



**PARECER n. 00081/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.031176/2012-81**

**INTERESSADOS: ANATEL - SFI - SUPERINTENDÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO**

**ASSUNTOS: PROCEDIMENTO PARA APURAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES - PADO**

1. Consulta jurídica.
2. Minuta de Portaria.
3. Proposta de edição de novo Manual de Tratamento de Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pado) que tramitam sob rito ordinário no âmbito da Superintendência de Fiscalização da Anatel (SFI), com a consequente revogação das Portarias nº 468, de 28/04/2016, e nº 437, de 30/03/2017, ambas do Superintendente de Fiscalização.
4. Aspectos formais e de mérito.
5. Considerações da Procuradoria.

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de proposta de revisão do Manual de Tratamento de Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações (PADOs) que tramitam sob o rito ordinário no âmbito da Superintendência de Fiscalização da ANATEL.
2. O Manual atualmente em vigor foi aprovado pela Portaria nº 468, de 28.04.2016 (documento SEI nº 0448862), a qual foi precedida de manifestação desta Procuradoria por intermédio do Parecer nº 1.385/2015/PFE-ANATEL/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral em 18.12.2015 (documento SEI nº 0163515). Posteriormente, o Manual foi alterado pela Portaria nº 437, de 30.03.2017 (documento SEI nº 1325689).
3. Em fevereiro de 2018, instituiu-se Grupo de Trabalho para revisar todo o Manual (vide Informe nº 4/2018/SEI/FISF/SFI, de 22.02.2018 – documento SEI nº 2333424 e Portaria nº 289, de 22.02.2018 – documento SEI nº 2436577).
4. A partir daí, constam nos autos eletrônicos diversos Informes e Portarias pertinentes ao citado Grupo de Trabalho.
5. Pelo Informe nº 36/2018/SEI/GR08AT/GR08/SFI, de 23.08.2018 (documento SEI nº 2710760), o Grupo de Trabalho apresentou suas conclusões e a minuta do novo Manual (documento SEI nº 3083942). Além da revisão do manual, trouxe mais 4 produtos: (a) revisão dos enunciados da SFI; (b) apresentação de modelos de documentos a serem utilizados em PADOs de competência da SFI; (c) proposta de alteração de Portaria nº 1.290, de 19.09.2017; e, (d) proposta de metodologia de cálculo de multa para descumprimento de determinações da Agência no bojo de PADOs da SFI.
6. O Informe nº 2/2019/GR08AT/GR08/SFI, de 17.05.2019 (documento SEI nº 4137227), apresentou quadro comparativo das modificações no Manual propostas pelo Grupo de Trabalho.
7. A Gerência de Fiscalização da SFI elaborou o Informe nº 70/2019/FISF/SFI, de 30.05.2019 (documento SEI nº 4163869), no qual anuiu com a maioria das propostas do Grupo de Trabalho, tendo feito apenas alguns ajustes de forma e de mérito. Apresentou nova minuta de Portaria contendo o Manual (documento SEI nº 4164004) e sugeriu a abertura de Consulta Interna.
8. A SFI, então, deflagrou a Consulta Interna nº 836/2019 (documento SEI nº 4164004).
9. As sugestões foram analisadas pelo Grupo de Trabalho através do Informe nº 4/2019/GR08AT/GR08/SFI, de 28.08.2019 (documento SEI nº 4551031), e seu anexo Análise de Contribuições (documento SEI nº 4551043), resultando em nova minuta de Portaria (documento SEI nº 4551069).
10. A Gerência de Fiscalização da SFI elaborou o Informe nº 157/2019/FISF/SFI, de 30.09.2019 (documento SEI nº 4572162), no qual: (i) corroborou as análises realizadas pelo Grupo de Trabalho; (ii) entendeu oportuno o retorno dos Enunciados da SFI ao Manual, atualizando-os com as recentes decisões do Conselho Diretor; (iii) entendeu necessária a manifestação da PFE/Anatel, pois o conteúdo da revisão do Manual não é estritamente técnico operacional; e, (iv) anexou a última versão da minuta de Portaria contendo o Manual de Tratamento de PADOs que tramitam sob rito ordinário no âmbito da Superintendência de Fiscalização (documento SEI nº 4572536).
11. Por fim, os autos foram encaminhados a esta Procuradoria por força do Memorando nº 147/2019/FISF/SFI, de 30.09.2019 (documento SEI nº 4572842), que irá analisar a última versão da minuta de Portaria apresentada pela Gerência de Fiscalização da SFI (documento SEI nº 4572536).
12. É o relatório.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

13. A presente análise será feita em tópicos distintos, seguindo a ordem em que os temas foram apresentados na proposta de revisão do Manual de Tratamentos de PADOs que tramitam sob rito ordinário no âmbito da Superintendência de Fiscalização (minuta de Portaria - documento SEI nº 4572536).

14. Registre-se que serão destacados apenas os itens e subitens objeto de alguma consideração por parte deste órgão jurídico, notadamente aqueles que correspondem a propostas de alteração no Manual atualmente em vigor.

### **2.1 Considerações referentes ao Item 1 da Minuta de Manual de Tratamento de Pados (Objetivos)**

#### **Subitem 1.1**

15. Como os Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pados) encontram-se primariamente disciplinados, no âmbito da Anatel, tanto pelo Regimento Interno da Anatel (RIA), aprovado pela Resolução nº 612, de 29/04/2013, como pelo Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas (RASA), aprovado pela Resolução nº 589, de 07/05/2012, recomenda-se que o subitem 1.1 também faça referência expressa àquele primeiro diploma regulamentar. Apresenta-se, assim, a título de sugestão, a seguinte redação para o comando ora tratado:

#### **Sugestão da PFE**

*1.1. Este Manual objetiva padronizar o tratamento de Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pados) que tramitam sob rito ordinário, nos termos **do Regimento Interno da Anatel (RIA) e do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas (Rasa)**, e cuja competência para proferir decisão administrativa seja da Superintendência de Fiscalização (SFI).*

#### **Subitem 1.2**

16. Registre-se, inicialmente, que o Regimento Interno atribui à SFI a competência para instaurar, instruir e decidir Pados referentes (i) ao óbice às atividades de fiscalização e (ii) às irregularidades técnicas constatadas em fiscalização nas estações de telecomunicações e de radiodifusão (arts. 192, XVII, 194, XIX, e 198, XIX, do RIA).

17. Da leitura da Minuta de Manual ora proposta, verifica-se que o inciso I do subitem 1.2 explicita que as infrações relativas ao uso irregular do espectro de radiofrequências também seriam denominadas “infrações técnicas de telecomunicações e de radiodifusão”.

18. Porém, a infração técnica de telecomunicações e de radiodifusão, nos termos do precedente firmado pelo Conselho Diretor da Anatel no Acórdão nº 400/2013-CD, de 23/09/2013, representa gênero do qual são espécies as seguintes irregularidades:

- (1) irregularidade de uso não autorizado de radiofrequência;
- (2) irregularidade de exploração não outorgada de serviço de telecomunicações;
- (3) irregularidade de ausência de certificação e homologação de produtos para telecomunicações;
- (4) irregularidade de não licenciamento de estações.

19. Portanto, sugere-se, a fim de se evitar que o conceito mais abrangente de infração técnica fique restrito a apenas uma de suas hipóteses, a supressão da expressão “*também denominada de infrações técnicas de telecomunicações e de radiodifusão*”, constante do subitem 1.2., I, da Minuta sob exame, com a inclusão da qualificadora “técnicas” na referência específica às infrações relativas ao uso irregular do espectro de radiofrequências. Apresenta-se, assim, a título de sugestão, a seguinte redação para o comando ora tratado:

#### **Sugestão da PFE**

*1.2. São de competência da SFI a instauração, instrução e aplicação de sanções em Pados referentes às seguintes infrações:*

*I - infrações **técnicas** relativas ao uso irregular do espectro de radiofrequências, com fundamento nos arts. 1º, parágrafo único, e 19 da LGT; no RUER; e nos regulamentos específicos de cada serviço de telecomunicações, inclusive radiodifusão;*

### **2.2 Considerações referentes ao Item 3 da Minuta de Manual de Tratamento de Pados**

## **(Instauração)**

### **Subitem 3.3.1.1**

20. O subitem 3.3.1.1 da Minuta ora em análise enuncia que “a recusa de recebimento do instrumento de intimação, quando executada por servidor da Agência, faz operar a intimação pessoal”. Também proclama que a recusa da intimação encaminhada pelos Correios faz surgir a necessidade da intimação editalícia do interessado.

21. Sugere-se, apenas, a fim de que o comando pretendido esteja ainda mais alinhado ao disposto no art. 110, II, do Regimento Interno, o seguinte aprimoramento da redação proposta:

#### **Sugestão da PFE**

##### *3.3. Intimação*

(...)

*3.3.1.1. A recusa **certificada** de recebimento do instrumento de intimação, **quando o referido ato de comunicação for executado por servidor da Agência encarregado**, faz operar a intimação pessoal. Quando a recusa se der em intimação encaminhada por meio dos Correios, faz-se necessária a intimação editalícia do interessado.*

### **Subitem 3.3.2**

22. O subitem 3.3.2 da Minuta ora em estudo dispõe que sendo o Pado iniciado por Auto de Infração, a intimação da fiscalizada deverá seguir o quanto previsto no item 6.7 da Portaria nº 1.290, de 19 de setembro de 2017.

23. Percebe-se, da leitura do dispositivo, a legítima intenção de evitar qualquer divergência interna quanto aos comandos relativos às formalidades exigidas para a regular lavratura do auto de infração, que passaram a se concentrar na referida Portaria nº 1.290/2017.

24. Todavia, é o art. 83 do Regimento Interno que dispõe, expressamente, que a intimação se efetiva com a entrega do auto de infração à fiscalizada. O item 6.7 da Portaria nº 1.290/2017, por sua vez, não trata especificamente da intimação da fiscalizada, e sim dos requisitos e formalidades que precisam ser observadas na emissão de todo e qualquer auto de infração válido. Em suma, o que deve obedecer ao previsto no referido item 6.7 da Portaria nº 1.290/2017 é a elaboração dos autos de infração, e não o ato de intimação, que se dará, conforme dispõe o referido art. 83 do Regimento Interno, com a entrega do referido documento ao interessado.

25. Portanto, sugere-se a alteração do subitem 3.3.2 da Minuta de Manual ora em análise, de modo que seja explicitado que, nos Pados iniciados por auto de infração, a intimação se efetivará com a entrega do referido documento à fiscalizada, cuja emissão deverá seguir o previsto no item 6.7 da Portaria nº 1.290/2017. Caso essa recomendação seja acolhida, esta Procuradoria entende não haver qualquer óbice na proposta de exclusão dos subitens 3.3.2.1, 3.3.2.2, 3.3.2.2.1, 3.3.2.2 e 3.3.2.2.3 previstos no atual Manual de Tratamento de Pados que tramitam sob o rito ordinário no âmbito da SFI, aprovado pela Portaria nº 468, de 28/04/2016. Apresenta-se, assim, a título de sugestão, a seguinte redação para o comando ora tratado:

#### **Sugestão da PFE**

##### *3.3. Intimação*

*3.3.2. Nos casos em que o Pado seja iniciado por Auto de Infração, a intimação **se opera, nos termos do art. 83, caput, do Regimento Interno, com a entrega do referido documento à fiscalizada, cuja emissão deve seguir o quanto previsto no item 6.7 da Portaria nº 1.290, de 19 de setembro de 2017.***

### **Subitem 3.3.4**

26. O subitem 3.3.4 orienta que, nos casos em que a intimação pela via postal seja devolvida, a Agência sempre deverá buscar endereços alternativos do interessado, principalmente mediante consulta no Infoseg, ou pesquisar outras formas de notificação possíveis.

27. Esta Procuradoria entende que, para o efetivo alcance da finalidade esperada, de se resguardar a garantia do contraditório e da ampla defesa do administrado por meio da busca, nos sistemas oficiais aos quais a Agência tem acesso, de novos endereços conhecidos pela Administração que poderiam levar à intimação da parte interessada, mostra-se imprescindível que as buscas realizadas sejam todas documentadas, por meio da juntada aos autos dos registros das pesquisas realizadas.

28. Recomenda-se, portanto, a alteração do subitem 3.3.4, para que nele conste expressamente a orientação de juntada aos autos de todos os registros das pesquisas realizadas nos sistemas acessíveis pela Agência na busca por novos endereços de intimação da parte interessada. Apresenta-se, assim, a título de sugestão, a seguinte redação para o comando ora tratado:

#### **Sugestão da PFE**

##### *3.3. Intimação*

3.3.4. Caso a intimação inicial seja devolvida, o Coordenador Regional de Processo de Fiscalização, ou o servidor por ele designado, deve buscar endereços alternativos, especialmente mediante consulta no Infoseg, **juntando aos autos todos os registros das pesquisas realizadas**, ou outra forma de notificação.

