



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

SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2062

PARECER n. 00347/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.033628/2018-54

INTERESSADOS: ANATEL - PRRE - GERÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO

ASSUNTOS: Reavaliação da regulamentação sobre Conselho de Usuários, constante do item 10 da Agenda Regulatória da Anatel para o biênio 2019-2020.

EMENTA: Projeto de reavaliação da regulamentação sobre Conselhos de Usuários de serviços de telecomunicações. Aspectos formais. Pela regularidade do procedimento. Mérito. Considerações da Procuradoria.

1. RELATÓRIO

1. Para fins de relato, vale transcrever o seguinte trecho do Informe nº 58/2020/PRRE/SPR (SEI nº 5465712), datado de 06 de maio de 2020, que bem elucida o atual momento processual dos autos:

Informe nº 58/2020/PRRE/SPR

3.1. Trata-se de projeto de reavaliação da regulamentação sobre Conselhos de Usuários de serviços de telecomunicações, constante do item 10 da Agenda Regulatória da Anatel para o biênio 2019-2020 (SEI [3964072](#)), que estabeleceu como meta a aprovação final do novo regulamento no segundo semestre de 2020. A reavaliação do Regulamento aprovado por meio da Resolução nº 623, de 18 de outubro de 2013, visa aprimorar o seu funcionamento, tendo em vista a experiência adquirida com os primeiros mandatos. O presente Informe refere-se ao exame das propostas feitas em relação à minuta de novo Regulamento apresentada na Consulta Pública nº 55, de 7 de outubro de 2019 (SEI [4708115](#)).

3.2. A minuta de Regulamento esteve disponível para contribuições da sociedade entre os dias 8 de outubro a 21 de novembro de 2019, totalizando 45 (quarenta e cinco) dias. Ao todo, foram recebidas 167 (cento e sessenta e sete) contribuições via Sistema de Acompanhamento de Consulta Pública (SACP) e 19 (dezenove) cartas apresentadas via SEI, aí incluídas as de entidades de defesa do consumidor, grupos econômicos e pessoas físicas, conforme discriminado adiante neste Informe.

3.3. Todas as contribuições recebidas foram devidamente analisadas, inclusive aquelas referenciadas no item 4.5 da Análise nº 11/2020/VA (SEI [5126265](#)), conforme determinou o Despacho Ordinatório do Conselho Diretor (SEI [5311425](#)), expedido no Processo nº 53500.050651/2019-94. A análise das contribuições recebidas se encontra em documento anexo a este Informe (SEI [5475070](#)).

2. É o breve relato dos fatos. Passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Aspectos Formais.

3. Inicialmente, cabe a este órgão jurídico a análise do atendimento das disposições legais e regimentais quanto ao procedimento de Consulta Pública e à consolidação das propostas dela decorrentes.

4. Nessa esteira, verifica-se que a aprovação e alteração de normas pela Anatel constitui exercício de sua função normativa, a qual decorre da sua natureza de órgão regulador, conforme previsto pela Constituição Federal, art. 21, inc. XI, e nos termos da Lei nº 9.472, de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações - LGT).

5. Tratando-se de ato normativo a ser exarado no seio desta Agência, cumpre destacar os termos do art. 42 da LGT. Conforme tal dispositivo, *“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”*.

6. De maneira a disciplinar esse artigo, o Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 2 de maio de 2013, definiu e firmou algumas especificações acerca do tema. Confira-se:

RIA - Resolução nº 612/2013

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.

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.

7. Quanto ao prazo de duração da Consulta Pública, vale ressaltar o teor do disposto no art. 9º, § 2º, da Lei nº 13.848, de 2019, que dispõe sobre a gestão, organização, processo decisório e controle social das agências reguladoras, válido para os procedimentos publicados após sua entrada em vigor, tal qual o caso em exame:

Lei nº 13.848, de 2019.

Art. 9º. *Omissis.*

(...)

§ 2º. Ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá início após a publicação do respectivo despacho ou aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da agência na internet, e terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.

8. De acordo com as novas disposições regimentais, a realização de Consulta Interna é a regra, sendo exceção a sua dispensa. Quanto ao ponto, como bem destacou o corpo especializado no item 3.5 do Informe nº 147/2018/SEI/PRRE/SPR, que "*foi realizada Consulta Interna (nº 817) entre os dias 27 de novembro e quatro de dezembro*", sendo que "*o relatório com o extrato de contribuições, relatando não haver contribuições recebidas durante o período, consta anexado ao presente Informe (SEI nº 3546374)*", restando cumprido, portanto, o disposto regimental.

9. Feitas tais considerações, cabe a esta Procuradoria emitir pronunciamento acerca da compatibilidade da proposta formulada com a legislação, bem como analisar se o seu trâmite atendeu às previsões do Regimento Interno e da Lei Geral de Telecomunicações, além de verificar se houve atendimento do procedimento às disposições regimentais quanto à Consulta Pública e à consolidação das propostas decorrentes.

10. Nessa toada, insta verificar qual o órgão responsável pela análise das propostas feitas pela área técnica antes e depois da Consulta Pública. A esse respeito, constata-se que o órgão máximo deliberativo da Anatel é o Conselho Diretor, ao qual foram enfeixadas as seguintes funções, de acordo com o art. 16, inciso V, do Decreto nº 2.338/97 (Regulamento da Anatel), o art. 22, inciso IV, da LGT, e o art. 62 do Regimento Interno da Anatel, *in verbis*:

Regulamento da Anatel

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

V - exercer o poder normativo relativamente às telecomunicações; (...)

Art. 22. Compete ao Conselho Diretor: (...)

IV - editar normas sobre matérias de competência da Agência; (...)

Regimento Interno da Anatel

Art. 62. **Os atos de caráter normativo da Agência serão expedidos por meio de Resoluções, de competência exclusiva do Conselho Diretor**, observado o disposto nos arts. 59 e 60, relativos aos procedimentos de Consultas Pública e Interna, respectivamente. (grifou-se)

11. Assim, verifica-se que foram observadas as atribuições legal e regimentalmente impostas à Anatel no que concerne à edição da norma, uma vez que coube ao Conselho aprovar a versão final do texto encaminhado à Consulta Pública, bem como a ele incumbirá a decisão acerca das contribuições formuladas e do teor da minuta a ser aprovada.

12. Cumpre, outrossim, registrar que a deliberação do Conselho Diretor da Anatel é uma espécie de ato administrativo, para cuja produção é exigida suficiente e clara motivação, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos pertinentes, de acordo com o art. 50 da Lei nº 9.784, de 1999.

13. Ademais, no que diz respeito à forma, é oportuno citar o art. 40, inc. I, e parágrafo único, do atual Regimento Interno da Agência, aprovado pela Resolução nº 612/2013, que disciplina como são emanados os atos da Agência, sendo a Resolução de atribuição exclusiva do Conselho Diretor da Anatel:

RIA - Resolução nº 612/2013

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

I - Resolução: expressa decisão quanto ao provimento normativo que regula a implementação da política de telecomunicações brasileira, a prestação dos serviços de telecomunicações, a administração dos recursos à prestação e o funcionamento da Agência; [...]

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.

14. Tendo em vista a redação do dispositivo acima citado, constata-se correspondência entre o assunto a ser tratado na norma e o instrumento a ser utilizado (Resolução).

