



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

PARECER n. 00110/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.054936/2020-38

INTERESSADOS: AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES - ANATEL

ASSUNTOS: OUTORGA E RECURSOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES. LGPD

DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS – LGPD. LEI Nº 13.709, DE 14 DE AGOSTO DE 2018. MINUTAS DE RESOLUÇÕES INTERNAS, ESTABELECEM A POLÍTICA DE PRIVACIDADE E O PROGRAMA DE GOVERNANÇA EM PRIVACIDADE NO ÂMBITO DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL. PODER REGULAMENTAR. CONSIDERAÇÕES.

I - RELATÓRIO

1. Vêm a exame desta Procuradoria, encaminhada por meio do Memorando nº 9/2021/ARU (SEI 6565327), para análise e manifestação jurídica, as minutas de Resoluções Internas que estabelecem o Programa de Governança em Privacidade da Anatel (SEI 6480259) e a Política de Privacidade da Agência Nacional de Telecomunicações (SEI 6559962).

2. O processo foi encaminhado a esta PFE por força do disposto no artigo 2º, inciso I da Portaria nº 642, de 26 de julho de 2013:


Art. 2º A PFE-Anatel deve ser necessariamente ouvida nos seguintes casos, independentemente da matéria envolvida:

I – elaboração de atos normativos, a exemplo de resoluções e portarias, inclusive as de delegação de competência;

[...]

3. Compõem os autos, até o momento, os seguintes documentos eletrônicos:

- 53500.054936/2020-38
- Informe 2 (6168020)
- Informe 3 (6209712)
- Minuta de Portaria ARU 6211007
- Minuta de Portaria ARU 6211646
- Memorando 10 (6212180)
- Diagnóstico da Anatel de Adequação à LGPD (6212717)
- Relatório de Atividades ARU 6233255
- Memorando 11 (6246475)
- Cota 94/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU (6426414)
- Informe 1 (6428899)
- Informe 2 (6438615)
- Informe 3 (6480214)
- Minuta de Resolução Interna ARU 6480259
- Consulta (6502902)
- Minuta de Resolução Interna ARU 6559962**
- Consulta (6561618)
- Memorando 9 (6565327)
- Relatório de Atividades ARU 6585049
- Memorando 16 (6594071)

 Consultar Andamento

Processos Relacionados:

Regulamentação: Análise de Proposta Normativa (1)

4. Os autos foram encaminhados a esta Coordenação de Procedimentos Administrativos no dia 18/02/2021 e distribuídos a esta Procuradora na mesma data.
5. 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.

II - FUNDAMENTAÇÃO

6. A presente análise baseia-se exclusivamente nos documentos constantes nos autos do processo administrativo até a presente data.
7. 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.

1. DO PODER REGULAMENTAR

8. Pretende a Administração editar ato normativo, visando a estabelecer diretrizes sobre a Política de Privacidade da Agência Nacional de Telecomunicações, vislumbrando-se, no caso, o exercício do **poder regulamentar**, assim conceituado por José dos Santos Carvalho Filho:

“Poder Regulamentar, portanto, é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação. A prerrogativa, registre-se, é apenas para **complementar** a lei; não pode, pois, a Administração **alterá-la** a pretexto de estar regulamentando. Se o fizer, cometerá **abuso de poder regulamentar**, invadindo a competência do Legislativo. Por essa razão, o art. 49, V, da CF, autoriza o Congresso Nacional a sustar atos normativos que extrapolem os limites do poder de regulamentação”. (FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. Lumen Juris, 16ª Ed. RJ, 2006, pg. 44)

9. O poder regulamentar representa uma prerrogativa conferida às pessoas jurídicas de direito público que tem como mister viabilizar a execução de uma política pública, como é o caso da Anatel.

10. De acordo com a doutrina de Lucas Rocha Furtado, é possível que a Administração Pública, no limite de suas competências legais e institucionais, exerça poder normativo com a edição de instrumentos tais como as Resoluções. Nesse sentido:

Observados os limites constitucionais, especialmente o princípio da legalidade, os órgãos, entidades e autoridades públicas podem, em seus respectivos campos de atuação, exercer poder normativo por meio de decretos, instruções, portarias ou **resoluções para disciplinar aspectos de suas atuações internas, podendo, inclusive, invadir a esfera privada (atuação externa), desde que essa invasão não importe na imposição de obrigações aos particulares e não discipline matéria reservada pela Constituição Federal para a lei**. (FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Editora Fórum, 3ª Ed. Pág. 589)

11. Esta incumbência, por assumir caráter derivado, deve ser empreendida à luz dos instrumentos constitucionais e legais preexistentes, encontrando limites nos contornos maiores traçados, razão pela qual se passa a analisar a minuta à luz dessas diretrizes.