### **Subitem 3.3.5**

29. Ao tratar da hipótese de devolução da correspondência de intimação enviada a endereço residencial por motivo de o destinatário encontrar-se ausente, a Minuta de Manual examinada aponta, como tratamento adequado pela Agência, a realização de procedimento em analogia ao disposto no art. 227 do Código de Processo Civil (CPC) instituído pela já revogada Lei nº 5.869/1973. Veja-se o tratamento indicado no Manual para essa situação:

Análise de motivos de devolução de correspondência	
Motivo da devolução	Tratamento
Ausente	Quando o objeto for destinado a endereço residencial e não puder ser entregue. Destinatário ausente.
	Por analogia ao art. 227 do CPC, recomenda-se que sejam realizadas três tentativas de intimação quando retornarem com o aviso de “ausente”. <sup>[6]</sup> Não se obtendo êxito, recomenda-se pesquisar nos autos e nos sistemas aos quais a Anatel possui acesso eventual endereço diverso (inclusive, CEP diverso) ou endereço do procurador constituído, sempre acostando aos autos os comprovantes de busca. Caso não haja nenhuma informação, entende-se que o domicílio é indefinido, nos termos do art. 26, § 4º, da LPA, o que enseja a intimação por edital.

30. Acerca desse tema, um primeiro aspecto a ser avaliado diz respeito ao conjunto de providências que deve ou não constar do Manual. Explica-se: o Manual recomenda que, quando o aviso de recebimento retornar com a classificação “ausente”, devem ser realizadas três tentativas de intimação. Na nota de rodapé 6, referenciada nesse trecho citado acima, o Manual explica que “*As três tentativas realizadas pelo agente dos Correios, na entrega da mesma correspondência, são suficientes para autorizar a intimação editalícia*”.

31. Aparentemente, a intenção desse item do Manual seria a de considerar as três tentativas realizadas pelo agente dos Correios como suficientes para que, uma vez retornado o aviso de recebimento à Agência com a indicação de destinatário ausente (após a realização dessas três tentativas pelo agente dos Correios), o servidor da Agência pesquise nos autos e nos sistemas aos quais a Anatel possui acesso eventual endereço diverso (inclusive, CEP diverso) ou endereço do procurador constituído, sempre acostando aos autos os comprovantes de busca.

32. Caso o objetivo da área técnica seja o de considerar que as três tentativas de notificação seriam as três tentativas em que o agente dos Correios tenta entregar a correspondência no domicílio do atuado, entende-se que o mais adequado seria excluir esse procedimento do Manual, uma vez quando o aviso de recebimento retornar à Agência com a indicação de “ausente”, essas três tentativas já terão sido feitas pelo agente dos Correios, não havendo razão para que o servidor efetue novas notificações. Nessa situação, partindo dessas premissas, os passos seguintes seriam pesquisar novos endereços para tentar novas notificações em endereços diversos, ou uma vez frustrada essa pesquisa, notificar por edital.

33. Um outro aspecto a ser considerado é o de que pesquisa por novos endereços se dará em relação ao atuado e ao procurador constituído quanto aos documentos que constam dos autos e aos sistemas aos quais a Anatel tenha acesso. Tendo em vista que não há um sistema de processos que contemplem endereços de procuradores de partes, recomenda-se que a Agência avalie se, em relação ao procurador constituído, a pesquisa se restrinja aos autos do processo em que a notificação retornou com a informação de destinatário ausente (a sugestão desta Procuradoria, abaixo, considerará esse aspecto).

34. Ademais, caso a área técnica entenda que deve ser mantida a redação proposta na minuta de Portaria submetida à análise da Procuradoria, cumpre lembrar que a remissão pretendida deve ser atualizada, portanto, com a indicação do correspondente art. 252 do CPC vigente (Lei nº 13.105/2015), que trouxe, como novidade, a redução do número de vezes – de três para duas – em que o oficial de

justiça deverá ter procurado o citado em seu domicílio ou residência sem o encontrar para, em caso de suspeita de ocultação, proceder à citação com hora certa, detalhada nos arts. 253 e 254 do mesmo Diploma legal.

35. Portanto, impõe-se a alteração do dispositivo legal citado, como referência analógica à citação com hora certa (art. 252 do CPC/2015), na descrição do tratamento a ser dado na hipótese de a intimação retornar com o registro de “ausente”.

36. Tendo em conta, ademais, a redução do número de tentativas estabelecida pelo referido dispositivo legal, mostra-se possível que seja orientada a realização de duas (e não mais de três) tentativas de intimação na circunstância ora tratada para que, no caso de não se lograr êxito nas pesquisas por novos endereços, o domicílio possa ser considerado indefinido, ensejando a intimação editalícia. Apresenta-se, assim, a título de sugestão, a seguinte redação para o comando ora tratado:

### **Sugestão da PFE**

#### *3.3. Intimação*

*3.3.5. Os motivos de devolução de correspondência devem ser analisados antes que ocorra a intimação por edital, da seguinte forma:*

*MOTIVO DA DEVOLUÇÃO: AUSENTE (Quando o objeto for destinado a endereço residencial e não puder ser entregue. Destinatário ausente.)*

*TRATAMENTO: Recomenda-se pesquisar nos autos e nos sistemas aos quais a Anatel possui acesso eventual endereço diverso (inclusive, CEP diverso) do autuado, sempre juntando aos autos os comprovantes de busca. Recomenda-se, ainda, pesquisar nos autos o endereço de procurador constituído. Caso não haja nenhuma informação, entende-se que o domicílio é indefinido, nos termos do art. 26, § 4º, da LPA, o que enseja a intimação por edital.*

### **Subitem 3.4.1.**

37. No tocante aos documentos que devem ser necessariamente juntados aos autos para que o Pado possa estar regularmente instaurado, a área técnica propõe, conforme a Minuta constante do documento SEI nº 4572536, a supressão dos seguintes expedientes do referido rol, previstos nos incisos VI e VII do subitem 3.4.1 do atual Manual de Tratamento de Pados, aprovado pela Portaria nº 468, de 28/04/2016, *in verbis*:

#### *3.4. Conclusão da Instauração*

*3.4.1. Considera-se regularmente instaurado, o Pado que contenha:*

*(...)*

*VI - Ofício de comunicação ao Ministério das Comunicações, nos casos em que se verifique a **execução de serviço de radiodifusão sem outorga** ; (grifo nosso)*

*VII - Ofício de comunicação ao Ministério das Comunicações, nos casos em que se verifique **município que não atenda à referida política pública** definida pelo Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2014 (ACT 01/2014) **de que em todo município deve haver, no mínimo, três entidades regularmente outorgadas e instaladas que transmitam à população a programação de serviço de radiodifusão** de sons e imagens (TV e RTV), executados em caráter primário ou secundário; e (grifos nossos)*

38. Além disso, propõe o corpo técnico da Agência, na Minuta de Manual de Tratamento de Pados ora em estudo, a seguinte nova redação ao inciso VI do citado subitem 3.4.1, *in verbis*:

#### *3.4. Conclusão da Instauração*

*3.4.1. Considera-se regularmente instaurado, o Pado que contenha:*

*(...)*

*VI - Memorando de comunicação à Gerência de Outorga e Licenciamento de Estações (ORLE) **nas hipóteses previstas no item 8.4 da Portaria 1.290/2017** ; e (grifo nosso)*

39. Contudo, observa-se que o item 8.4 da Portaria nº 1.290/2017 trata, exclusivamente, da fiscalização quanto à operação de estações de telecomunicações, inclusive de radiodifusão, com ou sem licença de funcionamento, situação bem distintas daquelas tratadas nos incisos VI e VII do subitem 3.4.1 do Manual de Tratamento de Pados ainda vigente (execução de serviço de radiodifusão sem outorga e cumprimento, nos municípios, do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2014). Ou seja, a proposta de inclusão desse novo requisito no rol do subitem 3.4.1, consubstanciado na juntada de memorando enviado à ORLE a respeito das hipóteses previstas no item 8.4 da Portaria nº 1.290/2017, parece não substituir, num primeiro olhar, a necessidade de elaboração dos documentos previstos nos atuais incisos VI e VII do subitem 3.4.1.

40. Veja-se que os assuntos tratados nos atuais incisos VI e VII do subitem 3.4.1, quais sejam, execução não outorgada do serviço de radiodifusão e existência, nos municípios, de pelo menos três entidades outorgadas e em funcionamento explorando o STV ou o RTV, permanecem igualmente tratados na citada Portaria nº 1.290/2017, respectivamente, em seus itens 8.2 e 10.

41. Com efeito, em ambos esses itens, mais especificamente nos subitens 8.2.13, 8.2.13.1 e 10.4 da Portaria ora mencionada, há determinação expressa, no âmbito da SFI, de encaminhamento de comunicação e de cópia de documentos gerados na ação de fiscalização ao Ministério ao qual a Anatel está vinculada (Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC).

42. Assim, seria de grande importância que fosse esclarecido pela área técnica da Agência se a

proposta de modificação ora em análise:

i) teria a pretensão de extinguir a obrigação da SFI de comunicar o MCTIC sobre a ocorrência dos fatos hoje tratados nos incisos VI e VII do subitem 3.4.1 do atual Manual de Tratamento de Pados, aprovado pela Portaria nº 468, de 28/04/2016, hipótese que também exigiria, como visto, a revogação dos dispositivos correspondentes previstos na Instrução de Fiscalização sobre Preparação, Execução e Conclusão de Ações de Fiscalização, aprovada pela Portaria nº 1.290, de 19/09/2017; ou

ii) teria a pretensão de manter a referida obrigação no âmbito da SFI, excluindo, porém, a obrigatoriedade da juntada formal dos ofícios ao MCTIC apontados no subitem 3.4.1, VI e VII, do atual Manual de Tratamento de Pados para que ato de instauração do processo punitivo seja considerado regular.

43. Por todo o exposto, recomenda-se que a área técnica, inclusive em razão do disposto nos subitens 8.2.13, 8.2.13.1 e 10.4 da Instrução de Fiscalização aprovada pela Portaria nº 1.290/2017, reavalie se os ofícios ao MCTIC especificados nos incisos VI e VII do subitem 3.4.1 do atual Manual de Tratamento de Pados devem ser realmente excluídos do rol de documentos cuja juntada aos autos confere regularidade ao ato de instauração de Pados. Caso a área técnica ratifique sua proposição pela supressão dos mencionados incisos, sugere-se que a modificação proposta seja fundamentada nos autos.

### **Subitem 3.4.1.1 e demais subitens correlatos (3.4.1.1, 3.4.1.2, 5.3.1, 5.3.2, 5.4.7 e 6.17)**

#### **Da baixa da inscrição das entidades fiscalizadas pela Agência no CNPJ**

44. No tocante aos efeitos da baixa da inscrição de empresas e demais entidades no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) na responsabilização pelo cometimento de infrações, a área técnica, por meio do Informe nº 36/2018/SEI/GR08AT/GR08/SFI, expõe que a proposta de atualização do Manual de Tratamento de Pados adotou entendimento já exposto por esta PFE-Anatel, no sentido de que os sócios, fundadores ou administradores, na dissolução regular ou irregular da pessoa jurídica, deverão responder solidariamente pelo cumprimento da sanção a ser imposta pela Agência.

45. Propôs, assim, na Minuta de Portaria ora em análise, a alteração e a inclusão de comandos que passariam a orientar:

i) a responsabilização direta de associados, sócios, administradores e demais titulares nos casos em que a inscrição da pessoa jurídica no CNPJ já esteja baixada, de forma regular ou irregular, antes da instauração do Pado;

ii) a responsabilização solidária, juntamente com a entidade, de associados, sócios, administradores e demais titulares nos casos em que a inscrição da pessoa jurídica no CNPJ seja baixada após a instauração do Pado, com a inclusão dessas pessoas naturais no polo passivo do processo punitivo;

iii) a responsabilização solidária de associados, sócios e administradores e demais titulares nos casos em que a inscrição da pessoa jurídica no CNPJ seja baixada após a decisão de primeira instância, com a intimação dessas pessoas naturais para se manifestarem a partir da fase em que o processo se encontra.