15. Além disso, a realização prévia de Consulta Pública integra a forma necessária à edição do regulamento em tela, em respeito ao comando contido no art. 42 da LGT c/c os art. 59 do Regimento Interno da Anatel.

16. Quanto à abertura da Consulta Pública nº 55, de 7 de outubro de 2019, foi juntado aos autos o ato devidamente assinado pelo Presidente da Agência, conforme documento SEI nº 4708115, formalizando sua abertura.

17. Observa-se, ainda, que a referida Consulta Pública fora publicada no DOU-Seção 1 em 8 de outubro de 2019, conforme certificado pela área técnica (SEI nº 4708115). Relativamente à fase para o recebimento de sugestões e comentários, a publicação da Consulta Pública no DOU, como dito, ocorreu em 3 de dezembro de 2015, com período de contribuições se estendendo por 45 (quarenta e cinco) dias. Ante o exposto, é de se concluir que a proposta foi efetivamente disponibilizada para contribuições do público, restando cumprido o lapso temporal mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias, fixado no art. 9º, § 2º, da Lei nº 13.84, de 2019.

18. No mais, depreende-se que a área consultante preocupou-se em consolidar em documento próprio os comentários e sugestões encaminhadas, seguidos das razões de seu acatamento ou não, para fins de cumprimento à previsão regimental, conforme se verifica do teor do Informe nº 58/2020/PRRE/SPR (SEI nº 5465712), de 6 de maio de 2019, bem como da planilha a ela anexa (SEI nº 5475070).

19. Ante o exposto, opina-se pela regularização do procedimento em liça, a fim de ser submetido à apreciação pelo Conselho Diretor, no uso de suas atribuições legal e regimental.

2.2 Quanto ao mérito

20. Inicialmente, vale lembrar a importância do Conselho de Usuários no âmbito da participação e gestão democráticas dos assuntos setoriais, refletindo participação social vital nos assuntos setoriais. Nesse sentido, bem alude a área especializada, ao destacar:

Informe nº 58/2020/PRRE/SPR

3.4. Preliminarmente à análise das propostas formuladas, convém lembrar que a participação social tem sido comumente ressaltada como elemento essencial não apenas à construção da democracia, como também à regulação e, mais especificamente, à regulação responsiva, estratégia colocada em prática por esta Agência já há alguns anos. Avalia-se, nesse sentido, que essa participação deve ocorrer de forma esporádica, em momentos fomentados pelo órgão (como, por exemplo, em audiências e consultas públicas) e, ainda, de forma permanente e contínua. Os Conselhos de Usuários encaixam-se nessa dinâmica. Vale sucintamente abordar algumas reflexões sobre este ponto no âmbito da literatura internacional.

3.5. Iniciativas voltadas à participação social vêm sendo estimuladas tanto por organizações internacionais, como também por pesquisadores que estudam regulação responsiva. O primeiro caso já foi largamente abordado no Informe nº 20 (SEI [4589794](#)), no que tange ao posicionamento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Retoma-se, a seguir, brevemente este ponto.

3.6. No próprio site da OCDE encontra-se publicado o texto "*Designing Smart Regulation*", de Neil Gunningham e Darren Sinclair. Os autores ressaltam a importância de "*fortalecer terceiros (comerciais e não comerciais) para atuarem como reguladores 'substitutos', alcançando, assim, não apenas melhores resultados a um custo menor, mas também oferecendo recursos regulatórios para situações em que a intervenção do governo*

não é possível" (tradução nossa).

3.7. Como é de conhecimento geral, o Brasil tem pleiteado, desde 2017, seu ingresso na OCDE. Para viabilizar essa intenção, o país tem se esforçado por aderir a boas práticas demandadas pela organização. A Casa Civil da Presidência da República disponibiliza farto material sobre esse pleito, incluindo diversos estudos técnicos, em seu site na Internet. Exemplos atinentes à área de atuação da Anatel, como os documentos *Estratégia de Governança Digital (EGD)*, de autoria do governo federal, e o *Digital Government Review of Brazil*, elaborado pela OCDE, e arquivos de apresentações estão disponíveis no site da Casa Civil.

3.8. Também aí é possível acessar texto de abril de 2019 intitulado "*Brazil's Candidacy for OECD Membership: Where We Are Now*", que apresenta os esforços do governo brasileiro para se adaptar aos documentos da OCDE. À época, a Casa Civil avaliou que o governo federal já havia conseguido preencher os requisitos relativos a 83,87% dos documentos da OCDE.

3.9. Além disso, a OCDE tem destacado a importância da sociedade civil na construção de processos inovadores no serviço público. Ao analisar a plataforma digital com conteúdos compartilhados desenvolvida pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e voltado para servidores públicos e para a população em geral, por exemplo, a organização avaliou, em 2019, que indivíduos podem levar a mudanças efetivas e desempenhar um papel significativo no sistema de inovação do setor público. Nesse processo também se pode gerar valor de forma a beneficiar o serviço público como um todo e até outros setores.

3.10. Já no plano acadêmico, diversos autores têm chamado atenção para o ponto de que uma regulação eficiente – mais especificamente, uma regulação responsiva eficiente – demanda acompanhamento e monitoramento permanente por parte da sociedade civil. Ou seja, o controle social é determinante para a regulação responsiva.

3.11. Esse argumento tem sido evocado rotineiramente e em textos atuais, a exemplo de Wright e Conley (2018), porém essa não é uma percepção tão recente. Pelo menos desde a década de 1980, o debate acadêmico sobre regulação responsiva vem pontuando a centralidade do controle social. Ayres e Braithwaite (1992), remetendo-se a textos anteriores, ressaltavam a importância do que chamaram de "*reintegrative shaming*" nesse processo, ou seja, a apresentação de críticas construtivas com o objetivo de corrigir comportamentos errados. De acordo com os autores, essa é uma ferramenta de controle social mais efetiva que a simples punição ou a estigmatização de uma conduta de forma genérica.

3.12. Anos depois, o mesmo Braithwaite (2005) destacou que a capacidade de resposta estatal deriva não apenas de um Estado forte, como também de uma estrutura de mercado e capacidade de participação da sociedade civil consolidadas. Esse não costuma ser o caso de países em desenvolvimento, em que mercados com problemas estruturais e Estados mais frágeis comprometem essa relação. Para o autor, nesse cenário, são as organizações da sociedade civil que conseguem compensar as falhas do Estado.

3.13. Nesse mesmo sentido, Vosko, Grundy, Thomas (2016) frisaram que, em um ambiente de nova governança regulatória, a complexidade dos problemas regulatórios tem contribuído para desafiar a eficácia da regulação tradicional. A solução encontrada, na visão dos autores, passa pelo que chamaram de "dispersão da responsabilidade regulatória", ou seja, a incorporação de agentes externos, como sociedade e mercado, à atividade de regulação.

3.14. A valorização da participação social não deve ser vista apenas como uma estratégia para aperfeiçoar a regulação responsiva ou preencher lacunas não ocupadas pelo Estado. Trata-se, também, de garantia para que os direitos da sociedade sejam resguardados e seus pleitos, ouvidos. Ford (2013), ao analisar o que chamou de tripartismo, lembrou ser essa a alternativa para a sociedade se fazer ouvir, frente a uma relação regulador/empresa operada no dia-a-dia e da qual resultam fatos públicos relevantes.

