidade e para a administração municipal, além de prejuízos ao comércio local e regional.
(...)

3.28. A Prefeitura de Claraval/MG, por meio de Ofício encaminhado à Anatel (SEI 0334291), solicitou a alteração do código nacional do município, de CN 34 para CN 35. Segundo a Prefeitura o município fica situado na região sudoeste de MG, na microrregião de Passos-

MG, onde predomina o CN 35 (...). Ressalta ainda que o município é o único da sua região que possui o CN 34, o que onera e dificulta a comunicação telefônica com os demais municípios confinantes e que fazem parte da região administrativa, destacando que uma simples ligação para o hospital de referência ou para o fórum da comarca precisa ser realizada através de ligação interurbana.

(...)

3.31. Nos casos de Rio Negro/PR, Barracão/PR e Aricanduva/MG os municípios clamam pela manutenção dos códigos nacionais que predominam nesses municípios, mas que divergem do que estabelece o Plano Geral de Códigos Nacionais - PGCN. Ou seja, trata-se de situação totalmente atípica, pois se deseja a manutenção da situação de fato, não de direito. (...)

6. Assim é que, após a análise da viabilidade da solicitação, a área técnica opinou: (a) quanto aos Municípios de Rio Negro/PR, Barracão/PR, Aricanduva/MG, pela conveniência das alterações regulamentares solicitadas, adequando os códigos nacionais regulamentares aos efetivamente em operação e (b) quanto ao Município de Claraval/MG, pela manutenção do código nacional em operação e regulamentado para o município (CN 34), denegando o pedido de alteração.

2.2 Da competência da Agência no que se refere à regulamentação ora proposta.

7. 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).

8. 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).

9. Além disso, assim dispõe o Regulamento sobre Áreas Locais de Tarifação para Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 262, de 31 de maio de 2001:

Resolução nº 262/2001

Art. 7º. A Anatel, a seu critério ou a pedido das Prestadoras poderá, sempre que necessário, submeter a revisão da configuração das Áreas de Tarifação à consulta pública.

(...)

Art. 8º A formalização da revisão de uma ou mais Áreas de Tarifação será objeto de Ato Normativo da Anatel.

10. Portanto, face à expressa previsão normativa, não há qualquer dúvida sobre a competência da Anatel no que se refere à alteração ora proposta.

2.3 Da necessidade de submissão da proposta à consulta pública.

11. 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:

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.

12. A consulta pública, segundo o art. 3º, inciso VI, do Regimento Interno da Agência, é o procedimento administrativo que submete documento ou assunto a comentários e sugestões do público em geral, representando, dessa forma, mecanismo institucional importante de transparência e de legitimação das deliberações.

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 Iório Aranha (in *Políticas Públicas Comparadas de Telecomunicações (Brasil-EUA)*). Brasília: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas - CEPPAC, 2005, p. 199), 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 (*Agências Reguladoras: Instrumentos do Fortalecimento do Estado*), 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 (*Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 104) 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 direto 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*:

RIA

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. Como já explanado, o art. 7º do Regulamento sobre Áreas de Tarifação para Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 262/2001, estabelece que a revisão da configuração das Áreas de Tarifação deve ser submetida à consulta pública.

20. 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 e de toda a regulamentação correlata.

21. Ademais, afigura-se 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 e seus anexos, 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, conforme determina o RI-Anatel.

22. De fato, 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.

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

RIA

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.

24. 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. Sobre o assunto, consignou a área técnica que:

Informe nº 157/2017/SEI/PRRE/SPR

3.38. Segundo disposição regimental, as Consultas Públicas devem ser precedidas de

Consulta Interna, com prazo fixado pela autoridade competente (art. 60, § 1º), sendo esta dispensada quando a sua realização impedir ou retardar a deliberação de matéria urgente.

3.39. Em atendimento ao regimento, a proposta regulamentar em pauta foi disponibilizada para o público interno da Agência, por meio da Consulta Interna nº 758, no período de 17/11/2017 até 23/11/2017. **Conforme extrato do sistema de consultas (SACP), observa-se que não houve contribuições na referida consulta interna (SEI nº 2202342).**

25. Dito isto, observa-se que foram cumpridos os comandos regimentais no que se refere à realização da Consulta Interna no presente caso.

26. Importante ainda salientar a elaboração de Análise Preliminar de Impacto Regulatório, conforme documento SEI nº 2204943. De fato, segundo o corpo especializado, *"para o presente projeto foi elaborada a Análise Preliminar de Impacto Regulatório - APIR (em anexo), haja vista que as alterações propostas são simples cumprimento de norma vigente, que admite a revisão de áreas de tarifa quando verificado claro benefício à maioria da população local, conforme dispõe o objeto das Resoluções nº 262/2001 e nº 424/2005"*.

2.4 Quanto ao mérito.

27. Quanto ao mérito, a área técnica assim se manifestou:

Informe nº 157/2017/SEI/PRRE/SPR

3.31. Nos casos de Rio Negro/PR, Barracão/PR e Aricanduva/MG os municípios clamam pela manutenção dos códigos nacionais que predominam nesses municípios, mas que divergem do que estabelece o Plano Geral de Códigos Nacionais - PGCN. Ou seja, trata-se de situação totalmente atípica, pois se deseja a manutenção da situação de fato, não de direito. Conforme informações enviadas e reiteradas pelas respectivas prefeituras, dentre outras levantadas pela área técnica, as justificativas dos pedidos se baseiam em interesses sócio-geo-econômicos de cada região, cujo fundamento deriva de razões históricas.