46. Ainda segundo a proposta apresentada, a Agência deverá proferir, nas hipóteses descritas nos itens i e ii do parágrafo acima, um novo despacho ordinatório de instauração do Pado, a fim de que os titulares apontados sejam intimados para a apresentação de defesa administrativa, praticando-se, em seguida, todos os demais atos processuais. Já na hipótese do item iii do mesmo parágrafo, não haveria qualquer mudança quanto à instauração do processo punitivo, apenas, como visto, o chamamento das pessoas naturais interessadas para se manifestarem, como responsáveis solidários, a partir da fase em que o processo se encontra. Veja-se o teor dos comandos propostos, constantes da Minuta ora sob exame (documento SEI nº 4572842):

#### *3.4. Conclusão da Instauração*

*3.4.1.. Considera-se regularmente instaurado, o Pado que contenha:*

*(...)*

*IV - comprovação de inscrição do interessado na Receita Federal (CPF ou CNPJ);*

*(...)*

*3.4.1.1. Na verificação do subitem 3.4.1, IV, caso seja **constatada a baixa da inscrição na Receita Federal da pessoa jurídica fiscalizada antes da instauração do Pado, independentemente da regularidade, ou não, da perda do registro**, deve-se responsabilizar diretamente o(s) associado(s), sócio(s), administrador(es) e demais titulares solidariamente com a entidade. (alteração - grifos nossos)*

*3.4.1.2. No caso do subitem anterior, o GRFI deve elaborar Despacho Ordinatório de Instauração, substituindo o documento instaurador anterior, caso existente, em desfavor da entidade e de todos associados, sócios ou administradores, retomando-se à fase de intimação de todos os interessados. (inclusão)*

*(...)*

## 5. DECISÃO

(...)

5.3. Verificado que o Pado está apto a ser decidido e sendo o interessado pessoa jurídica, deve ser verificada a sua situação cadastral perante a Receita Federal.

5.3.1. **Apurada a ocorrência da baixa da inscrição** no CNPJ da pessoa jurídica infratora **durante a tramitação do Pado**, a autuação deve ser retificada, a fim de que seu(s) associado(s), sócio(s) ou administrador(es) seja(m) incluído(s) no polo passivo do Pado como responsável(is) solidário(s), juntamente com a entidade. (**alteração** – grifos nossos)

5.3.2. No caso do subitem anterior, deve ser emitido novo Despacho Ordinatório de Instauração, a fim de substituir o documento instaurador anterior, em desfavor da entidade e de todo(s) associado(s), sócio(s) ou administrador(es), os quais devem ser intimados para a apresentação de razões de defesa e continuidade regular do procedimento. (**inclusão**)  
(...)

5.4.7. **Nos casos de baixa da inscrição** da pessoa jurídica na Receita Federal **durante a tramitação do Pado**, a decisão condenatória deve impor a sanção à pessoa jurídica, com reconhecimento da responsabilidade solidária dos associado(s), sócio(s) e administrador(es), pelo cumprimento da decisão. (**alteração** – grifos nossos)

(...)

## 6. RECURSO ADMINISTRATIVO

(...)

6.17. Caso seja **constatada a baixa de inscrição** no CNPJ **após a decisão de primeira instância**, o processo não sofrerá modificação da instauração, chamando-se ao processo o(s) seu(s) associado(s), sócio(s) e administrador(es) para manifestação a partir da fase em que o feito encontra-se, respondendo solidariamente com a entidade. (**inclusão** - grifos nossos)

47. Registre-se que esta Procuradoria Especializada, com relação à baixa da inscrição no CNPJ pela dissolução **regular** da pessoa jurídica, já se posicionou, de fato, pela possibilidade de responsabilização de sócios, administradores e demais titulares por sanções praticadas pelas entidades interessadas, “até o limite do valor recebido por ocasião da extinção da pessoa jurídica” (Despacho nº 2036/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU).

48. Porém, esse entendimento restou definitivamente superado no âmbito desta PFE-Anatel após as mais recentes manifestações exaradas, em sentido contrário, pela Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos (CGCOB), órgão de coordenação e assessoramento da Procuradoria-Geral Federal (PGF) responsável pela expedição de orientações jurídicas relacionadas às atividades de cobrança e recuperação de crédito, a serem seguidas, de modo uniforme, por todos os órgãos de execução da PGF.

49. Com efeito, o referido órgão de orientação superior da PGF, por meio do Parecer nº 23/2016/DUSC/CGCOB/PGF/AGU, aprovado pelo Despacho nº 185/2017/CGCOB/PGF/AGU, e da Nota nº 138/2017/DUSC/CGCOB/PGF/AGU, aprovada pelo Despacho nº 493/2017/CGCOB/PGF/AGU, fixou as seguintes diretrizes a respeito da matéria ora em questão:

a) ocorrida a extinção regular da personalidade jurídica da entidade antes da constituição definitiva do crédito, não se admite, **em regra**, a responsabilização da pessoa jurídica extinta, nem o redirecionamento do processo sancionador ou da multa administrativa já aplicada aos respectivos sócios e administradores;

b) a imputação direta da responsabilidade aos sócios e administradores da pessoa jurídica infratora extinta anteriormente à constituição definitiva do crédito poderá ocorrer, **excepcionalmente**, em caso de dissolução irregular da entidade ou de prática comprovada de atos contrários à lei por parte dos referidos titulares que autorizem a desconsideração da personalidade jurídica.

50. Após as referidas manifestações da CGCOB/PGF, esta PFE-Anatel, adotando o mesmo entendimento, teve oportunidade de analisar novos Pados instaurados tanto antes como depois da dissolução regular das pessoas jurídicas neles averiguadas pela Agência.

51. Como a extinção regular dessas entidades, pelo encerramento da liquidação voluntária, judicial ou extrajudicial (art. 27, I, da Instrução Normativa RFB nº 1863, de 27/12/2018), e a subsequente baixa de suas inscrições no CNPJ se deram anteriormente à eventual constituição definitiva do crédito pela Anatel, não tendo havido, tampouco, a comprovação nos autos da prática de atos ilícitos por parte de seus titulares, este órgão de assessoramento jurídico opinou, em todos os casos citados, pela impossibilidade de responsabilização das pessoas jurídicas extintas e de redirecionamento dos Pados contra os seus sócios e administradores, bem como pela necessidade de arquivamento dos referidos processos punitivos. Essas manifestações foram veiculadas, dentre outras, nas seguintes peças opinativas: Pareceres nº 364/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, 633/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, 715/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, 804/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, 140/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU, 285/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU, 315/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU, 338/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU e 614/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU.

52. Já no tocante aos Pados em que ocorrida a baixa da inscrição das pessoas jurídicas no CNPJ

em razão de irregularidades relacionadas à própria situação cadastral ou ao respectivo registro, esta Procuradoria, em consonância com as diretrizes fixadas pela CGCOB/PGF, tem reafirmado a possibilidade de responsabilização direta e solidária dos sócios, administradores e demais titulares das entidades infratoras irregularmente dissolvidas, mesmo antes da constituição definitiva do crédito pela Anatel.

53. Assim tem se dado, por exemplo, nos casos de baixa de ofício, pela Receita Federal, da inscrição do CNPJ por motivo de omissão contumaz, situação em que a entidade, devendo apresentar, nos termos do art. 29, I, da Instrução Normativa RFB nº 1863/2018, as declarações e demonstrativos elencadas no referido dispositivo, não cumpre essa obrigação por 5 (cinco) ou mais exercícios, mesmo após intimada por edital para regularizar sua situação no prazo de 60 (sessenta) dias, contado da data da publicação da intimação. Confiram-se, a propósito, as manifestações mais recentes deste órgão de consultoria jurídica sobre o assunto: Pareceres nº 854/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU, 531/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU, 295/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU, 746/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU e 91/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU.

54. Portanto, tendo em conta todos esses fundamentos, recomenda-se, em conclusão, que os dispositivos constantes da Minuta de Manual de Tratamento de Pados ora em exame, relativos às situações de baixa da inscrição no CNPJ de pessoas jurídicas fiscalizadas pela Agência, sejam reelaborados, a fim que reflitam o atual entendimento jurídico da CGCOB/PGF e desta PFE-Anatel sobre a matéria, pela impossibilidade do redirecionamento do processo sancionador aos sócios, administradores e demais titulares, caso a pessoa jurídica fiscalizada tenha sido regularmente extinta antes da constituição definitiva do crédito e não houver a comprovação da prática de atos ilícitos por seus titulares. Apresenta-se, assim, a título de sugestão, a seguinte redação para os comandos ora em estudo:

### **Sugestão da PFE**

#### **3.4. Conclusão da Instauração**

*3.4.1. Considera-se regularmente instaurado, o Pado que contenha:*

*(...)*

*IV - comprovação de inscrição do interessado na Receita Federal (CPF ou CNPJ);*

*(...)*

*3.4.1.1. Na verificação do subitem 3.4.1, IV, caso seja constatada a baixa regular da inscrição no CNPJ da pessoa jurídica fiscalizada antes da instauração do Pado e, por via de consequência, da constituição definitiva do crédito pela Agência, não cabe responsabilizar os respectivos sócios, administradores e demais titulares, , impondo-se, neste caso, o arquivamento dos autos, ressalvado o disposto no item subsequente.*

*3.4.1.1.1 No caso de constatar indícios da prática de atos ilícitos pelos respectivos sócios, administradores e demais titulares, que possam ensejar a desconsideração da personalidade jurídica, a Agência deverá apurar se deve haver responsabilização desses titulares pelo débito.*

*3.4.1.2. Caso seja constatada, na verificação do subitem 3.4.1, IV, a baixa da inscrição no CNPJ, por irregularidade, da pessoa jurídica fiscalizada antes da instauração do Pado, deve-se responsabilizar diretamente os sócios, administradores e demais titulares da entidade irregularmente dissolvida.*

*3.4.1.3. No caso do subitem anterior, o GRFI deve elaborar Despacho Ordinatório de Instauração, substituindo o documento instaurador anterior, caso existente, em desfavor da entidade, se a infração foi praticada anteriormente à baixa da inscrição no CNPJ, e de todos os sócios, administradores e demais titulares, retomando-se à fase de intimação dos interessados para a apresentação de defesa administrativa.*

*(...)*

#### **5. DECISÃO**

*(...)*

*5.3. Verificado que o Pado está apto a ser decidido e sendo o interessado pessoa jurídica, deve ser verificada a sua situação cadastral perante a Receita Federal.*

*5.3.1. Apurada a ocorrência da baixa regular da inscrição no CNPJ da pessoa jurídica infratora durante a tramitação do Pado e antes da constituição definitiva do crédito pela Agência, não cabe redirecionar o processo sancionador contra os respectivos sócios, administradores e demais titulares, impondo-se, neste caso, o arquivamento dos autos, ressalvado o disposto no item subsequente.*

*5.3.1.1. No caso de identificação de indícios da prática de ato ilícitos pelos sócios, administradores e demais titulares da entidade regularmente dissolvida que possam ensejar a desconsideração da personalidade jurídica, a Agência deverá apurar se deve haver responsabilização dos titulares pelo débito.*

*5.3.2. Apurada a ocorrência da baixa da inscrição no CNPJ, por irregularidade, da pessoa jurídica infratora durante a tramitação do Pado, a autuação deve ser retificada, a fim de que os sócios, administradores e demais titulares da entidade irregularmente dissolvida sejam incluídos no polo passivo do Pado como responsáveis solidários.*

*5.3.3. No caso do subitem anterior, deve ser emitido novo Despacho Ordinatório de Instauração, a fim de substituir o documento instaurador anterior, em desfavor da*



*entidade, se a infração foi praticada anteriormente à baixa da inscrição no CNPJ, e de todos os sócios, administradores e demais titulares, os quais devem ser intimados para a apresentação de defesa administrativa e continuidade regular do procedimento.*

*(...)*

*5.4.7. Nos casos de baixa da inscrição no CNPJ, por irregularidade, da pessoa jurídica durante a tramitação do Pado, a decisão condenatória deve impor a sanção à pessoa jurídica infratora, se a infração foi praticada anteriormente à baixa da inscrição no CNPJ, com o reconhecimento da responsabilidade solidária de todos os sócios, administradores e demais titulares, pelo cumprimento da decisão.*

*(...)*

## **6. RECURSO ADMINISTRATIVO**

*(...)*

*6.17. Caso seja constatada a baixa regular da inscrição no CNPJ da pessoa jurídica infratora após a decisão de primeira instância e antes da constituição definitiva do crédito pela Agência, não cabe redirecionar a sanção administrativa ou o processo sancionador contra os respectivos sócios, administradores e demais titulares, impondo-se o arquivamento dos autos, ressalvado o disposto no item subsequente.*

*6.17.1 No caso de identificação de indícios da prática de ato ilícitos pelos referidos titulares da entidade regularmente dissolvida que possam ensejar a desconsideração da personalidade jurídica, a Agência deverá apurar se deve haver responsabilização dos titulares pelo débito.*

*6.17.1. Caso seja constatada a baixa da inscrição no CNPJ, por irregularidade, da pessoa jurídica infratora após a decisão de primeira instância, o Pado não sofrerá modificação em sua instauração, devendo-se redirecionar a sanção administrativa aos sócios, administradores e demais titulares e retificar a autuação para que nela conste a entidade.*

*6.17.1.1 No caso de a infração ter sido praticada anteriormente à baixa da inscrição no CNPJ, os sócios, administradores e demais titulares deverão ser intimados para se manifestar, como responsáveis solidários, a partir da fase em que o processo se encontra.*

### **Outras questões relativas à baixa da inscrição no CNPJ**

55. Ainda no que concerne à baixa da inscrição do CNPJ pela Secretaria da Receita Federal, impõe-se salientar que esta Procuradoria, em razão de consultas jurídicas formuladas por diferentes órgãos da Superintendência de Fiscalização (SFI), tem reiterado o entendimento de que a baixa da inscrição no CNPJ utilizada por **empresário individual**, por não envolver a dissolução de nenhuma pessoa jurídica anteriormente constituída, em nada afeta o procedimento sancionatório instaurado pela Agência contra a pessoa natural que tenha praticado infração no exercício da atividade de empresa, que responderá diretamente com o seu patrimônio pelo pagamento de eventual multa, não obstante a utilização de nome empresarial e de inscrição no CNPJ. Confirmam-se dentre outros, os Pareceres nº 857/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU, 478/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, 567/2017/PFE-ANATEL/PGF/AGU e 566/2017/PFE-ANATEL/PGF/AGU.

