



PARECER n. 00546/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.021232/2019-45

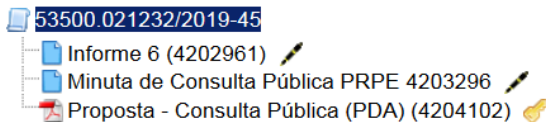
INTERESSADOS: AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES - ANATEL

ASSUNTOS: OUTORGA E RECURSOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

EMENTA: Plano de Dados Abertos da Anatel. Portaria nº 1838, de 01 de novembro de 2018. Consulta Pública. Dispensa de Consulta Interna justificada. Art. 60, §2º do Regimento Interno da Agência. Aprovação da minuta.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo encaminhado a esta PFE-ANATEL por meio do Informe nº 6/2019/PRPE/SPR (SEI nº 4202961), no qual se requer análise jurídica da proposta de Consulta Pública que tem por objetivo coletar, no período de 10 (dez) dias, as contribuições da sociedade acerca dos dados publicados pela Agência no Portal Brasileiro de Dados Abertos.
2. O processo conta atualmente com 1 volume, que possui os seguintes documentos digitais:



[Consultar Andamento](#)

3. Os autos foram encaminhados a esta Coordenação de Procedimentos Administrativos no dia 18/07/2019 e distribuídos a esta Procuradora em 22/07/2019.
4. É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

II - FUNDAMENTAÇÃO

1. REGULARIDADE FORMAL

5. Inicialmente, releva anotar que a presente análise baseia-se exclusivamente nos documentos constantes nos autos do processo administrativo até a presente data.

6. Cumpre esclarecer que, à luz do art. 131, da Constituição Federal de 1988 e do art. 11, da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe a este órgão de execução prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. É nesse sentido o enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

7. O processo em tela encontra-se em formato digital no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), com garantia de integridade e autenticidade, conforme as determinações da Portaria Anatel nº 912, de 04 de julho de 2017.

2. DA CONSULTA PÚBLICA

8. O Regimento Interno da Anatel, instituído pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, prevê o instituto da **Consulta Pública**, que tem por finalidade submeter minuta de ato normativo, documento ou matéria de interesse relevante, a críticas e sugestões do público em geral. A consulta pública representa, dessa forma, mecanismo institucional importante de transparência e de legitimação das deliberações.

9. O fato de os administrados estarem submetidos às normas da Anatel não lhes retira o direito de serem ouvidos, de participar, negociar e 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 econômicos e o Poder Público possam contrapor interesses, objetivos e políticas entre si.

10. 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.

11. 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 Democrático de Direito.

12. Segundo Márcio Iorio Aranha^[1], 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.

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 Neto^[2], 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 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.

15. No mesmo sentido, Alexandre Santos de Aragão^[3] 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.

16. 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.

CAPÍTULO III

Dos Procedimentos de Consulta Pública e de Consulta Interna

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.

17. Ademais, o procedimento decorre de determinação da Portaria nº 1838, de 01 de novembro de 2018 (Plano de Dados Abertos da Anatel)

6. PLANO DE AÇÃO

O Plano de Ação apresenta as iniciativas propostas e assumidas pela Anatel, definindo prazo para que sejam executadas, a periodicidade e os responsáveis pela atualização constante das bases de dados.

6.1. Mecanismos para promoção, fomento, uso e reuso das bases de dados

Item	Ação	Descrição	Mês/Ano de Realização	Unidade Responsável	Contato	Área Responsável
1	Consulta Pública	Consulta Pública sobre a abertura de bases de dados – o objetivo da ação é incentivar a participação da sociedade e otimizar os esforços para colocar ao dispor bases em formato aberto e em conformidade com os anseios da sociedade.	jun/19	SUE	PRPE@anatel.gov.br	PRPE

18. Quanto à **autoridade competente**, verifica-se que o § 1º do art. 59 prevê que a Consulta Pública pode ser realizada *peelo Conselho Diretor ou pelos Superintendentes*, nas matérias de suas competências.

19. Por sua vez, o parágrafo único do artigo 40 do Regimento dispõe acerca da competência exclusiva do Conselho Diretor para determinados instrumentos deliberativos, dentre deles a **Consulta Pública de minuta de ato normativo**, o que não é o caso destes autos:

Art. 40. A Agência manifestar-se-á mediante os seguintes instrumentos:

(...)