21. Diante desse cenário, observa-se que a elaboração da proposta em comento encontra-se devidamente justificada, inserindo-se em âmbito que favorece a participação social e, mais especificamente, a importância do ponto de vista dos usuários, no setor de telecomunicações.

22. Feitas tais considerações iniciais, passemos à análise da minuta regulamentar em tela.

23. O Manual Operacional consiste em documento relevante que, segundo a proposição, conterá o detalhamento operacional das regras trazidas pelo futuro documento normativo. No art. 1º, § 1º, da minuta regulamentar, consta a participação das prestadoras abrangidas pelo futuro regulamento na elaboração do Manual Operacional, em grupo de trabalho composto também por representantes da Anatel, senão vejamos:

Minuta de Regulamento

Art. 1º Este Regulamento estabelece as regras básicas para implantação, funcionamento e manutenção de Conselhos de Usuários dos serviços de telecomunicações de interesse coletivo.

§1º O detalhamento operacional das regras previstas neste Regulamento será feito por meio dos regimentos internos dos Conselhos de Usuários e de Manual Operacional, a ser elaborado por Grupo de Trabalho composto por representantes desta Agência e das prestadoras abrangidas por suas disposições, e a aprovado pelos Superintendentes de Relações com Consumidores e de Planejamento e Regulamentação da Anatel.

24. Sobre o ponto, assim se manifestou o corpo técnico:

Informe nº 58/2020/PRRE/SPR

3.26. Houve contribuições pleiteando a participação das prestadoras no processo de elaboração do Manual Operacional, no intuito de atender a todas as condicionantes

operacionais e particularidades sistêmicas daquelas. Tais contribuições foram aceitas, sendo inserida alteração na minuta regulamentar para prever que Grupo de Trabalho composto por representantes desta Agência e das prestadoras abrangidas será o responsável por elaborar o Manual Operacional. Na ausência de acordo no prazo fixado na resolução, a Agência estabelecerá as regras pertinentes.

25. Não se vislumbram óbices a que as prestadoras abrangidas pelo texto regulamentar participem da elaboração do Manual Operacional.

26. No entanto, a área técnica, conforme transcrição acima, pontua que, "na ausência de acordo no prazo fixado na resolução, a Agência estabelecerá as regras pertinentes". Ao que parece, na falta de acordo entre os membros da Agência e das prestadoras, no âmbito do GT criado, para elaboração do Manual Operacional, no prazo fixado na resolução, incumbirá à Anatel estabelecer as respectivas regras.

27. Ocorre que, compulsando o teor da minuta proposta, não se visualizou prazo para aprovação de tal Manual Operacional, nem a disposição sobre a necessidade de acordo entre os membros do GT para sua aprovação, sob pena de a Anatel estabelecer tais regramentos. Nesse sentido, recomenda-se que tal ponto seja esclarecido e, caso se entenda pertinente, incluído no teor da minuta regulamentar.

28. Quanto ao Manual Operacional, cumpre ainda reiterar, na esteira do Parecer nº 462/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU, que, uma vez que será aprovado pelos Superintendentes de Relações com os Consumidores e de Planejamento e Regulamentação da Anatel, seus termos não poderão conter decisão de cunho político-regulatória, já que tal seria de atribuição do Conselho Diretor.

29. Feitas tais considerações, é relevante pontuar que o Manual Operacional, nos termos da proposta regulamentar, reveste-se de especial importância. Com efeito, a minuta regulamentar trata em várias passagens, documento referido, dando-lhe papel de protagonismo no que pertine a diversas diretrizes, tais como a realização das eleições para o Conselho, a elaboração de seu regimento interno, a limitação à participação de membros do Conselho de Usuários em outros Conselhos, prazo para indicação de membros para vagas remanescentes, dentre outros aspectos vitais para o funcionamento de tais órgãos. Vejamos:

Minuta de Regulamento

Art. 2º. *Omissis.*

(...)

§ 3º Será dada ampla publicidade aos atos dos Conselhos de Usuários, na forma prevista nos regimentos internos e no Manual Operacional.

Art. 6º. *Omissis.*

(...)

§ 6º Será limitada, nos termos do Manual Operacional, a participação, em outros Conselhos de Usuários, do titular e do suplente mencionados no §5º deste artigo.

(...)

§ 8º Na ausência de indicação de um ou mais representantes mencionados nos incisos de IV a VI em prazo previsto no Manual Operacional, o Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações (CDUST) indicará, para as vagas remanescentes, representantes externos à Agência, com destacada atuação na área de direitos dos consumidores.

Art. 10. *Omissis.*

§ 1º A Anatel definirá, em conjunto com os Grupos Econômicos, texto de edital padronizado, que conterá, como anexos, pelo menos, o regimento interno do Conselho, a política de viagens e de ressarcimentos adotada pela prestadora e o código de conduta, dentre outras informações previstas no Manual Operacional.

§ 2º A divulgação das eleições deve ocorrer por meio eletrônico, conforme detalhado no Manual Operacional.

Art. 14. *Omissis.*

Parágrafo único. Em casos justificados e extremos, garantido o direito de defesa, o Conselho de Usuários poderá aprovar o fim antecipado do mandato de um ou mais dos seus integrantes, conforme disciplinado no Manual Operacional.

Art. 15. *Omissis.*

§ 1º Faculta-se ao Conselho de Usuários promover suas reuniões ordinárias de forma não presencial, cabendo ao Grupo Econômico fornecer a infraestrutura adequada para participação remota pelo menos nas capitais das Unidades da Federação, nos termos do Manual Operacional.

§ 2º O calendário de que trata o inciso IV poderá ser alterado nas condições estabelecidas no Manual Operacional ou por motivo de força maior.

Art. 19. São atribuições do Grupo Econômico:

(...)

V - encaminhar à Superintendência de Relações com Consumidores (SRC), nos termos e prazos definidos no Manual Operacional, cópias das atas das reuniões dos Conselhos de Usuários e os relatórios de análises e de providências que foram entregues aos Conselhos de Usuários por ocasião das reuniões;

(...)

VII - observar o Manual Operacional.

Art. 20. São atribuições do Secretário:

(...)

IV - manter organizadas as informações a serem divulgadas na página do Grupo Econômico na internet, respeitados os prazos previstos no Manual Operacional;

(...)

VI - elaborar a pauta das reuniões, caso os integrantes do Conselho não apresentem sugestões de itens para discussão no prazo previsto no Manual Operacional, encaminhando cópia da mesma aos membros do Conselho e à Anatel, quando da convocação para a reunião.

Art. 21. O Conselho de Usuários, em conjunto com o Grupo Econômico, deverá aprovar regimento interno, de vigência indeterminada, com regras para a sua organização e funcionamento, observadas as disposições estabelecidas neste Regulamento e no Manual Operacional.

Art. 24. Os Conselhos de Usuários em funcionamento devem observar somente o disposto nos Capítulos V ("Das atribuições"), VI ("Do custeio das atividades do Conselho de Usuários") e VII ("Das disposições finais e transitórias") deste Regulamento.

Parágrafo único. O disposto no caput será aplicável a partir da aprovação do Manual Operacional.

30. Nesse sentido, entende-se que é de extrema relevância que o Manual Operacional seja prontamente elaborado, tão logo a presente regulamentação seja aprovada e entre em vigência, pois só assim será possível a adoção das providências necessárias à realização do pleito eleitoral e consequente início dos mandatos dos futuros conselheiros em 1º de janeiro de 2023. Repisa-se, portanto, a necessidade de que o documento normativo confira prazo condizente com tal baliza temporal para a elaboração do Manual Operacional.