56. Oportuno destacar, ademais, que a baixa regular da inscrição no CNPJ de pessoa jurídica por motivo de **incorporação**, mesmo que ocorrida antes da constituição definitiva do crédito, não afasta o redirecionamento do Pado à entidade incorporadora, sobre a qual incide a responsabilidade por sucessão pelas infrações anteriormente cometidas pela incorporada (Pareceres nº 760/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU e nº 737/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU).

57. Saliente-se, por fim, que a inscrição no CNPJ declarada **inapta** pela Secretaria da Receita Federal, por se tratar de registro de natureza transitória que não se confunde com a situação cadastral baixada, própria das entidades extintas, impõe a permanência da pessoa jurídica no polo passivo do Pado, com a conseqüente impossibilidade de redirecionamento do processo punitivo ou da sanção administrativa aos sócios, administradores e demais titulares (Pareceres nº 721/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU e nº 293/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU).

58. Tendo em vista as considerações acima, relativas a diferentes aspectos da baixa da inscrição no CNPJ, esta Procuradoria Especializada sugere a inserção dos seguintes comandos na Minuta de Manual de Tratamento de Pados ora em análise:

#### **Sugestão da PFE**

*xxx. A baixa da inscrição no CNPJ utilizada por empresário individual, por não envolver a dissolução de pessoa jurídica preexistente, não afeta o Pado instaurado contra a pessoa natural infratora, que responderá diretamente com seu patrimônio pelo pagamento de eventual multa, não obstante a utilização de nome empresarial e de inscrição no CNPJ.*

*xxx. A baixa regular da inscrição no CNPJ da pessoa jurídica infratora por motivo de incorporação não afasta o redirecionamento do Pado à entidade incorporadora, sobre a qual recai a responsabilidade por sucessão pelas infrações administrativas anteriormente cometidas pela incorporada.*

*xxx. A inscrição no CNPJ declarada inapta pela Secretaria da Receita Federal não afasta a regular permanência da pessoa jurídica interessada no polo passivo do Pado, não cabendo,*

*nessa hipótese, o redirecionamento da sanção administrativa ou do processo punitivo contra os seus sócios, administradores e demais titulares.*

## **2.3 Considerações referentes ao Item 5 da Minuta de Manual de Tratamento de Pados (Decisão)**

### **Subitens 5.3.1, 5.3.2 e 5.4.7**

59. De início, registre-se que os subitens 5.3.1, 5.3.2 e 5.4.7 do item 5 da proposta do novo Manual, que tratam do redirecionamento do PADO aos associados, sócios e administradores no caso de baixa da inscrição da pessoa jurídica, já foram objeto de análise em linhas anteriores do presente parecer, para as quais remetemos a leitura e ratificamos as sugestões já feitas.

### **Subitem 5.4, inciso VIII**

60. Propõe-se a inserção de um novo inciso no subitem 5.4 do Manual, que trata da elaboração do Informe que irá subsidiar a decisão administrativa, qual seja, o inciso VIII, nos seguintes termos, *verbis*:

*“5.4. Ultrapassada a análise dos subitens anteriores, ou caso o interessado seja pessoa natural, deve ser elaborado Informe contendo:*

*(...)*

*VIII - proposta de tornar definitiva a medida cautelar que tenha sido adotada durante a atividade de fiscalização ou determinação de interrupção da infração, caso a mesma tenha sido postergada durante a atividade de fiscalização, conforme rito estabelecido na Portaria nº 1.290/2017.”*

61. Este órgão jurídico chama a atenção para o uso da expressão “medida cautelar” constante este dispositivo. Ora, considerando a referência feita à Portaria nº 1.290/2017, a qual, editada pelo Gerente de Suporte à Fiscalização, Substituto, aprova a instrução de fiscalização sobre Preparação, Execução e Conclusão de Ações de Fiscalização, bem como os objetivos do presente Manual descritos em seu item 1, parece-nos claro que a “medida cautelar” tratada neste dispositivo refere-se à lacração, apreensão e interrupção cautelar, e não às medidas cautelares previstas no artigo 52, do Regimento Interno da Anatel.

62. Em reforço a este entendimento, vale consignar que a citada Portaria nº 1.290/2017 denomina a apreensão, lacração e interrupção cautelar como medidas acautelatórias, destacando expressamente que elas não se confundem as medidas cautelares previstas no artigo 52, do RIA. Confira-se, *verbis*:

#### **6.6. Da Lacração, Apreensão e Interrupção Cautelar**

*6.6.1. O Agente de Fiscalização, no exercício de suas atribuições, pode adotar as medidas acautelatórias de Lacração ou Apreensão de bens e produtos para telecomunicações e de Interrupção cautelar do funcionamento de estação de telecomunicações, inclusive de radiodifusão.*

*6.6.1.1. Durante a realização de qualquer Ação de Fiscalização, o Agente de Fiscalização deve analisar a necessidade de adoção da Apreensão, Lacração e Interrupção cautelar, sendo que tais medidas acautelatórias não se confundem com as medidas cautelares previstas no art. 52 do Regimento Interno da Anatel.*

*6.6.1.2. A Apreensão ou Lacração de bens ou produtos para telecomunicações e a Interrupção cautelar do funcionamento de estações de telecomunicações realizadas por Agente de Fiscalização durante a Ação de Fiscalização não impedem a adoção de medidas cautelares por outras autoridades da Agência, de maneira prévia ou no curso de um processo.*

63. Sendo assim, no intuito de evitar dúvidas quanto ao real significado do dispositivo em análise, entende-se que a área técnica deve substituir a expressão “medida cautelar” utilizada no subitem 5.4, inciso VIII, do Manual por “medida acautelatória”, conforme já utilizado na Portaria nº 1.290/2017.

64. Por outro lado, anote-se que a redação proposta a este subitem 5.4, inciso VIII, do Manual transmite a ideia de obrigatoriedade quanto à proposta de tornar definitiva a medida acautelatória que tenha sido adotada durante a atividade de fiscalização, isto é, torna necessário, sempre, que o Informe apresente esta proposta de definitividade na situação apresentada.

65. Como, em tese, pode existir alguma situação em que não será mais necessária a manutenção desta medida acautelatória no momento da decisão administrativa, sugere-se ajustes na redação do dispositivo em análise.

66. Pelo exposto, este órgão jurídico apresenta a seguinte sugestão de redação para o subitem 5.4, inciso VIII, do Manual:

#### **Sugestão da PFE**

*“5.4. Ultrapassada a análise dos subitens anteriores, ou caso o interessado seja pessoa natural, deve ser elaborado Informe contendo:*

*(...)*

*VIII – análise quanto a tornar definitivas eventuais medidas acautelatórias de Lacração, Apreensão e Interrupção cautelar, observando-se o disposto na Portaria nº 1.290/2017.”*

### **Subitem 5.4.3**

67. A alteração proposta para o Subitem 5.4.3 do novo Manual relaciona-se com o detalhamento da Receita Operacional Líquida (ROL) que deve ser observada na aplicação das metodologias de cálculo de multa. Sugere-se a inclusão do seguinte trecho ao dispositivo (em negrito), *verbis*:

*5.4.3. Na aplicação das metodologias de cálculo de multa deve ser observada a Receita Operacional Líquida (ROL) **por serviço prestado, no âmbito de cada Termo de Autorização, Contrato de Concessão ou Permissão, objeto da apuração da infração**, no momento da decisão, contabilizando-se todos os estabelecimentos (matriz e filiais) do interessado.*

68. Embora esta inclusão utilize-se da redação constante no item 1 do Anexo ao Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, que trata da classificação do porte da empresa, este órgão jurídico considera mais apropriado utilizar a expressão constante no artigo 18, parágrafo 1º, do RASA, o qual trata especificamente da utilização da ROL para o cálculo do valor base da sanção de multa.

69. Além disso, entende-se que a redação deste parágrafo 1º do artigo 18 do RASA é mais clara e precisa quanto à ROL que, de fato, deve ser utilizada para o cálculo da multa. Isto porque este dispositivo refere-se à *“receita operacional líquida anual do infrator, considerada por serviço prestado”*, o que significa dizer que deve ser considerada a receita total recebida por aquela pessoa jurídica como um todo em razão de todas as outorgas que tiver para aquele determinado serviço de telecomunicações, sem limitação geográfica ou por filial, já que a pessoal jurídica é uma só.

70. Desse modo, a alteração acima sugerida afastaria eventual dúvida quanto às situações em que uma entidade pode possuir vários instrumentos de outorga (Termos de Autorização, Contratos de Concessão ou Permissão) para uma mesma espécie de serviço de telecomunicações.

71. Pelo exposto, este órgão jurídico apresenta a seguinte sugestão de redação para o subitem 5.4.3, do Manual: (destaque em negrito)

#### **Sugestão da PFE**

*“5.4.3. Na aplicação das metodologias de cálculo de multa deve ser observada a Receita Operacional Líquida (ROL) **por serviço prestado**, no momento da decisão, contabilizando-se todos os estabelecimentos (matriz e filiais) do interessado.”*

### **Subitem 5.4.8**

72. Propõe-se a manutenção deste dispositivo com a mesma redação existente no Manual em vigor, o qual prevê que, nos casos em que o infrator for incapaz, a decisão condenatória deve-lhe impor a sanção com reconhecimento da responsabilidade solidária de seu representante legal para o cumprimento da decisão.

73. Anote-se, ainda, que este entendimento em está sintonia com o posicionamento há muito adotado por esta Procuradoria, como se vê, por exemplo, nos Pareceres nº 144/2017 e nº 512/2014.

74. Sempre com o objetivo de tornar ainda mais claro o novo Manual de tratamento dos PADOS no âmbito da SFI, este órgão jurídico sugere que a área técnica avalie a oportunidade e conveniência de esclarecer neste dispositivo que os responsáveis pelo incapaz devem ser notificados em todas as fases do processo, como igualmente consignado nos Pareceres citados no parágrafo anterior.

75. De fato, *“a necessidade de notificação do(s) responsável(veis) legal(ais) acerca de todos os atos e termos do processo é necessária não apenas porque cabe a eles representar ou assistir o menor, nos termos do art. 1.690 do CC, mas porque serão eles responsáveis pelo pagamento, na esfera extrajudicial ou judicial, da multa que eventualmente venha a ser imposta”* (parágrafo 29, do Parecer nº 512/2014).

76. Pelo exposto, este órgão jurídico apresenta a seguinte sugestão de inclusão de subitem para o subitem 5.4.8, do Manual: (destaque em negrito)

#### **Sugestão da PFE**

*“5.4.8. Nos casos em que o infrator é incapaz, a decisão condenatória deve impor-lhe a sanção, com reconhecimento da responsabilidade solidária de seu representante legal pelo cumprimento da decisão.*

***5.4.8.1. Nas situações em que o incapaz for intimado, os responsáveis legais também devem ser intimados.”***

**Subitens 5.5.2, inciso I; 5.5.2.1; 5.5.5; e, 5.5.5.1 - confissão.**

77. A proposta do novo Manual contempla alguns dispositivos sobre a atenuante da confissão, prevista no artigo 20, IV, do RASA, os quais, do ponto de vista jurídico, carecem de alteração.