VII - Consulta Pública: expressa decisão que submete proposta de ato normativo, documento ou assunto a críticas e sugestões do público em geral;

(...)

Parágrafo único. A Resolução, a Súmula, o Acórdão e a Consulta Pública de minuta de ato normativo são instrumentos deliberativos de competência exclusiva do Conselho Diretor.

20. Reputa-se adequada, portanto, a realização da Consulta Pública pelo Superintendente Executivo.

21. É importante consignar, ainda, a necessidade de cumprimento das formalidades estabelecidas pelo art. 59, §§ 2º e 3º do Regimento Interno da Agência, relativas: a) ao prazo; b) à publicação no Diário Oficial da União e na página da Agência na Internet; c) aos documentos que devem instruir a Consulta Pública.

22. Tais procedimentos devem ser observados 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 e dos agentes regulados.

3. DA CONSULTA INTERNA

23. O Regimento Interno da Anatel estabelece, em relação à Consulta Interna, o seguinte:

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. Como se vê, de acordo com as disposições regimentais, a realização de Consulta Interna é a regra, sendo exceção a sua dispensa.

25. No caso específico dos autos, a área consignou, no Informe nº 6/2019/PRPE/SPR, o seguinte:

III. DA REALIZAÇÃO DE CONSULTA INTERNA

3.13. O Regimento Interno da Agência estabelece que 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. Entretanto prevê que a Consulta Interna poderá, justificadamente, ser dispensada quando a sua realização impedir ou retardar a deliberação de matéria urgente.

3.14. Sobre o tema, cumpre destacar que a presente proposta recai sob a situação descrita no § 2º do art. 60 do Regimento Interno da Anatel, uma vez que a realização da Consulta Interna comprometeria o cumprimento do cronograma previsto pelo Plano de Dados Abertos - PDA (2019-2020), que prevê a realização da Consulta Pública até junho de 2019.

3.15. Nesse sentido, propõe-se a não realização de Consulta Interna sobre o tema.

26. Como pode ser observado, o corpo técnico apresentou os motivos pelos quais foi dispensada a realização de Consulta Interna, atendendo-se ao disposto no art. 60, §2º do Regimento Interno da Agência.

4. DO MÉRITO

27. De acordo com o subitem 3.8 do Informe nº 6/2019/PRPE/SPR, o Plano de Dados Abertos da Anatel, aprovado pela Portaria 1838/2018 do Conselho Diretor, estabelece em seu item 6.1 a realização de uma Consulta Pública para a coleta de informações acerca da abertura de bases de dados pela Agência no Portal Brasileiro de Dados Abertos (www.dados.gov.br), com o objetivo de incentivar a participação e otimizar os esforços para colocar ao dispor da população bases de dados em formato aberto e em conformidade com os anseios da sociedade.

28. Dito de forma simplificada, trata-se de coleta de opiniões acerca dos dados abertos disponibilizados pela Agência em transparência ativa no Portal Brasileiro de Dados Abertos.

29. Com efeito, a proposta encartada no SEI 4204102 apresenta um rol de 28 bases de dados disponibilizadas na vigência da Portaria nº 801, de 11 de julho de 2016 (Plano de Dados Abertos da

Anatel - 2016/2018) e 14 bases de dados disponibilizadas na vigência da Portaria nº 1838, de 01 de novembro de 2018 (Plano de Dados Abertos da Anatel - 2019/2020), possibilitando-se a participação da população em cada uma dessas bases de dados.

30. A proposta informa ainda as bases de dados que se pretende publicar até o final de outubro de 2020, o que corrobora a transparência e publicidade que devem orientar a atuação da Agência.

31. Deste modo, esta PFE-Anatel não vislumbra óbices jurídicos à Consulta Pública tal como proposta, desde que atendidos os requisitos formais do artigo 59 do Regimento Interno da Anatel.

III - CONCLUSÃO

32. O presente parecer restringiu-se aos aspectos jurídicos, com base nas peças constantes dos autos, não adentrando no mérito administrativo, como questões de conveniência e oportunidade, cuja atribuição é do administrador.