31. Quanto ao art. 2º, foram sugeridas alterações em seus incisos I e II, que passaram a contar com a seguinte redação:

Minuta de Regulamento

Art. 2º O Conselho de Usuários, instância de participação social de caráter consultivo, é formado por usuários e por entidades sem fins lucrativos que atuam na defesa dos interesses do consumidor ou de direitos dos usuários do setor de telecomunicações, com o objetivo de:

I - Avaliar os serviços e a qualidade do atendimento do Grupo Econômico ao qual o Conselho está vinculado; e

II - Formular sugestões e propostas de melhoria dos serviços de telecomunicações a serem apreciadas pelo Grupo Econômico que mantém o Conselho de Usuários.

32. A área especializada, a seu turno, assim justificou as alterações:

Informe nº 58/2020/PRRE/SPR

3.27. Foi sugerida alteração na redação do art. 2º, I da minuta de regulamento submetida à Consulta Pública para que o termo "Grupo" fosse substituído pela expressão "Grupo econômico", para que não restem dúvidas de que os Conselhos devem avaliar tão somente os serviços do Grupo econômico do qual fazem parte e não de toda e qualquer Prestadora. Tal contribuição foi acatada, e o texto da minuta alterado.

3.28. Também houve contribuições sugerindo alteração no art. 2º, inciso II, da minuta de regulamento, para fazer incluir a previsão de que as sugestões e propostas de melhoria dos serviços de telecomunicações devem ser apreciadas pelo grupo econômico que mantém o Conselho. O argumento é o de que a minuta submetida à Consulta Pública pode dar a entender que tais sugestões devem ou podem ser encaminhadas à Anatel ou a outro órgão. Estas contribuições foram aceitas, e o texto da minuta regulamentar alterado.

33. No sentir desta Procuradoria, a proposta encontra-se devidamente motivada, não havendo óbices de cunho jurídico ao texto sugerido nesse ponto.

34. No § 2º do art. 1º da minuta regulamentar, criou-se a necessidade de divulgação do Manual Operacional e dos regimentos internos dos Conselhos de Usuários na página de cada Grupo econômico na internet, ao passo que no § 3º do art. 2º propõe-se a ampla publicidade dos atos dos Conselhos de Usuários:

Minuta de Regulamento

Art. 1º. *Omissis*.

(...)

§2º Após a sua aprovação, o Manual Operacional e os regimentos internos dos Conselhos de Usuários deverão ser disponibilizados na página de cada Grupo Econômico na internet.

Art. 2º. *Omissis*.

(...)

§ 3º Será dada ampla publicidade aos atos dos Conselhos de Usuários, na forma prevista nos regimentos internos e no Manual Operacional.

35. Como fora salientado acima, o Manual Operacional consiste em importante documento, direcionado ao detalhamento operacional das regras que serão aprovadas pelo futuro regulamento. Diante desse cenário, é relevante que seus termos sejam de fácil acesso pelo público em geral. Assim, reputa-se salutar a medida, que vai ao encontro dos princípios de transparência e informação. Não havendo que se falar em empecilhos jurídicos.

36. Ponto importante discutido nos autos relaciona-se à abrangência e tamanho dos Conselhos

de Usuários, tendo a área especializada tratado do tema da seguinte forma:

Informe nº 58/2020/PRRE/SPR

3.32. Em relação à abrangência e ao tamanho dos Conselhos de Usuários, atualmente cada um opera em âmbito regional, restrito a uma macrorregião do território nacional, e é formado por até 12 (doze) membros. Assim, os maiores Grupos atuantes no setor são responsáveis por cinco Conselhos cada e, conseqüentemente, por 60 (sessenta) conselheiros.

3.33. Pelos motivos expostos nos Informes nº 147/2018/SEI/PRRE/SPR (SEI [3546343](#)) e nº 20/2019/RCIC/SRC (SEI [4589794](#)), Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR) e SRC entenderam que esse formato dos Conselhos vinha funcionando a contento, apresentaram os resultados obtidos até o momento de elaboração desses documentos e propuseram a sua manutenção na proposta de nova resolução, a ser submetida à Consulta Pública.

3.34. Nos termos da Análise nº 232/2019/EC (SEI [4666652](#)), o Conselho Diretor da Agência entendeu haver um excesso indesejado de tutela da Anatel no que tange aos Conselhos de Usuários, ponderando uma "(...) *exacerbada carga regulatória imposta, em contrapartida à simplificação regulatória tão almejada pelo setor, sem que resultados efetivos apareçam*". Em consequência, entendeu por bem propor, para efeitos de Consulta Pública, a obrigatoriedade de um Conselho de Usuários nacional por Grupo, com até 6 (seis) membros, o que equivale, portanto, em relação aos maiores Grupos do setor, a um total de integrantes dos Conselhos que corresponde a 10% (dez por cento) do atualmente observado.

3.35. Durante a Consulta Pública, foram verificadas 46 (quarenta e seis) contribuições sobre os temas (a) abrangência e/ou (b) tamanho dos Conselhos de Usuários, encaminhadas via Sistema de Acompanhamento de Consulta Pública (SACP) e SEI. Dentre elas, 30 (trinta) foram individuais ou não mencionaram uma entidade em específico; 10 (dez) vieram de entidades de defesa do consumidor ou de Conselhos de Usuários (assinadas coletivamente por seus membros, no todo ou em parte) e 6 (seis) de prestadoras.

3.36. As seguintes dez entidades de defesa do consumidor e Conselhos de Usuários manifestaram-se sobre os temas, individual ou conjuntamente: Defensoria Pública da União; Defensoria Pública do Pará; Procons Brasil; Procon SP; Procon BA; Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), Conselhos de Usuários da prestadora Claro (regiões Sudeste, Sul e Nordeste) e Conselho de Usuários da prestadora SKY (região Sul).

3.37. Os 6 (seis) seguintes Grupos/prestadoras manifestaram-se sobre esses temas: Algar, Claro, Oi, SKY, TIM e Telefônica.

3.38. No que tange ao tema abrangência, as manifestações consideraram basicamente as opções de manutenção dos Conselhos com âmbito regional (tal como previsto no atual Regulamento aprovado pela Resolução nº 623, de 2013) ou nacional (conforme a proposta colocada em Consulta Pública).

3.39. Em relação a este tema, 22 (vinte e duas) contribuições dentre 24 (vinte e quatro) individuais (91,6% do total) defenderam a manutenção de Conselhos regionais. Todas as entidades de defesa do consumidor e Conselhos de Usuários defenderam a manutenção de Conselhos regionais. E todas as prestadoras optaram por Conselhos nacionais.

3.40. Ressalte-se que as prestadoras Oi e SKY chegaram a defender que a implantação de Conselhos de Usuários deveria ser facultativa e a Claro afirmou defender a extinção dessas instâncias, porém optou por contribuir em relação a diversos pontos do Regulamento proposto.