3.32. Uma decisão de mudança unilateral dos códigos nacionais desses municípios com o propósito de adequá-los ao disposto regulamentar, sem uma avaliação prévia do interesse de tráfego telefônico, poderia ocasionar transtornos relevantes na rotina dos municípios, sem necessariamente garantir um benefício proporcional às suas realidades.

3.33. No caso específico de Claraval/MG, o pedido segue a linha usual de pedidos dessa natureza, ou seja, a prefeitura se baseia em questões específicas da região para pleitear a mudança do código nacional vigente.

3.34. Com vistas a subsidiar os estudos de conveniência das mudanças pretendidas foram solicitadas informações de tráfego telefônico às prestadoras em operação nos municípios supracitados. A análise da viabilidade da troca dos códigos nacionais considerou não apenas o tráfego telefônico do STFC, mas também do SMP, pois a alteração em questão também tem efeitos nesse serviço.

3.35. Importante destacar que a alteração do código nacional de um município possui implicações nos códigos numéricos de acesso, além de impactos técnicos e de faturamento nos serviços envolvidos (STFC e SMP).

3.36. Se aprovadas as mudanças, ora propostas, as operadoras deverão adaptar o código nacional escolhido (em cada caso) em todas as localidades pertencentes aos municípios envolvidos, a fim de que não haja implementação de códigos distintos dentro de um mesmo município. A Anatel deverá providenciar o acompanhamento e controle necessários das mudanças previstas, para garantir a realização da presente medida e resguardar o direito dos usuários.

3.37. Com base nas conclusões das análises de tráfego realizadas, e considerando o interesse coletivo da maioria sobre a minoria (premissa regulamentar), propõe-se dar prosseguimento ao processo em questão com base nos resultados apurados.

28. Cumpre ressaltar que, após análise de interesse de tráfego, a fim de salvaguardar o interesse da maioria dos habitantes dos Municípios envolvidos, a área técnica concluiu da seguinte forma:

Informe nº 157/2017/SEI/PRRE/SPR

5.1. Com base nos estudos técnicos realizados, nos *interesses sócio-geo-econômicos e de tráfego de cada município*, e considerando o interesse coletivo da maioria sobre a minoria, conforme o Art. 7º do Regulamento Sobre Áreas de Tarifa, conclui-se:

a) para os Municípios de Rio Negro/PR, Barracão/PR, Aricanduva/MG - pela conveniência das alterações regulamentares solicitadas, adequando os códigos nacionais regulamentares aos efetivamente em operação, conforme proposta de Resolução em anexo.

b) para o Município de Claraval/MG - pela manutenção do código nacional em operação e regulamentado para o município (CN 34), denegando o pedido de alteração.

29. Não se vislumbram óbices jurídicos à proposição, a qual está devidamente motivada, recomendando-se, pois, o retorno dos autos para seu prosseguimento e posterior deliberação pelo Conselho Diretor, a fim de submeter a minuta em tela ao crivo da sociedade por meio do procedimento de Consulta Pública.

3. CONCLUSÃO

30. Diante do exposto, esta Procuradoria Federal Especializada, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União - AGU, opina pela realização obrigatória de consulta pública, nos termos do art. 42 da LGT.

31. Ressalte-se que, conforme o RI-Anatel, 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. No ponto, o corpo técnico, nos itens 3.38 e 3.39 do Informe nº 157/2017/SEI/PRRE/SPR certificou a realização do procedimento em tela, razão por que se reputam cumpridos os dispositivos regimentais pertinentes ao tema.

32. Importante ainda salientar a elaboração de Análise Preliminar de Impacto Regulatório, conforme documento SEI nº 2204943. De fato, segundo o corpo especializado, *"para o presente projeto foi elaborada a Análise Preliminar de Impacto Regulatório - APIR (em anexo), haja vista que as alterações propostas são simples cumprimento de norma vigente, que admite a revisão de áreas de tarifação quando verificado claro benefício à maioria da população local, conforme dispõe o objeto das Resoluções nº 262/2001 e nº 424/2005"*.

33. Quanto ao mérito, cabe asseverar que não se vislumbram óbices jurídicos à proposição, a qual está devidamente motivada, recomendando-se, pois, o retorno dos autos para seu prosseguimento e posterior deliberação pelo Conselho Diretor, a fim de submeter a minuta em tela ao crivo da sociedade por meio do procedimento de Consulta Pública.

34. 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 e proposta de alteração em tela.

À consideração superior.

Brasília, 22 de dezembro de 2017.

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) 53500056395201787 e da chave de acesso 937f6932

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 99828867 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARINA GEORGIA DE OLIVEIRA E NASCIMENTO. Data e Hora: 22-12-2017 11:50. Número de Série: 3844484525735917769. 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. 03169/2017/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.056395/2017-87

INTERESSADOS: MUNICÍPIO DE BARRAÇÃO/RS E OUTROS

ASSUNTOS: PLANEJAMENTO E REGULAMENTAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES

1. Aprovo o Parecer n. 1121/2017/PFE-ANATEL/PGF/AGU
2. Restituam-se os autos à SPR.

Brasília, 22 de dezembro de 2017.

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) 53500056395201787 e da chave de acesso 937f6932

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 100430575 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FIRMEZA SOARES. Data e Hora: 22-12-2017 15:08. Número de Série: 1277741. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v4.