78. Sugere-se a manutenção da mesma redação atualmente em vigor para o subitem 5.5.2, inciso I, bem como a inclusão dos subitens 5.5.2.1, 5.5.5 e 5.5.5.1. Confirma-se, *verbis*:

*"5.5.2. Na aplicação das atenuantes previstas no art. 20, III e IV, do Rasa, devem ser observados os seguintes critérios:*

*I - confissão: deve ocorrer até a apresentação da defesa ou, na falta desta, até o término do prazo para defesa, admitindo-se sua forma direta ou indireta; e"*

*"5.5.2.1. A confissão pressupõe declaração de reconhecimento:*

*a) da autoria da conduta; ou*

*b) da ocorrência do fato; ou*

*c) da ocorrência da infração"*

*"5.5.5. A retratação da confissão, em qualquer fase do processo, torna prejudicada a incidência da atenuante, devendo ser revisto o valor da multa, caso já tenha sido aplicada.*

*"5.5.5.1. A interposição de recurso administrativo ou de pedido de reconsideração e/ou a existência de irrisignação contra aspectos sancionatórios não constitui retratação da confissão"*

79. O entendimento sobre a confissão que se pretende consagrar no novo Manual de PADOs não está em sintonia com a orientação jurídica adotada por esta Procuradoria acerca deste instituto jurídico.

80. Com efeito, a confissão caracteriza-se pelo reconhecimento da veracidade de um fato contrário aos interesses daquele que confessa, o qual deve ser responsabilizado pelo cometimento do ilícito. Vale dizer, a confissão pressupõe um ato comissivo do agente que seja apto a evidenciar o seu intuito de admitir a prática de uma conduta irregular para, com isso, obter a benesse da redução de sua sanção.

81. Registre-se que a confissão não se confunde, por exemplo, com o simples fato de uma entidade não ter negado o fato em suas peças de defesa ou, ainda, com a circunstância de, indiretamente, ter admitido o cometimento da infração, mas apresentando teses defensivas que buscam eximi-la de qualquer ilegalidade ou sancionamento pelo ilícito praticado, afastando a sua responsabilização.

82. Nestas circunstâncias, já se vê que o instituto da confissão é incompatível com a "forma indireta" prevista no item 5.5.2, inciso I, a qual já consta no Manual atualmente em vigor e, inclusive, está conceituada como "a afirmação do interessado da qual se depreende a confirmação da prática do fato infracional, praticada no prazo de apresentação de defesa" (nota de rodapé nº 19, do anexo da Portaria nº 437/2017).

83. Com relação ao item 5.5.2.1, a utilização da conjunção alternativa "ou" ao final de cada alínea transmite a ideia de que bastaria a existência de qualquer uma delas, isoladamente, para ensejar o reconhecimento da confissão.

84. Entretanto, como visto acima, a atenuante da confissão exige mais do que a admissão de um fato, infração ou autoria. Ela exige o reconhecimento da prática da conduta ilícita e a responsabilidade do agente pelo seu cometimento. E em retribuição a este comportamento da infratora, o artigo 20, IV, prevê a concessão de um benefício equivalente a uma redução de 10% no valor da multa.

85. Sendo assim, essa redação proposta para o item 5.5.2.1 não pode subsistir.

86. Para o item 5.5.5, sugere-se que seja destacada a necessidade de observância ao procedimento administrativo da "reformatio in pejus", caso a retirada da atenuante em razão da retratação da confissão ocorra no bojo de recurso administrativo interposto pela infratora.

87. Por fim, entende-se que o item 5.5.5.1 também carece de melhoramentos, pois não se mostra adequado concluir, *a priori* e de forma geral e abstrata, que a interposição de recurso administrativo ou de pedido de reconsideração e/ou a existência de irrisignação contra aspectos sancionatórios não constitui retratação da confissão.

88. Na verdade, caso o inconformismo da entidade demonstre a sua tentativa de eximir-se de qualquer responsabilidade ou sancionamento mesmo diante da prática de um ilícito administrativo, deverá ser reconhecida a retratação da confissão. Caso, porém, sua irrisignação envolva, por exemplo, questionamentos sobre o cálculo da multa, aspectos da sanção ou mesmo inconformismo com outra infração tratada no mesmo PADO, aí sim não haverá retratação da confissão.

89. Sendo assim, pelo exposto neste subtópico, este órgão jurídico apresenta as seguintes sugestões de redação para os itens destacados abaixo: (alterações em negrito)

**Sugestão da PFE**

*"5.5.2. Na aplicação das atenuantes previstas no art. 20, III e IV, do Rasa, devem ser observados os seguintes critérios:*

*I - confissão: deve ocorrer até a apresentação da defesa ou, na falta desta, até o término do prazo para defesa; e"(exclusão da expressão "admitindo-se sua forma direta ou indireta")*

**“5.5.2.1. A confissão pressupõe um ato comissivo do agente que seja apto a evidenciar o seu intuito de admitir a prática de uma conduta ilícita para, com isso, obter a benesse da redução de sua sanção.**

**5.5.2.2. A atenuante da confissão é incompatível com a tentativa da entidade de eximir-se de qualquer responsabilização ou sancionamento pela prática do ilícito administrativo.**

**“5.5.5. A retratação da confissão, em qualquer fase do processo, torna prejudicada a incidência da atenuante, devendo ser revisto o valor da multa caso já tenha sido aplicada, observando-se as normas aplicáveis para agravamento de sanção;**

**“5.5.5.1 O inconformismo quanto à sanção aplicável ou ao cálculo da multa, apresentado em recurso, pedido de reconsideração ou outra fase processual, não configura retratação da confissão.**

### **Subitem 5.7**

90. O Subitem 5.7 trata das informações que devem constar no Ofício de intimação da decisão proferida pela autoridade competente.

91. Entende-se oportuno mencionar no inciso V, que fala da renúncia ao direito de recorrer, a previsão do fator de redução de 25% no valor da multa aplicada, caso a entidade faça o recolhimento no prazo para pagamento. Registre-se que esta sugestão vai ao encontro do disposto no subitem 5.9.1 do próprio Manual, tornando mais clara as informações ao administrado.

92. Além disso, este órgão jurídico também considera oportuno que o Ofício de intimação esclareça que a entidade pode efetuar o pagamento da multa a qualquer tempo, bastando, para tanto, imprimir o boleto no Sistema Boleto (<http://sistemas.anatel.gov.br/boleto>), informação esta que já consta de algumas notificações, como, por exemplo, no Ofício nº1078/2016/SEI/GR09CO/GR09/SFI-ANATEL, de 08.12.2016 (documento SEI nº 1027253), *verbis*:

*7. O boleto bancário para recolhimento da multa imposta, doravante sujeita aos encargos moratórios lealmente previstos, está disponível para impressão e pagamento na página da Anatel na internet: <http://sistemas.anatel.gov.br/boleto>.*

93. Por fim, sugere-se incluir um inciso ao final do subitem para destacar a possibilidade, em abstrato, de agravamento da situação da recorrente no bojo de seu recurso administrativo, desde que observado o procedimento pertinente à *reformatio in pejus* inserto no artigo 64, *caput*, da Lei nº 9.784/99 e artigo 125, §§ 1º, 2º e 4º, do RIA.

94. Registre-se que esta sugestão já foi feita por esta Procuradoria na parte final do Parecer nº 469/2019, lançado nos autos do processo nº 53500.015440/2019-13, o qual tratava de proposta de edição de Súmula pelo Conselho Diretor da ANATEL sobre a possibilidade de *reformatio in pejus* no âmbito administrativo, posteriormente cristalizada com a edição da Súmula nº 22, de 18.10.2019. Confira-se, pois, o seguinte trecho do citado Parecer nº 469/2019, bem como o teor da Súmula nº 22/2019, *verbis*:

*“22. Recomenda-se, por fim, que a área técnica, após a eventual edição da súmula sob análise do Conselho Diretor da Anatel, seja orientada a mencionar expressamente, em todos os ofícios de notificação das decisões sancionatórias recorríveis, que, de acordo com o referido verbete, a autoridade ou o órgão competente para decidir o recurso administrativo ou o pedido de reconsideração interposto poderá, nos termos do art. 64, caput e parágrafo único, da Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo), modificar parcial ou integralmente a decisão recorrida, atenuando ou agravando a situação da parte recorrente, mesmo em caso de desistência recursal.*

*23. A providência ora sugerida terá o condão de contribuir para que a infratora, também por meio do ofício em referência, tenha plena e antecipada ciência das consequências legais que poderão advir da prática do ato processual de interposição de recurso administrativo ou de pedido de reconsideração contra as decisões exaradas pela Agência.”*

Súmula ANATEL nº 22/2019. “É possível o agravamento da sanção imposta no âmbito do julgamento de recursos administrativos e pedidos de reconsideração (*reformatio in pejus*), desde que oportunizada manifestação prévia ao interessado e ouvida a Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel.

*A desistência do recurso administrativo ou do pedido de reconsideração não obsta a continuidade doprocesso, acaso assim demande o interesse público, podendo resultar no agravamento ou na atenuação dadescrição recorrida”*

95. Pelo exposto, este órgão jurídico apresenta a seguinte sugestão de redação para o subitem 5.7, do Manual: (destaque em negrito)

### **Sugestão da PFE**

*“5.7. O Ofício de intimação deve conter:*

*I - o número de identificação do Pado;*

*II - a decisão proferida e a identificação da autoridade prolatora;*

*III - as orientações para solicitação de vistas;*

*IV - o prazo e a forma de apresentação de recurso administrativo;*

*V - o prazo e a forma de apresentação de renúncia ao direito de recorrer, **de forma a ensejar o fator de redução de 25% (vinte e cinco por cento) no valor da multa aplicada;***

*VI - a possibilidade de pagamento parcelado do valor da multa, se for o caso;*

***VII - a possibilidade de pagamento da multa a qualquer tempo, mediante a impressão de boleto bancário disponível na página da Anatel na internet (<http://sistemas.anatel.gov.br/boleto>.); e,***

***VIII - a possibilidade de agravamento da sanção aplicada à recorrente pela autoridade administrativa competente para julgamento do recurso, desde que observado o procedimento pertinente à reformatio in pejus, inclusive no caso de posterior desistência recursal, conforme Súmula da ANATEL nº 22/2019***

### **Subitem 5.8.1.**

96. A proposta de alteração para o subitem 5.8.1 do Manual visa uniformizar a data de vencimento da GRU que acompanhará a ofício de intimação da decisão que aplicar sanção de multa, compatibilizando-a de forma integral com o RASA, aprovado pela Resolução nº 589/2012.

97. Assim, sugere-se a exclusão dos três incisos anteriormente existentes, em especial o inciso II, que estabelecia o prazo de *“45 (quarenta e cinco) dias contados da data da intimação por via postal com AR, ou por outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado”*, substituindo-os pela cabeça do subitem, assim redigida, *verbis*:

*5.8.1. A data do vencimento da GRU deve ser de 30 (trinta) dias contados da data da intimação do interessado, ajustando-se o vencimento, quando necessário, após o retorno do comprovante de recebimento.*

98. Este órgão jurídico considera adequada a proposta em análise, que, além de adequar-se aos ditames do RASA (artigos 33 a 36), também soluciona as controvérsias práticas que eram ocasionadas por este prazo de 45 dias previsto como estimativa para a efetivação da intimação.

## **2.4 Considerações referentes ao Item 6 da Minuta de Manual de Tratamento de Pados (Recurso Administrativo)**

### **Subitem 6.4**

99. A Minuta ora em análise propõe alteração no texto do inciso VI do subitem 6.4 do Manual de Tratamento de Pados, que deixaria de indicar, como causa para o não conhecimento do recurso administrativo, a inexistência de argumentos contrários à motivação da decisão recorrida para recomendar, em seu lugar, o não conhecimento da peça recursal quando *“as razões sejam incompreensíveis ou claramente dissociadas do objeto do processo”*.