3.41. No que se refere ao tamanho dos Conselhos, 20 (vinte) das 24 (vinte e quatro) (83,3%) contribuições individuais defenderam a manutenção dos 12 (doze) membros atuais; todas as nove entidades (100%) defenderam a manutenção dos 12 (doze) membros atuais; e, dentre as prestadoras, 4 (quatro) (Algar, Claro, Oi e SKY) defenderam a proposta de 6 (seis) membros por Conselho, ao passo que 2 (duas) (Telefônica e TIM) defenderam Conselhos com 15 (quinze) membros.

3.42. Como mencionado anteriormente, o IDEC defendeu a manutenção do modelo atual, porque, conforme constante de sua contribuição, "*a representatividade das diversas regiões do país é altamente relevante e, por certo, insubstituível, uma vez que problemas locais, derivados de práticas diferenciadas das operadoras no âmbito de atuação regional e de contextos socioeconômicos diversos, são facilmente observados e merecem, dessa forma, atenção e foco específico*". Ressaltou, porém, que:

"Subsidiariamente, em esforço de dialogar com a proposta apresentada pelo relator e aprovada pelo Conselho Diretor da Agência, agora em Consulta Pública, considera-se possível, embora não ideal sob a perspectiva do consumidor, encontrar eventual solução intermediária (...). Dessa forma, caso seja mantida a opção por conselho de caráter nacional por grande operadora, considera-se premente que seja garantida efetiva representatividade regional no âmbito dos órgãos, com no mínimo três representantes por região do país em cada conselho (totalizando 15 representantes por conselho)" (SEI 4937251).

3.43. Cabe, agora, tecer algumas considerações em relação ao resumo feito. Inicialmente, é importante mencionar que as entidades de defesa do consumidor, Conselhos de Usuários e grande parte dos indivíduos defenderam a manutenção de Conselhos de âmbito regional, tal como existente hoje, ao passo que os Grupos/prestadoras preferem o modelo de abrangência nacional. Quanto ao número de membros, mais uma vez, as entidades de defesa do consumidor, Conselhos de Usuários e grande parte dos indivíduos defenderam a manutenção dos 12 (doze) membros atuais, enquanto a maior parte dos Grupos/prestadoras prefere Conselhos com 6 (seis) membros, como proposto na Consulta

Pública pelo Conselho Diretor. Uma proposta destoa dessas: Telefônica, TIM e IDEC (este último subsidiariamente, se vier a prevalecer o modelo nacional) propuseram Conselhos nacionais com 15 (quinze) membros, para garantir 3 (três) representantes por macrorregião do país (sendo um usuário, uma entidade integrante do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor -SNDC e uma entidade sem fins lucrativos de defesa dos consumidores e/ou atuante no setor de telecomunicações).

3.44. Duas preocupações destacam-se dentre as sugestões recebidas. A primeira delas diz respeito à representatividade dos Conselhos, considerando as diferentes realidades do país. Além do comentário do IDEC supracitado, a título de exemplo pode-se citar a preocupação do Procon SP de que a redução do número de conselheiros implicará em diminuição de representatividade e possivelmente em aumento das demandas junto a Procons (ID 90602).

3.45. Uma segunda preocupação diz respeito aos custos envolvidos na manutenção dos Conselhos de Usuários. Ela pode ser depreendida, por exemplo, da Análise nº 232/2019/EC (SEI [4666652](#)) do Conselheiro Relator da matéria, ao citar o dispositivo específico da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica), bem como da manifestação de algumas empresas, a exemplo da encaminhada pela Oi.

3.46. Assim, a proposta feita a seguir pelas áreas técnicas busca estabelecer o diálogo entre (a) as preocupações existentes na literatura sobre controle social; (b) a análise crítica dos Conselhos de Usuários formulada pelo CCOM/UnB; (c) a proposta formulada e aprovada pelo Conselho Diretor da Anatel para ser colocada em Consulta Pública e (d) as contribuições recebidas nesse período. Com o objetivo de constituir Conselhos de Usuários que sejam capazes de cumprir as finalidades a que se destinam, foram consideradas notadamente – mas não apenas – as preocupações com (a) representatividade e (b) custos envolvidos.

3.47. O Conselho Diretor da Anatel já havia feito a opção, ao analisar o texto que seria colocado em Consulta Pública, por um modelo de abrangência nacional, o que, de plano, reduz os custos envolvidos. A seguir, surgiu uma proposta de duas prestadoras (Telefônica e TIM) e de uma entidade de defesa do consumidor (IDEC, subsidiariamente, conforme já explicado) que garante a representação, em cada Conselho, de, pelo menos, um indivíduo; uma entidade integrante do SNDC; e uma entidade sem fins lucrativos de defesa do consumidor e/ou atuante no setor de telecomunicações, provenientes de cada uma das 5 (cinco) macrorregiões geográficas do país, totalizando 15 (quinze) membros por Conselho.

3.48. Avaliou-se que esta proposta aprimora o modelo formulado pelo Conselho Diretor, porém ainda carece de garantir a representatividade almejada.

3.49. O desafio que se coloca, então, é o de ampliar a representatividade, sem que isso implique em aumento significativo de custos.

3.50. Fez-se a opção por prever vagas extras para entidades e organizações públicas que, ao defender coletivamente os direitos dos consumidores, assim o fazem regional ou nacionalmente. Tendem a atuar, portanto, como representantes dos consumidores de todo o país, dispondo de inequívoco cabedal técnico para contribuir com as discussões em tela.

3.51. Propõe-se, portanto, que cada um dos Conselhos de Usuários nacional seja integrado por 18 (dezoito) membros, a saber:

I - 5 (cinco) entidades sem fins lucrativos que atuem na defesa dos interesses do consumidor ou no setor de telecomunicações, devidamente representadas e eleitas, sendo uma de cada macrorregião geográfica do país;

II - 5 (cinco) entidades integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), devidamente representadas e eleitas, sendo uma de cada macrorregião geográfica do país;

III - 5 (cinco) usuários de serviços de telecomunicações, devidamente representados e eleitos, sendo um residente em cada macrorregião geográfica do país;

IV - um representante indicado pelo Ministério Público Federal;

V - um representante indicado pela Defensoria Pública da União; e

VI - um representante indicado pelo órgão coordenador do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC).

3.52. Na ausência de indicação de um ou mais representantes citados nos três últimos incisos em prazo previsto no Manual Operacional, o CDUST indicará, para as vagas remanescentes, representantes externos à Agência com destacada atuação na área de direitos dos consumidores.

3.53. Frise-se, ainda, que um Conselho nacional por Grupo/prestadora nesses moldes implica em uma redução de custos significativa, se comparado ao modelo atualmente vigente. Afinal, o total de conselheiros por Grupo/prestadora é reduzido de 60 (sessenta) para 18 (dezoito) membros (queda de 70% do total de membros).

37. Como se vê, a proposta inicial consistia na manutenção do desenho atual dos Conselhos de Usuários, de âmbito regional. No entanto, a nova proposta, com base em critérios de representatividade e custos, optou pelo modelo de abrangência nacional para tais organismos, que passarão, assim, a contar com 18 (dezoito) membros, distribuídos dentre representantes das entidades de defesa do consumidor, das prestadoras, dos usuários de telecomunicações, do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública da União, dentre outros, observada, ainda, a necessidade de representatividade das diversas regiões do País na sua composição.

38. Ao ver desta Procuradoria, a proposta encontra-se devidamente motivada, tendo sido bastante discutida com os setores da sociedade interessados, não se vislumbrando empecilhos de ordem jurídica à proposta nesse ponto.