2. DOS REQUISITOS DE VALIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

2.1 Da Competência

12. Os atos administrativos somente terão validade se forem praticados por **agente legalmente competente**. No caso, trata-se de minutas de Resolução Interna do Conselho Diretor da Anatel, no exercício das competências atribuídas pelo do Regimento Interno da Agência, conforme se verifica pelo art. 133 abaixo transcrito:

Art. 133. São competências do Conselho Diretor, sem prejuízo de outras previstas na Lei nº 9.472/1997, no Regulamento da Agência e na legislação aplicável:

(...)

XXII - estabelecer as diretrizes funcionais, executivas e administrativas a serem seguidas pela Agência, zelando por seu efetivo cumprimento;

13. Deste modo, não se vê óbice quanto à edição das Resoluções Internas, sob esse aspecto.

2.2 Da Finalidade e Motivo

14. A **finalidade** do ato é aquela que a lei indica, é o resultado que a Administração deseja com a prática do ato e deve estar em consonância com a finalidade pública. Segundo Hely Lopes Meirelles. “*A finalidade do ato administrativo é definida em lei, assim não há liberdade de decisão do administrador público em determinar a finalidade do ato*” (In Direito Administrativo Brasileiro. 26ª edição, ed. Malheiros Editores, Pág. 144, 2001). O não atendimento do interesse público e/ou a violação ao princípio da impessoalidade culminará em vício de finalidade ou desvio de poder.

15. No presente caso, a finalidade foi indicada no item 3 do Informe nº 3/2020/ARU (SEI 6209712).

16. Além disso, todo ato deve ter um **motivo** lícito. Depreende-se do Informe nº 3/2020/ARU que a razão que ensejou a edição da Resoluções Internas é a determinação contida no art. 50, § 2º, I, da Lei Geral de Proteção de Dados, que entrou em vigor em 18 de setembro de 2020.

17. Deste modo, reputam-se demonstrados o motivo e a finalidade do ato.

2.3 Da forma e objeto

18. Dispõe o artigo 59 da Constituição Federal que “*o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções*”. Estas espécies normativas são consideradas normas cuja validade decorre diretamente da Constituição Federal.

19. O art. 2º Decreto nº 10.139/2019 prevê que atos normativos editados por colegiado, como no presente caso, deverão, necessariamente, ser expedidos por meio de Resolução. Todavia, como o Regimento Interno da Anatel prevê a edição de “Resolução” para tratar de matérias finalísticas da Agência, passou-se a adotar a nomenclatura “Resolução Interna” para os atos editados por colegiado, não vinculados a matéria finalística:

Informe nº 2/2021/ARU

3.38. No âmbito do Processo nº 53500.009500/2020-94, o Conselho Diretor da Anatel decide determinar entre outras medidas, à Superintendência de Gestão Interna da Informação (SGI) que, até a data prevista no inciso V do art. 14 do Decreto nº 10.139/2019, proceda às pertinentes alterações nos sistemas informativos afetados, especialmente no Sistema Eletrônico de Informações 9SEI), a fim de que seja incluído o instrumento "Resolução Interna", com numeração sequencial distinta, até que se promova a adequação do RIA, em atendimento ao art. 2º e caput do art. 3º do Decreto nº 10.139/2019:

20. Portanto, quanto à **forma**, o instrumento em tela (Resolução Interna) é adequado.
21. Finalmente, as disposições veiculadas na minuta revelam **objeto** lícito, possível, determinado e não proscrito em lei.
22. Assim, resta assentado o preenchimento dos requisitos de validade do ato.

3. DA REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

23. O Regimento Interno da Anatel, instituído pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013, prevê, em seu art. 60, o instituto da **Consulta Interna**, que tem por objetivo conferir maior publicidade, legitimidade e participação do corpo interno da Agência na edição de atos normativos:

CAPÍTULO III

Dos Procedimentos de Consulta Pública e de Consulta Interna

[...]

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. No caso em análise, houve a realização de tal procedimento, conforme Relatório de Contribuições juntado no SEI 6502902 e 6561618, **considerando-se atendido este requisito.**

4. DA ANÁLISE DAS MINUTAS

25. O Informe nº 3/2020/ARU (SEI 6209712) apresentou no item 2 as Referências adotadas para elaboração dos atos normativos, entre as quais se encontra o *Guia de Elaboração de Programa de Governança em Privacidade, versão 1.0, Brasília, 2020, editado pelo Ministério da Economia*, disponível em [<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/guias-operacionais-para-adequacao-a-lgpd>].

26. Esta PFE-Anatel não adentrará nas questões de mérito ou técnicas (BPC nº 07). De modo geral, recomenda-se que a área se abstenha de utilizar palavras ou expressões adotadas pela Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados) e instrumentos correlatos de forma diversa do contexto legal, a fim de não ensejar dubiedades.