33. Ante o exposto, restrita aos aspectos jurídico-legais do caso em apreço, esta Procuradoria Federal Especializada, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União - AGU aprova a minuta de Consulta Pública do SEI 4203296, juntamente com a proposta do SEI 4204102, desde que observadas as formalidades previstas no artigo 59 do Regimento Interno da Anatel.

34. Saliente-se que a orientação promovida por este Órgão Consultivo é quanto ao controle de legalidade da Administração, não implicando, necessariamente, a deliberação, que é prerrogativa do gestor, de modo que, caso este não acate o entendimento jurídico aviado no assessoramento, o registro das posições divergentes permitirá ao gestor cotejar os elementos necessários para a fundamentação de sua posição, consoante art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784/99.

35. O presente parecer foi redigido no sistema da AGU SAPIENS, contando com a assinatura digital desta parecerista.

À consideração superior.

Brasília, 23 de julho de 2019.

JANE ALEXANDRA NOGUEIRA MENDES
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500021232201945 e da chave de acesso ce8243ca

Notas

1. [^] ARANHA, Márcio Iorio. *Políticas Públicas Comparadas de Telecomunicações (Brasil-EUA)*. Brasília: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas - CEPPAC, 2005, p. 199.
2. [^] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências Reguladoras: Instrumentos do Fortalecimento do Estado*.
3. [^] ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 104.

Documento assinado eletronicamente por JANE ALEXANDRA NOGUEIRA MENDES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 291415101 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JANE ALEXANDRA NOGUEIRA MENDES. Data e Hora: 24-07-2019 07:46. Número de Série: 17251905. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - SEDE
COORDENAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS

SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2061

DESPACHO n. 01299/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.021232/2019-45

INTERESSADOS: AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES - ANATEL

ASSUNTOS: OUTORGA E RECURSOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

1. De acordo com as conclusões do Parecer nº **00546/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU** da lavra da Dra. Jane Alexandra Nogueira Mendes, podendo o Administrador, caso não acate as recomendações aqui contidas, justificar nos autos, em observância ao artigo 50, inciso VII da Lei nº 9.784/99 c/c artigo 113 §1º da Lei nº 8.666/93.
2. À Consideração Superior.

Brasília, 24 de julho de 2019.

Isa Roberta Gonçalves Albuquerque Roque
Procuradora Federal
Coordenadora de Procedimentos Administrativos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500021232201945 e da chave de acesso ce8243ca

Documento assinado eletronicamente por ISA ROBERTA GONCALVES ALBUQUERQUE ROQUE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 292417356 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISA ROBERTA GONCALVES ALBUQUERQUE ROQUE. Data e Hora: 24-07-2019 11:23. Número de Série: 1721323. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - SEDE
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL ADJUNTO - MATÉRIA ADMINISTRATIVA
SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2061

DESPACHO n. 01301/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.021232/2019-45

INTERESSADO: AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES - ANATEL

ASSUNTO: Plano de Dados Abertos da Anatel. Portaria.

1. De acordo com o **Parecer nº 546/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU.**
2. Encaminhem-se os autos para análise e aprovação do Procurador-Geral.

Brasília, 24 de julho de 2019.

FERNANDA PRESTES CESAR BUSSACOS
PROCURADORA-GERAL ADJUNTA - MATÉRIA ADMINISTRATIVA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500021232201945 e da chave de acesso ce8243ca

Documento assinado eletronicamente por FERNANDA PRESTES CESAR BUSSACOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 292437346 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDA PRESTES CESAR BUSSACOS. Data e Hora: 24-07-2019 17:35. Número de Série: 1668625972541491832. 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. 01307/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.021232/2019-45

INTERESSADOS: AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES - ANATEL

ASSUNTOS: OUTORGA E RECURSOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

1. Aprovo o **Parecer nº 546/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU.**
2. Restituam-se os autos à origem.

Brasília, 25 de julho de 2019.

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) 53500021232201945 e da chave de acesso ce8243ca

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 292877591 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FIRMEZA SOARES. Data e Hora: 25-07-2019 12:16. Número de Série: 1646483. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.