39. Ainda sobre a composição do Conselho de Usuários, o art. 6º, § 9º, assevera que *"não podem participar de um mesmo Conselho de Usuários cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau"*. Segundo o corpo especializado, a proposição decorre de contribuição recebida na Consulta Pública, *"que sugeriu que parentes não possam integrar o mesmo Conselho de Usuários (contribuição de ID nº 90639 do SACP)"*, uma vez que, *"de fato, a prática que se pretende coibir é passível de críticas, já que facilita, em tese, eventual combinação de posições a serem tomadas e prejudica a diversidade de opiniões nos Conselhos"*, propondo, assim a adoção de regra antinepotismo semelhante à já válida para a administração pública.

40. Nesse sentido, aliás, dispõe a Súmula Vinculante nº 13, do Supremo Tribunal Federal:

Súmula Vinculante nº 13 - STF

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, compreendendo o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

41. Também se previu, ainda como mecanismo de assegurar a higidez das posições a serem adotadas pelos Conselhos de Usuários, a proibição da participação de representantes e funcionários de prestadoras de telecomunicações e empresas que lhes prestam serviços, evitando-se, assim, conflitos de interesses (cf. art. 6º, § 10, da proposta). Bem lembrou o corpo especializado, no entanto, que *"essa proibição não deve ser confundida com a possibilidade de participação nos Conselhos de representantes de entidades sem fins lucrativos que atuem no setor de telecomunicações, o que é desejável e previsto na própria composição dos Conselhos"*. Na mesma linha, vale mencionar, o teor do art. 6º, § 4º, da proposta, que veda a participação, como membro do Conselho de Usuários, de entidade ou pessoa que possua vínculo empregatício ou represente, de qualquer forma, o Grupo Econômico.

42. Verifica-se, assim, que tais proposições também se encontram devidamente justificadas e aderentes ao ordenamento jurídico.

43. Os artigos 9º e seguintes da proposta tratam das eleições para o preenchimento das vagas dos Conselhos de Usuários.

44. As eleições devem ser convocadas pelo Grupo Econômico respectivo, que deve permitir a participação de candidatos de todas as Unidades da Federação. Ainda no que pertine ao processo eleitoral, os Grupos econômicos devem seguir cronograma comum, estabelecida pela Anatel.

45. Além disso, a Agência, em conjunto com os Grupos econômicos, definirá texto de edital que conterá as regras eleitorais. Observa-se ainda que uma série de informações deverão constar de tal edital, informações essas que devem estar primeiramente previstas no Manual Operacional. Este documento ainda detalhará a divulgação da eleições por meio eletrônico (art. 10, §§ 1º e 2º, da proposta).

46. Permite-se, ainda, a realização de eleições por canais remotos, amenizando-se custos de deslocamentos para participação de eleitores e candidatos (art. 10, § 3º, da proposta). Com efeito, a adoção de mecanismos de tecnologia para viabilização dos mais diversos aspectos da vida é tendência que se desenha no mundo, razão pela qual não se vislumbram óbices no ponto. Apenas se indaga se não seria o caso de a proposta prever a eleição remota como regra geral, uma vez que a proposta parece apenas permitir a hipótese, sem, contudo, torná-la como modelo geral.

47. Quanto ao regramento previsto no art. 11, §§ 1º e 2º, da proposta, vale apenas salientar que esta Procuradoria já se manifestou quanto a regramento semelhante, antes da realização de Consulta Pública, por meio do Parecer nº 462/2019/PFE-Anatel/PGF/AGU (itens 31 e seguintes), tendo o corpo especializado opinado pela manutenção da proposição nesse ponto. O mesmo se diga quanto ao disposto no parágrafo único do art. 14 da minuta, conforme itens 37 e seguintes do referido Opinativo.

48. Os artigos 15 e seguintes da proposta regulamentar tratam das atribuições dos Conselhos de Usuários. Assim dispõe o art. 15 da minuta:

Minuta de Regulamento

Art. 15. São atribuições do Conselho de Usuários:

I - propor alternativas que possibilitem a melhoria e a adequação dos serviços prestados aos usuários;

II - propor atividades e cooperar com o Grupo Econômico no desenvolvimento e na disseminação de programas e ações de conscientização destinados à orientação dos usuários sobre a utilização dos serviços de telecomunicações, bem como sobre os seus direitos e deveres;

III - conhecer a legislação e a regulamentação relativas ao setor e acompanhar sua evolução;

IV - realizar até 4 (quatro) reuniões ordinárias por ano, conforme calendário definido no início de cada ano;

V - realizar até 2 (duas) reuniões extraordinárias por ano, por deliberação do Conselho, de forma não presencial;

VI - convidar representantes de entidades de defesa do consumidor externas ao Conselho para participar das reuniões, de forma presencial ou à distância, sem ônus para a prestadora; e

VII - aprovar as pautas e as atas das reuniões.

§ 1º Faculta-se ao Conselho de Usuários promover suas reuniões ordinárias de forma não presencial, cabendo ao Grupo Econômico fornecer a infraestrutura adequada para participação remota pelo menos nas capitais das Unidades da Federação, nos termos do Manual Operacional.

§ 2º O calendário de que trata o inciso IV poderá ser alterado nas condições estabelecidas

no Manual Operacional ou por motivo de força maior.

49. Quanto ao § 1º do art. 15, fica facultada a realização não presencial de reuniões ordinárias, bem como a realização de até duas reuniões extraordinárias e não presenciais por ano, além da participação de representantes de entidades de defesa do consumidor externas ao Conselho para participar das reuniões, de forma presencial ou à distância. Não se vislumbra óbices à proposta nesse ponto, que se encontra aderente à atual realidade mundial. Apenas se indaga se não seria o caso de tornar como regra as reuniões não presenciais, na forma como já destacado linhas acima.

50. O art. 22 e seguintes da proposta de Regulamento trata do custeio das atividades dos Conselhos de Usuários. Especificamente quanto ao § 2º do art. 23 da minuta normativa, apenas se destaca que esta Procuradoria já se manifestou quanto a regramento semelhante, antes da realização de Consulta Pública, por meio do Parecer nº 462/2019/PFE-Anatel/PGF/AGU (itens 40 e 41), tendo o corpo especializado opinado pela manutenção da proposição nesse ponto.

51. Por fim, os artigos 24 e 25 tratam das disposições finais e transitórias, nos seguintes termos:

Minuta de Regulamento

Art. 24. Os Conselhos de Usuários em funcionamento devem observar somente o disposto nos Capítulos V ("Das atribuições"), VI ("Do custeio das atividades do Conselho de Usuários") e VII ("Das disposições finais e transitórias") deste Regulamento.

Parágrafo único. O disposto no caput será aplicável a partir da aprovação do Manual Operacional.

Art. 25. Ao fim do mandato dos atuais integrantes dos Conselhos de Usuários, as eleições deverão ser convocadas e conduzidas em consonância com o disposto neste Regulamento.

52. O art. 24 da minuta trata das normas constantes do futuro Regulamento que serão aplicáveis aos Conselhos de Usuários em funcionamento: aquelas atinentes às atribuições dos Conselhos de Usuários, ao custeio das suas atividades e às disposições finais e transitórias.

53. O art. 25 da proposta, a seu turno, pontua que, no término do mandato dos atuais integrantes dos Conselhos de Usuários, as eleições devem ser convocadas e conduzidas em consonância com o disposto neste Regulamento.