27. **As duas minutas devem ser retificadas quanto à data de entrada em vigor, para que atendam o art. 4º do Decreto nº 10.139/2019:**

Publicação, vigência e produção de efeitos do ato

Art. 4º Os atos normativos estabelecerão data certa para a sua entrada em vigor e para a sua produção de efeitos:

I - de, no mínimo, uma semana após a data de sua publicação; e

II - sempre no primeiro dia do mês ou em seu primeiro dia útil.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às hipóteses de urgência justificada no expediente administrativo.

28. No mais, apresentam-se as seguintes considerações quanto às minutas acostadas aos autos:

4.1 Programa de Governança em Privacidade da Agência Nacional de Telecomunicações (SEI 6480259)

1. Sugere-se que seja avaliado o tempo verbal do art. 44, substituindo "designa" por "designará";
2. Recomenda-se que seja esclarecida a origem da Portaria nº 1197/2020, mencionada na minuta;
3. Alvitra-se a inserção de artigos definidos (o/os) antes dos textos dos arts. 59 e 60 da minuta.

1. Observa-se que a minuta inclui a figura do curador de dados, inexistente na LGPD, e responsável por atividades de manutenção e atualização do inventário de dados (art. 2º, VI, da minuta), podendo definir os canais de publicação externa de cada base de dados (art. 25, § 1º, da minuta). Quanto ao ponto, recomenda-se avaliar se não há sobreposição de atribuições do curador com o controlador, que é a pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais (art. 5º, VI da LGPD) ou com operador (art. 5º, VII, da LGPD).
2. O inciso X do art. 2º da minuta reproduz o conceito de encarregado contido na LGPD, sendo a "pessoa indicada pelo controlador e operador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)". Ocorre que a minuta em análise suprimiu a figura do operador, carecendo de sentido a remissão feita. Na mesma linha, entre as medidas descritas no art. 24 encontra-se a "capacitação dos operadores de dados para atualização permanente sobre medidas de proteção", medida que resta prejudicada pela ausência do operador, recomendando-se que a área avalie contemplar a figura do operador na Resolução Interna;
3. O art. 2º, XI, da minuta apresenta a seguinte definição para estrutura de apoio: "destinada a dar o suporte à realização das atividades do Encarregado decorrentes de sua atuação como canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)". Parece-nos faltar um substantivo no conceito. Trata-se de equipe/pessoa/organização destinada a dar o suporte (...)? Referida nomenclatura - inexistente na LGPD - não foi repetida ao longo da minuta, de modo que seu conceito deve ser melhor esclarecido.

III - CONCLUSÃO

29. Ante o exposto, esta Procuradoria Federal Especializada, órgão de execução da Procuradoria-Geral, vinculada à Advocacia-Geral da União – AGU manifesta-se pela aprovação das minutas de Resoluções Internas que estabelecem o Programa de Governança em Privacidade da Anatel (SEI 6480259) e a Política de Privacidade da Agência Nacional de Telecomunicações (SEI 6559962), desde que observadas as recomendações deste Parecer.

30. 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, VII, da Lei nº 9.784/99.

À consideração superior.

Brasília, 08 de março de 2021.

(assinado eletronicamente)

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) 53500054936202038 e da chave de acesso 4acc2a89

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 580449523 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JANE ALEXANDRA NOGUEIRA MENDES. Data e Hora: 09-03-2021 17:05. 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. 00322/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.054936/2020-38

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 00110/2021/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, 09 de março de 2021.

(assinado eletronicamente)

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) 53500054936202038 e da chave de acesso 4acc2a89

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 592071550 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISA ROBERTA GONCALVES ALBUQUERQUE ROQUE. Data e Hora: 09-03-2021 17:10. Número de Série: 51114490930113093746974052025. 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. 00323/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.054936/2020-38

INTERESSADO: AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL

ASSUNTO: MINUTAS DE RESOLUÇÕES INTERNAS. LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS - LGPD Nº 13.709/2018

1. De acordo com o **Parecer nº 110/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU**.
2. Encaminhem-se os autos para análise e aprovação do Procurador-Geral.

Brasília, 09 de março de 2021.

(assinado eletronicamente)

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) 53500054936202038 e da chave de acesso 4acc2a89

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 592072443 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDA PRESTES CESAR BUSSACOS. Data e Hora: 09-03-2021 19:12. Número de Série: 1637113. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.



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. 00329/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.054936/2020-38

INTERESSADOS: AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES - ANATEL

ASSUNTOS: OUTORGA E RECURSOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

1. Aprovo o **Parecer nº 110/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU**.
2. Restituam-se os autos à origem.

Brasília, 10 de março de 2021.

(assinado eletronicamente)
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) 53500054936202038 e da chave de acesso 4acc2a89

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 593014586 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FIRMEZA SOARES. Data e Hora: 10-03-2021 14:51. Número de Série: 39202853085965979245108033337. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