100. A propósito desse tema, esta Procuradoria especializada, considerando inteiramente superada a posição anteriormente firmada no revogado Parecer nº 380/2010/CBS/PGF/PFE-Anatel (*vide* os Despachos nº 2025/2019/PFE-Anatel/PGF/AGU e nº 2016/2019/PFE-Anatel/PGF/AGU), estabeleceu o entendimento, por meio do Parecer nº 506/2016/PFE-ANATEL-SEDE/PGF/AGU, no sentido de que o exame de conhecimento do recurso administrativo, ou seja, de preenchimento dos requisitos de admissibilidade, não pode estar sujeito ao mesmo rigor formal exigido para os recursos judiciais, sob pena de grave cerceamento dos direitos de petição, ampla defesa e contraditório constitucionalmente assegurados aos administrados em geral e, por óbvio, aos infratores nos processos punitivos. Confira-se, nessa linha, o seguinte trecho do opinativo ora sob comento:

*31. Conforme lição de José dos Santos Carvalho Filho, os recursos administrativos têm seu fundamento no sistema de hierarquia orgânica, no exercício do direito de petição e na garantia do contraditório e ampla defesa.*

*32. Neste sentido, tendo o recurso administrativo fundamento no direito de petição, previsto no art. 5º, XXXIV, “a”, da CF, que é um dos meios de controle administrativo previsto no ordenamento jurídico, deve ser interpretado de maneira mais ampla. Assim, no tocante à análise de seu conhecimento - do preenchimento dos requisitos de admissibilidade - não podem os recorrentes encontrar óbices demasiadamente formalistas a sua interposição, tendo em vista que também estão respaldados na garantia do contraditório e ampla defesa.*

*33. Ademais, o recurso no âmbito administrativo tem ampla revisibilidade, de modo que a autoridade revisora da decisão impugnada pode analisar toda a matéria envolvida nos autos, ainda que não tenha havido impugnação, por parte do recorrente, de todos os aspectos constantes no respectivo processo administrativo. Assim, a interposição de recurso administrativo, mesmo se este não estiver bem fundamentado, garante o direito ao*

*acusado de que outra autoridade julgue a conduta pela qual está sendo processado.*

*34. Sendo assim, entende-se que o rigor formal do recurso administrativo é mais atenuado em relação ao exigido para os recursos judiciais. Neste sentido, ensina ainda José dos Santos Carvalho Filho:*

*Outro aspecto é o relativo à forma dos recursos. Como já tivemos a oportunidade de salientar, por mais de uma vez, os recursos não dispensam os pontos básicos do formalismo (petição escrita, assinada etc.) porque assim exigem os princípios administrativos aplicáveis. Entretanto, o rigor formal é mais atenuado do que o exigido para os recursos judiciais. Nenhuma forma especial relativa ao conteúdo do recurso é cobrada do recorrente. Assim, este não precisa de advogado para representá-lo, o que torna possível que ele mesmo aponte suas razões, mesmo que estas não tenham as mínimas condições de aceitabilidade. Não se lhe exige estilo ou perfeição no emprego do idioma. Na verdade, nem o motivo do pedido revisional é condição de conhecimento do recurso. (fls. 907) (grifo no original)*

101. Concluiu-se, assim, que o princípio da dialeticidade, entendido como um desdobramento do requisito da regularidade formal, ainda restará observado caso minimamente demonstrada, na peça recursal, as razões de inconformismo com a decisão administrativa impugnada. Em outras palavras, expostos, mesmo que sucintamente, os motivos que geraram o inconformismo da parte interessada com a decisão sancionatória prolatada, deve-se conhecer do recurso administrativo. Eventual deficiência argumentativa da peça recursal deverá desaguar, eventualmente, no não provimento do recurso.

102. Por essas razões, recomenda-se a adequação da proposta de alteração do teor do subitem 6.4, VI, da Minuta de Tratamento de Pados ao entendimento exposto por este órgão de consultoria jurídica no Parecer nº 506/2016/PFE-ANATEL-SEDE/PGF/AGU, segundo o qual o recurso administrativo somente deixará de ser conhecido, no tocante à sua regularidade formal e, conseqüentemente, ao atendimento do princípio da dialeticidade, caso a parte interessada não demonstre, ainda que minimamente, as razões de seu inconformismo com a decisão sancionatória impugnada. Apresenta-se, assim, a título de sugestão, a seguinte redação para o comando ora em estudo:

#### **Sugestão da PFE**

*6.4. O recurso administrativo, dentre outras hipóteses, não deve ser conhecido quando:  
(...)*

*VI - não demonstrado, ainda que sucintamente, as razões do inconformismo da parte interessada com a decisão sancionatória prolatada.*

#### **Subitem 6.5.2**

103. A área técnica propõe, na Minuta de Manual ora em exame, a seguinte redação para o subitem 6.5.2, que trata da regular possibilidade de fornecimento de subsídios técnicos ou de realização de diligências durante a fase recursal do Pado:

*6.5.2. Caso os subsídios técnicos fornecidos ou outra diligência realizada resultem em fato novo ou alterem a autuação em prejuízo do interessado, deve ser providenciada a intimação, mediante alegações finais, para que ele se manifeste no prazo de 15 (quinze) dias.*

104. Cabe ressaltar, neste ponto, que o fato novo ou a alteração da autuação provenientes do fornecimento de subsídios técnicos ou da realização de diligências não poderão consistir na apuração de novas infrações, visto que o processo punitivo já se encontra em fase avançada, com recurso interposto contra a sanção administrativa já aplicada em razão da apuração de irregularidades que constaram, especificamente, do ato de instauração do Pado. Portanto, os fatos novos ou a alteração de autuação surgidos na fase recursal, que exigem a intimação do interessado para a apresentação de nova manifestação de defesa, devem dizer respeito, tão somente, às mesmas infrações que ensejaram a instauração do processo punitivo. Os novos fatos obtidos pela Agência em fase recursal que indiquem a prática de outras infrações pelo recorrente que não aquelas apuradas no Pado em curso deverão ser averiguados em processo instaurado com essa específica finalidade.

105. Vale mencionar, ainda, que esta Procuradoria não vislumbra óbice jurídico quanto à opção de a Agência conferir nova oportunidade para manifestação do atuado após uma alteração do entendimento da Agência, no caso concreto, quanto à norma que restou violada pela infração apurada, todavia, isso não significa que a ausência dessa intimação comine nulidade à decisão administrativa que considerada como violada norma diversa da indicada pela Agência na notificação para defesa.

106. A verificação de nulidade no processo depende da constatação de prejuízo à ampla defesa e ao contraditório. Esse prejuízo não deve ser presumido, razão pela qual a modificação de capitulação legal da infração, sem intimação prévia para manifestar-se quanto a essa modificação, por si só, não implica nulidade da decisão administrativa que considera que a infração violou norma diversa da apontada na notificação para defesa.

107. Por fim, como as alegações finais consistem, nos termos do art. 44 da Lei nº 9.784/1999 e do art. 82, § 3º, do Regimento Interno, na peça de defesa a ser apresentada, no prazo de 10 (dez) dias, logo após o encerramento da fase de instrução processual, recomenda-se um ajuste meramente redacional. Apresenta-se, assim, a título de sugestão, a seguinte redação para o comando ora em estudo:

### **Sugestão da PFE**

*6.5.2. Caso os subsídios técnicos fornecidos ou outra diligência realizada resultem em fato novo ou alterem a norma violada pela prática da infração em prejuízo do interessado, desde que relacionados às mesmas infrações que motivaram a instauração do Pado, deve ser providenciada a intimação para que ele se manifeste no prazo de 15 (quinze) dias.*

### **Subitem 6.6**

108. Esta Procuradoria, por meio do Parecer nº 511/2014/IGP/PFE/ANATEL/PGF/AGU, teve oportunidade de asseverar que a autoridade recorrida, ao receber o recurso administrativo, deve, primeiramente, rever o ato impugnado, caso seja ilegal, antes mesmo de examinar a admissibilidade do recurso. É que, nos termos do referido opinativo, *“verificado que a própria decisão é nula, o conteúdo do recurso passa a ser irrelevante de modo que a providência que se impõe é a expedição de nova decisão, com abertura de novo prazo recursal”*.

109. Portanto, esta Procuradoria recomenda a alteração da ordem de apresentação dos incisos I e III do subitem 6.6, para que se evidencie que o informe de análise do recurso administrativo deve tratar das questões de legalidade do ato impugnado, que devem ser conhecidas de ofício, antes de apreciar os requisitos de admissibilidade do recurso interposto. Apresenta-se, assim, a título de sugestão, a seguinte redação para o comando ora em estudo:

### **Sugestão da PFE**

*6.6. Analisado o recurso administrativo, deve ser elaborado Informe contendo:*

***I - apreciação das questões de legalidade que devam ser conhecidas de ofício (revisão de ofício);***

***II - apreciação dos requisitos de admissibilidade constantes no subitem 6.4;***

***III - apreciação das razões recursais;***

*IV - apreciação quanto à aplicabilidade ou inaplicabilidade de Súmula Vinculante;*

*V - proposta de decisão quanto ao juízo de admissibilidade;*

*VI - proposta de decisão quanto ao juízo de retratação; e,*

*VII - proposta de decisão de juízo de mérito.*

### **Subitem 6.8**

110. Tendo em vista a orientação expressamente disposta no subitem 6.6, de apreciação, por ocasião da interposição de recurso administrativo, das questões de legalidade da decisão impugnada que devam ser conhecidas de ofício (revisão de ofício), inclusive, nos termos do tópico anterior deste parecer, em momento anterior à apreciação dos requisitos de admissibilidade do próprio recurso, aproveita-se a oportunidade para sugerir a **exclusão**, por redundância, do subitem 6.8, que traz em seu bojo comando com semelhante teor (“Em caso de não conhecimento do recurso administrativo, deve ser verificada a existência de questões de legalidade que ensejem a revisão de ofício.”).

### **Subitem 6.8.1**

111. Em razão da sugestão desta Procuradoria de exclusão, por redundância, do teor do subitem 6.8 da Minuta, sugere-se que o subitem 6.8.1 ora tratado seja reenumerado como subitem 6.8. Recomenda-se, ademais, a substituição da expressão “questões de legalidade” pelo termo “vícios de legalidade”, o que deixaria o referido comando com a seguinte redação:

### **Sugestão da PFE**

***6.8. Não constituem vícios de legalidade, passíveis de revisão de ofício da decisão recorrida, a consideração equivocada de circunstâncias agravantes/atenuantes, bem como o reexame da dosimetria da sanção.***

### **Subitem 6.14**

112. A Minuta ora em exame propõe alteração no texto do subitem 6.14 do Manual de Tratamento de Pados, que deixaria de indicar, como causa para o não conhecimento do recurso previsto no art. 115, § 2º, do Regimento Interno, a inexistência de combate às razões do não conhecimento do recurso administrativo anterior, para recomendar, em seu lugar, o não conhecimento da referida peça recursal *“quando as razões sejam incompreensíveis ou claramente dissociadas do objeto do processo”*.

113. A propósito dessa questão, remete-se, *in totum*, às considerações tecidas neste opinativo ao tratar do subitem 6.4, no sentido de recomendar a adequação da proposta de alteração desses comandos tematicamente correlacionados ao entendimento exposto por este órgão de consultoria



jurídica no Parecer nº 506/2016/PFE-ANATEL-SEDE/PGF/AGU, segundo o qual o recurso administrativo somente deixará de ser conhecido, no tocante à sua regularidade formal e, conseqüentemente, ao atendimento do princípio da dialeticidade, caso a parte interessada não demonstre, ainda que minimamente, as razões de seu inconformismo com a decisão sancionatória impugnada. Apresenta-se, assim, a título de sugestão, a seguinte redação para o subitem ora em estudo:

**Sugestão da PFE**

*6.14. O recurso previsto no art. 115, § 2º do RIA não será conhecido quando não demonstrado, ainda que sucintamente, as razões do inconformismo da parte interessada com a decisão de não conhecimento anteriormente prolatada.*

**2.5 Considerações referentes ao Item 7 da Minuta de Manual de Tratamento de Pados (Revisão)**

**Subitem 7.3.1**

114. Recomenda-se, com o fim de mero aprimoramento, a substituição do termo “dispensando” pelo termo “dispensado”, ficando o comando em questão com a seguinte redação:

**Sugestão da PFE**

*7.3.1. Caso o Pado objeto da revisão possua suporte digital em Sistema da Agência, o interessado está **dispensado** da apresentação da cópia.*

**Subitem 7.7**

115. O subitem 7.7 da Minuta de Manual orienta que a PFE-Anatel deverá ser ouvida no procedimento de Revisão.

116. Ressalve-se, todavia, que a manifestação desta Procuradoria nos pedidos de revisão somente será obrigatória, nos termos do art. 7º, XI, “f”, da Portaria nº 642, de 26/07/2013, quando relativos a Pados instaurados contra detentoras de poder de mercado significativo, suas coligadas, controladas ou controladoras. Apresenta-se, assim, a título de sugestão, a seguinte redação para o comando ora em estudo:

**Sugestão da PFE**

*7.7. A PFE-Anatel deve ser ouvida **nos procedimentos de Revisão relativos a Pados instaurados contra detentoras de poder de mercado significativo, suas coligadas, controladas ou controladoras**, considerando o disposto no subitem 16.1.*

**2.6 Considerações referentes ao Item 11 da Minuta de Manual de Tratamento de Pados (Trânsito em julgado administrativo das decisões)**

**Subitem 11.3.1**

117. A redação do subitem 11.3.1 do Manual atualmente em vigor é a seguinte, *verbis*:

*11.3.1. Qualquer impugnação à decisão do Pado apresentada após o exaurimento da instância administrativa deve ser devolvida ao seu remetente.*

118. Já a proposta de nova redação para este subitem 11.3.1 é a seguinte:

*11.3.1. Em caso de petição extemporânea, entendida como aquela apresentada após o exaurimento da instância administrativa, deverá ser certificado nos autos a desnecessidade de sua análise, informando o fato ao peticionante*

119. A área técnica apresentou a justificativa para esta proposta de alteração nos itens 4.3.1 a 4.3.3, do Informe nº 36/2018.