54. Da leitura do dispositivo em tela, pode-se depreender que a intenção do futuro Regulamento é extinguir os Conselhos de Usuários atuais (de âmbito regional), ao fim dos atuais mandatos, para que, então, tenhamos em seu lugar o modelo proposto, de âmbito nacional. Em que pese tal conclusão, seria interessante que tal intenção restasse clara no documento normativo.

55. Além disso, é importante salientar que seria apenas após o fim dos mandatos dos atuais integrantes dos Conselhos de Usuários (regionais) que as eleições para o Conselho de Usuários no formato aprovado (âmbito nacional) seriam convocadas e conduzidas, na forma como propõe o futuro Regulamento. Ou seja, haveria um lapso temporal entre o fim dos atuais mandatos (que se iniciaram em 1º de janeiro de 2020 e terminam em 31 de dezembro de 2022) e o início dos novos mandatos, uma vez que pela redação proposta, seria preciso adotar as providências cabíveis para a realização das novas eleições apenas em 1º de janeiro de 2023, quando terminariam os mandatos atuais.

56. Nesse sentido, indaga-se se não seria o caso de as eleições para os futuros Conselhos de Usuários já serem realizadas, de modo a possibilitar que o mandato de seus novos membros iniciasse em 1º de janeiro de 2023, dia imediatamente seguinte ao término dos atuais mandatos, evitando-se, assim, solução de continuidade na atividade de tais organismos.

57. Nesse sentido, recomenda-se nova redação ao art. 25, que poderia ser a seguinte:

Proposta da PFE

Art. 25. Os atuais Conselhos de Usuários, em funcionamento por decorrência da regulamentação aprovada pela Resolução nº 623, de 2013, ficam extintos ao fim dos mandatos dos atuais integrantes.

Parágrafo único. O processo eleitoral para a composição do Conselho de Usuários, na forma prevista neste Regulamento, deverá ser realizado em prazo hábil para que os mandatos de seus primeiros integrantes iniciem-se em 1º de janeiro de 2023.

58. Quanto à vigência do futuro Regulamento, a área especializada assim se manifestou:

Informe nº 58/2020/PRRE/SPR

3.24. Algumas contribuições se manifestaram no sentido de que as alterações só tenham vigência a partir do processo eleitoral para o mandato de 2023 a 2025, sob o argumento de que seria irregular qualquer modificação que tenha vigência imediata. Essas contribuições não foram aceitas. A área técnica avaliou que não há razão para se estabelecer, de plano, a vigência do regulamento apenas ao fim dos mandatos de três anos dos integrantes eleitos, bem como não seria razoável suspender os mandatos de conselheiros que estiverem em curso. Não há óbice à elaboração de um novo regime jurídico aplicável aos Conselhos de Usuários, devendo-se prever regras de transição específicas, conforme proposto neste informe.

3.25. Foi apresentada contribuição sugerindo que, quando da publicação do novo Regulamento, fosse imediatamente revogada a Resolução nº 623, de 2013, que aprova o atual Regulamento de Conselhos de Usuários. Segundo o art. 2º da proposta submetida à Consulta Pública, a revogação ocorreria quando da implantação dos novos Conselhos de Usuários. A contribuição não foi aceita. Entende-se que deve haver um período de transição durante o qual a Resolução nº 623, de 2013, deve continuar em vigor. Esta só deverá ser revogada quando da implantação dos novos Conselhos de Usuários, já regidos pelo novo Regulamento.

59. Nesse sentido, a minuta de Resolução assim propõe:

Minuta de Resolução

Art. 2º Quando da implantação dos novos Conselhos de Usuários, nos termos do anexo a

esta Resolução, fica revogada a [Resolução nº 623, de 18 de outubro de 2013](#), que aprova o Regulamento de Conselhos de Usuários.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor em XX de XXXX de XXXX. *(preencher no momento da publicação da Resolução, conforme art. 4º, incisos I e II, do Decreto nº 10.139, de 2019, considerando uma data no mínimo 60 - sessenta - dias posterior à publicação, tendo em vista as contribuições recebidas ao art. 27 da minuta de Regulamento).*

60. Quanto ao art. 2º da minuta de Resolução, na esteira das propostas desta Procuradoria, sugere-se que se avalie que a revogação da Resolução nº 623, de 2013, imediatamente ao término do mandato dos integrantes dos atuais Conselhos de Usuários, até porque tais organismos, nos moldes correntes, deixariam de existir com o fim dos atuais mandatos.

61. Cabe ressaltar, ainda, que a própria minuta regulamentar, ao dispor, em seu art. 24, que os Conselhos de Usuários em funcionamento devem observar somente o disposto nos Capítulos V ("Das atribuições"), VI ("Do custeio das atividades do Conselho de Usuários") e VII ("Das disposições finais e transitórias") do futuro Regulamento, indica que os dispositivos atinentes a esses tópicos na Resolução nº 623, de 2013, serão imediatamente revogados com a aprovação da futura norma.

62. Assim, o Capítulo IV da Resolução nº 623, de 2013, que trata das atribuições dos Conselhos de Usuários, bem como os art. 15, § 2º, 23 e 24 do mesmo normativo, que regulamentam o custeio das atividades dos Conselhos de Usuários, seriam imediatamente revogados quando da entrada em vigor da futura regulamentação.

63. Destarte, sugere-se a seguinte redação ao art. 2º da minuta de Resolução:

Proposta da PFE

Art. 2º Fica revogada, a partir de 1º de janeiro de 2023, a [Resolução nº 623, de 18 de outubro de 2013](#), que aprova o Regulamento de Conselhos de Usuários.

Parágrafo único. Revogam-se, a partir da entrada em vigor do Manual Operacional de que trata esta Resolução, o Capítulo IV ("Das atribuições") e os artigos 15, § 2º, 23 e 24 da Resolução nº 623, de 18 de outubro de 2013, que aprova o Regulamento de Conselho de Usuários.

64. Importante salientar, ainda, a necessidade de entrada imediata em vigor da futura regulamentação, especialmente para que seja dado o devido impulso ao processo eleitoral, de sorte a permitir que o Manual Operacional de trata a regulamentação seja aprovado e que os futuros membros dos Conselhos de Usuários sejam eleitos e iniciem seus mandatos já em 1º de janeiro de 2023.

65. Ressalta-se, ainda, a possibilidade de que duas regulamentações, atinentes aos Conselhos de Usuários, estejam vigentes em concomitância. Uma regulamentando os Conselhos de Usuários já em funcionamento, e outra regulamentando os futuros Conselhos de Usuários. Lembrando que, antes mesmo da extinção dos atuais Conselhos de Usuários, é importante que se adotem as providências cabíveis para a eleição dos membros dos futuros Conselhos (o que inclui a aprovação do Manual Operacional a que se refere a proposta regulamentar), de modo que estes iniciem seus mandatos imediatamente ao término dos atuais mandatos, evitando-se solução de continuidade.

3. CONCLUSÃO

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

Aspectos Formais

a) Quanto aos aspectos formais, pela regularização do procedimento em liça, a fim de ser submetido à apreciação pelo Conselho Diretor, no uso de suas atribuições legal e regimental;

Quanto ao mérito

b) Pela observação de que a elaboração da proposta em comento encontra-se devidamente justificada, inserindo-se em âmbito que favorece a participação social e, mais especificamente, a importância do ponto de vista dos usuários, no setor de telecomunicações;

c) Pela inexistência de óbices a que as prestadoras abrangidas pelo texto regulamentar participem da elaboração do Manual Operacional;

d) No entanto, a área técnica, pontua que, *"na ausência de acordo no prazo fixado na resolução, a Agência estabelecerá as regras pertinentes"*. Ao que parece, na falta de acordo entre os membros da Agência e das prestadoras, no âmbito do GT criado, para elaboração do Manual Operacional, no prazo fixado na resolução, incumbirá à Anatel estabelecer as respectivas regras;

e) Ocorre que, compulsando o teor da minuta proposta, não se visualizou prazo para aprovação de tal Manual Operacional, nem a disposição sobre a necessidade de acordo entre os membros do GT para sua aprovação, sob pena de a Anatel estabelecer tais regramentos. Nesse sentido, recomenda-se que tal ponto seja esclarecido e, caso se entenda pertinente, incluído no teor da minuta regulamentar;

f) Pela observação de que, que, uma vez que o Manual Operacional será aprovado pelos Superintendentes de Relações com os Consumidores e de Planejamento e Regulamentação da Anatel, seus termos não poderão conter decisão de cunho político-regulatória, já que tal seria de atribuição do Conselho Diretor;

g) Pela necessidade de que o Manual Operacional seja prontamente elaborado, tão logo a presente regulamentação seja aprovada e entre em vigência, pois só assim será possível a adoção das providências necessárias à realização do pleito eleitoral e conseqüente início dos mandatos dos futuros conselheiros em 1º de janeiro de 2023, repisando-se, portanto, a necessidade de que o documento

normativo confira prazo condizente com tal baliza temporal para a elaboração do Manual Operacional;

h) Quanto ao art. 2º, incisos I e II, e ao § 2º e do art. 1º da minuta regulamentar, pela inexistência de óbices à proposta;

i) Quanto ao modelo de abrangência nacional para tais organismos, que passarão, assim, a contar com 18 (dezoito) membros, distribuídos dentre representantes das entidades de defesa do consumidor, das prestadoras, dos usuários de telecomunicações, do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública da União, dentre outros, observada, ainda, a necessidade de representatividade das diversas regiões do País na sua composição, pela constatação de que a proposta encontra-se devidamente motivada, tendo sido bastante discutida com os setores da sociedade interessados, não se vislumbrando empecilhos de ordem jurídica à proposta nesse ponto;

j) Pelo destaque de que o art. 6º, § 9º, da proposta regulamentar encontra-se em consonância com a Súmula Vinculante nº 13, do Supremo Tribunal Federal;

k) No que atine ao art. 6º, § 10, da proposta, pela observação de que se encontra em consonância com o ordenamento jurídico;

l) Quanto ao art. 10, § 3º, da proposta, pelo destaque de que a adoção de mecanismos de tecnologia para viabilização dos mais diversos aspectos da vida é tendência que se desenha no mundo, razão pela qual não se vislumbram óbices no ponto, apenas se indagando se não seria o caso de uma proposta prever a eleição remota como regra geral, uma vez que a proposta parece apenas permitir a hipótese, sem, contudo, torná-la como modelo geral;

m) Quanto ao regramento previsto no art. 11, §§ 1º e 2º, da proposta, esta Procuradoria já se manifestou quanto a regramento semelhante, antes da realização de Consulta Pública, por meio do Parecer nº 462/2019/PFE-Anatel/PGF/AGU (itens 31 e seguintes), tendo o corpo especializado opinado pela manutenção da proposição nesse ponto. O mesmo se diga quanto ao disposto no parágrafo único do art. 14 da minuta, conforme itens 37 e seguintes do referido Opinativo, e no § 2º do art. 23 da minuta normativa (itens 40 e 41 do Opinativo);

n) Quanto ao § 1º do art. 15, igualmente não se vislumbram óbices à proposta nesse ponto, que se encontra aderente à atual realidade mundial, apenas se indagando se não seria o caso de tornar como regra as reuniões não presenciais, na forma como já destacado quanto ao art. 10, § 3º, da proposta;

o) Pela recomendação de nova redação ao art. 25, que poderia ser a seguinte:

Proposta da PFE

Art. 25. Os atuais Conselhos de Usuários, em funcionamento por decorrência da regulamentação aprovada pela Resolução nº 623, de 2013, ficam extintos ao fim dos mandatos dos atuais integrantes.

Parágrafo único. O processo eleitoral para a composição do Conselho de Usuários, na forma prevista neste Regulamento, deverá ser realizado em prazo hábil para que os mandatos de seus primeiros integrantes inicie-se em 1º de janeiro de 2023.

p) Pela seguinte sugestão de redação ao art. 2º da minuta de Resolução:

Proposta da PFE

Art. 2º Fica revogada, a partir de 1º de janeiro de 2023, a [Resolução nº 623, de 18 de outubro de 2013](#), que aprova o Regulamento de Conselhos de Usuários.

Parágrafo único. Revogam-se, a partir da entrada em vigor do Manual Operacional de que trata esta Resolução, o Capítulo IV ("Das atribuições") e os artigos 15, § 2º, 23 e 24 da Resolução nº 623, de 18 de outubro de 2013, que aprova o Regulamento de Conselho de Usuários.

q) Pela necessidade de entrada imediata em vigor da futura regulamentação, especialmente para que seja dado o devido impulso ao processo eleitoral, de sorte a permitir que o Manual Operacional de trata a regulamentação seja aprovado e que os futuros membros dos Conselhos de Usuários sejam eleitos e iniciem seus mandatos já em 1º de janeiro de 2023;

r) Ressalta-se, por fim, a possibilidade de que duas regulamentações, atinentes aos Conselhos de Usuários, estejam vigentes em concomitância. Uma regulamentando os Conselhos de Usuários já em funcionamento, e outra regulamentando os futuros Conselhos de Usuários. Lembrando que, antes mesmo da extinção dos atuais Conselhos de Usuários, é importante que se adotem as providências cabíveis para a eleição dos membros dos futuros Conselhos (o que inclui a aprovação do Manual Operacional a que se refere a proposta regulamentar), de modo que estes iniciem seus mandatos imediatamente ao término dos atuais mandatos, evitando-se solução de continuidade.

À consideração superior.

Brasília, 22 de maio de 2020.

MARINA GEORGIA DE OLIVEIRA E NASCIMENTO
Procuradora Federal
Coordenadora de Procedimentos Regulatórios
Mat. Siape nº 1585369

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 424652863 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARINA GEORGIA DE OLIVEIRA E NASCIMENTO. Data e Hora: 22-05-2020 17:03. Número de Série: 36992792644257467531776214570. 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

SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2377

DESPACHO n. 00750/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.033628/2018-54

INTERESSADOS: ANATEL - PRRE - GERÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO

ASSUNTOS: PLANEJAMENTO E REGULAMENTAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES

1. Aprovo o **Parecer nº 347/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU**.
2. Restituam-se os autos à origem.

Brasília, 22 de maio de 2020.

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) 53500033628201854 e da chave de acesso a80e16d5

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 431223715 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FIRMEZA SOARES. Data e Hora: 22-05-2020 18:17. Número de Série: 17123417. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