120. Em síntese, busca-se adequar o Manual de PADOs da SFI ao entendimento do Conselho Diretor da ANATEL esposado na Súmula nº 21, de 10.10.2017, que trata das petições extemporâneas, nos seguintes termos, *verbis*:

*“As petições extemporâneas, quando não caracterizado abuso do exercício do direito de petição, devem ser conhecidas e analisadas pelo Conselho Diretor desde que protocolizadas até a data de divulgação da pauta de Reunião na Biblioteca e na página da*

*Agência na internet.*

*É facultado o exame dessas petições, no caso concreto, pelo Conselheiro ou pelo Conselho Diretor após o prazo estipulado e até o julgamento da matéria, sobretudo se a manifestação do interessado trazer a lume a notícia de fato novo ou relevante que possa alterar o desfecho do processo.*

*Não há necessidade de desentranhamento de petições extemporâneas, ainda que não conhecidas por esse órgão colegiado”.*

121. Ocorre, porém, que os temas tratados no subitem 11.3.1, do Manual e na Súmula nº 21, do Conselho Diretor da Anatel são diversos.

122. Enquanto o subitem 11.3.1 cuida de petições apresentadas pelos interessados após o exaurimento da instância administrativa, isto é, após o trânsito em julgado administrativo, a Súmula nº 21 cuida de petições apresentadas pelos interessados antes deste marco temporal, ainda que fora do momento oportuno. É o caso, por exemplo, de petições complementares a recursos já interpostos, mas ainda não julgados.

123. Sendo assim, embora não se possa falar em óbice jurídico à utilização da nomenclatura “petição extemporânea”, já que esta significa que a manifestação foi apresentada fora do momento correto, entende-se não ser adequado o acolhimento da proposta de alteração feita ao artigo 11.3.1, do Manual de PADOs da SFI, inclusive para não gerar qualquer espécie de confusão com a situação fática objeto da Súmula nº 21, do Conselho Diretor da ANATEL.

124. Caso, porém, a autoridade administrativa competente decida manter esta nomenclatura, considera-se essencial, ao menos, especificar qual é a espécie de petição extemporânea tratada pelo subitem 11.3.1, como, por exemplo, “**petição extemporânea impugnando a decisão do PADO, apresentada após o exaurimento da instância administrativa**”. Também se mostra relevante salientar as situações em que a petição extemporânea apresentada após o exaurimento da instância administrativa preenche os requisitos típicos de pedido de revisão ou de pedido de anulação, hipótese em que a Agência recebe a petição conforme um desses pedidos, desentranha dos autos do PADO e aplica o procedimento inerente ao pedido, na forma em que foi recebido pela Agência.

## **2.7 Considerações referentes ao Item 13 da Minuta de Manual de Tratamento de Pados (Prescrição)**

### **Subitem 13.3.2**

125. Para o subitem 13.3.2, que discrimina os primeiros marcos iniciais para a contagem dos prazos prescricionais, mantendo a redação do Manual atualmente em vigor, esta Procuradoria entende que seria oportuno incluir a expressão “após a instauração do PADO” logo após o termo “prescricionais”.

126. Isso porque, embora a prescrição intercorrente tratada no inciso I somente possa ocorrer após a instauração de um processo administrativo, a prescrição quinquenal tratada no inciso II pode ocorrer antes ou após a instauração do PADO, sendo que as suas causas interruptivas estão descritas no artigo 2º, da Lei nº 9.783/99.

127. Sendo assim, a intimação válida do interessado, mencionado no inciso II do subitem 13.3.2, somente pode ser considerada como o primeiro marco inicial para a contagem da prescrição quinquenal se o PADO já tiver sido instaurado. Antes disso, o primeiro marco inicial para a contagem do prazo da prescrição da pretensão punitiva é a data da concretização do fato infracional, conforme previsto no *caput* do artigo 1º da Lei nº 9.783/99.

128. Pelo exposto, este órgão jurídico apresenta a seguinte sugestão de redação para o subitem 13.3.2, do Manual: (destaque em negrito)

#### **Sugestão da PFE**

*“13.3.2. O primeiro marco inicial para a contagem de prazos prescricionais **após a instauração do PADO** é:*

*I - para a prescrição intercorrente: instauração do Pado, com a emissão do Despacho Ordinatório de Instauração ou com a entrega do Auto de Infração no momento da fiscalização; e,*

*II - para a prescrição quinquenal: intimação válida do interessado.”*

## **2.8 Considerações referentes ao Item 15 da Minuta de Manual de Tratamento de Pados (Sigilo/Acesso Restrito)**

### **Subitem 15.1.**

129. Verifica-se que o subitem 15.1 da proposta do novo Manual indica de forma equivocada o artigo 4º, V, da Portaria nº 912/2017, quando, na verdade, deveria remeter ao artigo 9º, VI, da mesma Portaria nº 912/2017, que fala da possibilidade de ampliação ou limitação do nível de acesso de documentos.

130. Pelo exposto, este órgão jurídico apresenta a seguinte sugestão de redação para o subitem 15.1, do Manual: (destaque em negrito)

### **Sugestão da PFE**

15.1. A atribuição de sigilo/acesso restrito aos documentos que compõem os autos do Pado deve ser **concedida** individualmente, sendo possível sua ampliação ou limitação sempre que necessário, **conforme artigo 9º, VI, da Portaria nº 912/2017.**

#### **Subitem 15.3.1.**

131. Este órgão jurídico entende necessário adequar a proposta de nova redação do subitem 15.3.1 ao disposto no artigo 27, da Portaria nº 912/2017, deixando-se claro, desde logo, que após a edição do respectivo ato ou da decisão, o nível de acesso restrito do documento preparatório deve ser redefinido para Público, exceto se incidir sobre outra hipótese legal de sigilo sobre os correspondentes documentos.

132. Pelo exposto, este órgão jurídico apresenta a seguinte sugestão de redação para o subitem 15.5.3, do Manual: (destaque em negrito)

### **Sugestão da PFE**

*“15.3.1. Após a edição do respectivo ato ou da decisão, o nível de acesso restrito do documento preparatório deve ser **redefinido para Público, exceto se incidir outra hipótese legal de sigilo sobre os correspondentes documentos, conforme previsto no artigo 27, da Portaria nº 912/2017.**”*

## **2.9 Considerações referentes ao Item 16 da Minuta de Manual de Tratamento de Pados (Hipóteses de manifestação obrigatória da Procuradoria Federal Especializada junto à ANATEL)**

#### **Subitem 16.1**

133. A área técnica sugere incluir mais dois incisos ao subitem 16.1, o qual dispõe sobre os casos de manifestação obrigatória da PFE-Anatel, nos termos do Regimento Interno da Anatel e da Portaria nº 642/2013.

134. Considerando que existem outras hipóteses além daquelas discriminadas nos diversos incisos deste subitem, e não obstante a hipótese genérica proposta no inciso VI, entende-se oportuno incluir a expressão “dentre outras” no próprio *caput* do dispositivo, deixando-se ainda mais claro que se trata de rol exemplificativo.

135. Além disso, conforme já dito anteriormente neste Parecer, mostra-se necessário consignar que a hipótese de manifestação obrigatória da Procuradoria nos casos de procedimento de revisão (inciso I) demanda o envolvimento de empresa com PMS, nos termos do artigo 7º, XI, “f”, da Portaria nº 642/2013.

136. Pelo exposto, este órgão jurídico apresenta a seguinte sugestão de redação para o subitem 16.1 e seu inciso I, *verbis*:

### **Sugestão da PFE**

*“16.1. São hipóteses de manifestação obrigatória da PFE-Anatel, **dentre outras**, nos termos do RIA c/c Portaria nº 642/2013 e suas alterações:*

*I - procedimentos de Revisão **relativos a Pados instaurados contra detentoras de poder de mercado significativo, suas coligadas, controladas ou controladoras, previsto no item 7;**”*

#### **Subitem 16.2.1**

137. O Subitem 16.2.1 estabelece uma exceção à regra constante no subitem 16.2.1, do Manual de PADOs no âmbito da SFI, a qual determina que o encaminhamento dos autos à PFE/Anatel deve ocorrer após a elaboração do Informe e sempre no momento imediatamente anterior à decisão. Consoante este dispositivo, nos casos pertinentes ao agravamento da sanção da recorrente (*reformatio in pejus*), o processo pode ser encaminhado após a apresentação de alegações finais pela interessada. Confira-se, *verbis*:

*“16.2. O encaminhamento para a PFE-Anatel deve ocorrer após a elaboração de Informe e sempre em momento imediatamente anterior à decisão da autoridade competente.*

*16.2.1 Nos casos do subitem 16.1, III, o Processo deve ser encaminhado para a PFE-Anatel após apresentação de alegações finais”*

138. Este órgão jurídico entende que não há razão para o estabelecimento desta regra

excepcional. Pelo contrário, considera essencial que os autos sejam enviados à Procuradoria em momento posterior à análise das alegações da entidade pela área técnica, já que esta situação viabiliza o exame dos aspectos jurídicos do processo em face de situações fáticas e entendimentos técnicos já consolidados nos autos.

139. Acrescente-se que o envio dos autos para manifestação da Procuradoria sem a análise prévia da área técnica tem ensejado a realização de diligências para a melhor instrução dos processos, o que tem causado embaraços e atrasos desnecessários nos andamentos dos feitos.

140. Por fim, o afastamento desta situação excepcional também possui a vantagem de uniformizar o rito processual no âmbito da Agência em todos os processos, acabando com eventuais especificidades processuais a depender dos objetos e das matérias analisadas nos processos.

141. Nesse passo, a título de exemplo, vale mencionar que esta Procuradoria fez sugestão similar à presente quando da análise da minuta do novo Regimento Interno da Anatel, sendo oportuno transcrever os itens 428 a 431 do Parecer lançado naquele processo (Parecer nº 892/2018, aprovado em 21.12.2018 - Processo nº 53500.052390/2017-85), *verbis*:

*“428. O artigo 82 da minuta do novo RIA trata das hipóteses de instauração do procedimento de anulação. O artigo 83 cuida da anulação de ato administrativo e o artigo 84 da anulação de ato normativo.*

*429. Embora o novo RIA estabeleça a necessidade de manifestação da Procuradoria sobre os pedidos de anulação de ato administrativo e de ato normativo, ele não prevê a análise prévia pela área técnica competente, o que significa dizer que ele mantém a sistemática adotada no atual RIA.*

*430. Ocorre que este rito processual tem mostrado a necessidade de manifestação prévia da área técnica sobre as consequências e os aspectos materiais, regulatórios e fáticos que a pretendida anulação do ato poderá ocasionar no setor, antes de a Procuradoria efetivamente exarar seu Parecer.*

*431. Sendo assim, este órgão jurídico sugere a inclusão de previsão expressa de manifestação da área técnica antes do envio dos autos à Procuradoria nos artigos 83 e 84, os quais tratam, respectivamente, da anulação de atos administrativos e da anulação de atos normativos. Propõe-se, por consequência, a seguinte redação para os citados dispositivos, com destaque para os acréscimos, verbis:”*

142. Pelo exposto, este órgão jurídico opina pela supressão do subitem 16.2.1, do novo Manual de PADOs no âmbito da SFI, o qual, aliás, já consta no Manual atualmente em vigor, com o mesmo teor.

## **2.10 Considerações referentes ao Item 18 da Minuta de Manual de Tratamento de Pados (Disposições Finais)**

### **Subitem 18.2.1**

143. Conforme exposto nos itens 4.3.8 e 4.3.9, do Informe nº 36/2018, propõe-se a inclusão de dois subitens no Manual de PADOs da SFI para consagrar o entendimento de que não são cabíveis embargos de declaração no âmbito administrativo (subitem 18.2), e que a petição apresentada com esta finalidade deve ser recebida como Direito de Petição mas, ato contínuo, indeferida pela autoridade que proferiu a decisão embargada (subitem 18.2.1).

144. O fundamento utilizado neste particular reside no entendimento firmado pelo Conselho Diretor da ANATEL no processo nº 53500.081460/2017-11 (Análise nº 350/2017/SEI/AD - SEI nº 2210639 - e Acórdão nº 128 - SEI n 2508008).

145. Observa-se, no entanto, a existência de óbice jurídico para afirmação feita no subitem 18.2.1 de que a petição, recebida com base no direito constitucional de petição, deve ser indeferida pela autoridade embargada.

146. Ora, essa regra contempla uma espécie de indeferimento automático e incondicional da petição apresentada pelo interessado, independentemente dos argumentos lançados ou da situação que se constante, o que longe de assegurar o direito constitucional de petição, com ele é conflitante.

147. Vale dizer, não basta apenas reconhecer formalmente um suposto direito de petição, deixando de observá-lo em seu aspecto material, que é justamente a análise daquilo que o interessado postula ou leva ao conhecimento da Administração.

148. Esta Procuradoria já teve a oportunidade de analisar a incidência do direito de petição nos processos administrativos em trâmite na ANATEL, bem como a influência e aplicação de diversos princípios constitucionais/administrativos no âmbito da Agência, como o da verdade real, notadamente nos casos em que os interessados apresentavam petições intempestivas ou em momentos processuais inadequados.

149. A título de exemplo, cite-se o Parecer nº 473/2011, que cuidou das petições extemporâneas apresentadas após a interposição dos recursos, e o Parecer nº 845/2014, que tratou da apresentação de defesa após o transcurso do prazo. Deste último, transcrevemos os seguintes trechos, *verbis*:

*“7. A questão colocada a esta Procuradoria é se a defesa apresentada intempestivamente, no âmbito do PADO, deve ser recebida e apreciada pela Agência.*

*8. Este órgão jurídico tem entendido no sentido de que a manifestação da parte interessada, ainda que seja apresentada após o prazo estipulado pelo Regimento Interno da Anatel, deve ser apreciada pela Agência, uma vez que ela está no pleno exercício do seu*

*direito de petição, assegurado no art. 5º, inc. XXXIV, da Constituição Federal de 1988. Vale lembrar que a materialização do contraditório e da ampla defesa dá-se com a concretização do direito de petição que adquire status intransponível no âmbito administrativo, conforme sua consagração na Lei de Processo Administrativo - LPA (Lei nº 9.784, de 1999).*

*9. A LPA deu forma aos princípios de regência dos processos administrativos, por derivação dos princípios constitucionais, no que concerne à manifestação dos administrados no seu curso.*

*10. O certo é que o direito de petição, constitucionalmente assegurado, orienta para o recebimento do pedido da parte interessada, de modo que não haverá qualquer prejuízo no que toca a seu direito ao contraditório e à ampla defesa, visto que seus argumentos serão devidamente conhecidos pelo órgão competente da Agência, em atendimento ao direito constitucional de peticionar.*

*11. Nesse aspecto, vale ressaltar que o art. 27 da LPA e o art. 112 do RIA preconizam que o desatendimento da intimação para manifestação nos autos, pela parte interessada, não importa o reconhecimento da verdade dos fatos, nem a renúncia a direito pelo administrado. Confirmam-se os termos dos citados dispositivos, in verbis:*

#### **LPA**

*Art. 27. O desatendimento da intimação não importa o reconhecimento da verdade dos fatos, nem a renúncia a direito pelo administrado.*

*Parágrafo único. No prosseguimento do processo, será garantido direito de ampla defesa ao interessado.*

#### **RIA**

*Art. 112. Devem ser objeto de intimação os atos do processo que resultem em imposição de deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades e os atos de outra natureza de interesse do administrado.*

*Parágrafo único. O desatendimento da intimação não importa o reconhecimento da verdade dos fatos, nem renúncia a direito por parte do administrado.*

*12. Ou seja, se a parte descumprir o prazo previsto regimentalmente para apresentação de sua defesa à infração que lhe fora imputada, sua omissão ou extemporaneidade em sua manifestação não terão o condão de caracterizar renúncia a direito, ou mesmo reconhecimento dos fatos cuja prática lhe foi atribuída. Portanto, não existe fundamentação legal para que, no âmbito do processo administrativo, a defesa apresentada extemporaneamente não seja conhecida e apreciada pela Agência.*

*13. Ademais, vige no processo administrativo o princípio da verdade material, no qual o administrador público está autorizado a buscar a realidade dos fatos que a constituíram. Por mais esse motivo, é recomendável que o administrador público persiga a verdade real, a fim de apurar o que realmente aconteceu no mundo dos fatos, e não apenas o que foi trazido formalmente aos autos do processo com observância dos prazos previstos em ato normativo.*

*14. Nesse sentido, confirmam-se as lições de José dos Santos Carvalho Filho acerca desse princípio, in verbis:*

*É o princípio da verdade material que autoriza o administrador a perseguir a verdade real, ou seja, aquela que resulta efetivamente dos fatos que a constituíram. Nos processos judiciais, como bem observa HELY LOPES MEIRELLES, viceja o princípio da verdade formal, já que o juiz se limita a decidir conforme as provas produzidas no processo, em obediência ao velho brocardo quod non est in actis non est in mundo.*

*Pelo princípio da verdade material, o próprio administrador pode buscar as provas para chegar à sua conclusão e para que o processo administrativo sirva realmente para alcançar a verdade incontestável, e não apenas a que ressaí de um procedimento meramente formal. Devemos lembrar-nos de que nos processos administrativos, diversamente do que ocorre nos processos judiciais, não há propriamente partes, mas sim interessados, e entre estes se coloca a própria Administração. Por conseguinte, o interesse da Administração em alcançar o objeto do processo e, assim, satisfazer o interesse público pela conclusão calcada na verdade real, tem prevalência sobre o interesse do particular. Por isso é que esse princípio serve também como fundamento da reformatio in pejus, como examinamos anteriormente.*

*Vale citar, ainda, trechos do Parecer nº 473/2011/DFT/PGF/PFE-Anatel, que, dentre outras diversas manifestações desta Procuradoria, se posicionou de acordo com a possibilidade de recebimento de petições da parte interessada, em observância aos princípios da ampla*

defesa, do contraditório e da verdade material, bem como do direito de petição. Confrim-se, in verbis:

**II. (b). Da admissibilidade da petição de fls. 177/182 apresentada após a interposição do Recurso Administrativo.**

21. Após a interposição do Recurso Administrativo tempestivo, a concessionária juntou aos autos a petição de fls. 177/182.

22. Desse modo, o Conselheiro Diretor solicitou esclarecimento acerca da admissibilidade de petições apresentadas após a interposição de Recursos Administrativos ou Pedidos de Reconsideração, considerando que, em muitos casos, essas petições deixaram de ser conhecidas pelo Conselho Diretor em virtude da ocorrência da preclusão consumativa. Assim, considerando o princípio da verdade material, solicitou que este órgão jurídico avaliasse a admissibilidade da petição de fls. 177/182.

23. No Direito brasileiro, não há sistematização uniforme para o processo administrativo, como existe para o processo judicial. Por isso, não se pode esperar uma rigidez absoluta para os processos administrativos. Entretanto, mesmo sem sistematização uniforme, o processo administrativo recebe o influxo de princípios e normas jurídicas para que seja possível a sua conclusão dentro das regras gerais de direito.

24. Com efeito, o art. 2º da Lei nº 9.784/1999, que dispõe sobre o Processo Administrativo Federal, estabelece que a Administração Pública obedecerá dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

25. O princípio do devido processo legal (*due process of law*) é daqueles mais relevantes quando se trata de examinar os efeitos da relação jurídica entre o Estado e os administrados. A Constituição vigente referiu-se ao devido processo legal dentro do capítulo dos direitos e garantias fundamentais. Dispõe o art. 5º, LIV, da CF:

“Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

26. Importante mencionar, ainda, o princípio do contraditório e da ampla defesa, expresso no art. 5º, LV, da CF/1988, que estabelece que aos litigantes, em processo administrativo ou judicial, e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recurso a ela inerentes. Referido princípio recai efetivamente sobre os processos administrativos litigiosos.

27. Cumpre destacar, por último, que o processo administrativo é regido, ainda, pelo princípio do informalismo procedimental e pelo princípio da verdade material.

28. O princípio do informalismo significa que, no silêncio da lei ou de ato regulamentares, não há para o administrador a obrigação de adotar excessivo rigor na tramitação dos processos administrativos, tal como ocorre, por exemplo, nos processos judiciais. Ao administrador caberá seguir um procedimento que seja adequado ao objeto específico a que se destinar o processo.

29. Já o princípio da verdade material autoriza o administrador a perseguir a verdade real, ou seja, aquela que resulta efetivamente dos fatos que a constituíram. Nos processos judiciais, como bem observa Hely Lopes Meirelles, viceja o princípio da verdade formal, já que o juiz se limita a decidir conforme as provas produzidas no processo, em obediência ao velho brocardo *quod non est in actis non est in mundo*. [HELY LOPES MEIRELES, Dir. Admin. Brasileiro, 29ª ed., 2004, p. 587.

30. Pelo referido princípio, o próprio administrador pode buscar as provas para chegar à sua conclusão e para que o processo administrativo sirva realmente para alcançar a verdade incontestável, e não apenas a que ressaia de um procedimento meramente formal.

16. Assim, em observância ao princípio da verdade material, a defesa apresentada pela parte interessada após o prazo previsto regimentalmente para seu oferecimento deve ser apreciada pela Agência.

17. Desse modo, se no momento de prolação da decisão, no âmbito do PADO, houver peça de defesa juntada aos autos, a autoridade julgadora deve apreciá-la, ainda que tenha sido

150. Além disso, importante registrar que esta conclusão quanto ao indeferimento automático e a *priori* desta petição apresentada pelo interessado não está contemplada na Análise nº 350/2017/SEI/AD e, conseqüentemente, no Acórdão nº 128 (SEI nº 2508008), utilizados como fundamento pela área técnica para sugerir a inclusão do subitem em análise.

151. Na verdade, este precedente do Conselho Diretor da ANATEL limita-se a consagrar o entendimento geral e abstrato de que não são cabíveis embargos de declaração no âmbito administrativo, sendo que a petição apresentada com esta finalidade deve ser conhecida como petição, à luz do direito constitucional de petição inserto no artigo 5º, XXXIV, “a”, da Constituição Federal. A decisão pelo indeferimento do pedido formulado pelo recorrente deu-se na análise do caso concreto, que não pode ser considerada como uma orientação cogente e automática para outros casos processualmente análogos, de forma a dispensar a própria análise das alegações do administrado.

152. Sendo assim, não há dúvidas de que esta expressão “indeferida” constante na parte final do subitem 18.2.1 deve ser suprimida do Manual de PADOs da SFI, já que violadora de vários princípios e direitos constitucionais/administrativos, dentre eles o direito de petição.

153. Pelo exposto, este órgão jurídico apresenta a seguinte sugestão de redação para o subitem 18.2.1, *verbis*: (destaque em negrito)

#### **Sugestão da PFE**

*18.2.1. A petição apresentada com a finalidade acima deve ser recebida, como exercício do Direito de Petição, e deve ser **analisada** pela autoridade que proferiu a decisão embargada.”*

### **2.11 Considerações referentes aos Enunciados**

154. O Grupo de Trabalho instituído para revisar o Manual de Tratamento dos PADOs no âmbito da SFI, ao elaborar o Informe nº 2/2019 (documento SEI nº 4137227) em resposta à demanda da Gerência de Suporte à Fiscalização (FISF) da SFI, registrou ter retirado do Manual as propostas de alterações dos Enunciados que constavam no Informe nº 36/2018, “*em face da existência de sinalização para sua exclusão da nova versão do Manual de Tratamento de Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pados), no âmbito da Superintendência de Fiscalização da Anatel*” (item 3.4, do Informe nº 2/2019).

155. De fato, a FISF considerou pertinente excluir todos os Enunciados do Manual, tendo em vista a possibilidade de sua alteração no âmbito do Grupo de Trabalho, que ainda estava em curso (cf. item 3.15, do Informe nº 70/2019/FISF/SFI, de 30.05.2019 - documento SEI nº 4163869). Ao final, sugeriu “*submeter o documento Minuta de Portaria FISF (SEI nº 4164004) à Consulta Interna para receber comentários e sugestões dos servidores da Agência.*” (item 3.20).

156. Ato contínuo, o Superintendente de Fiscalização deflagrou a Consulta Interna nº 836/2019 (documento SEI nº 4223349), submetendo esta Minuta de Portaria – frise-se, que não contemplou os enunciados – aos comentários e sugestões dos servidores da Agência, pelo prazo de 20 dias.

157. Após a análise das contribuições feitas na consulta Interna pelo Grupo de Trabalho (Informe nº 4/2019/GR08AT/GR08/SFI, de 28.08.2019 - documento SEI nº 4551031), sobreveio o Informe nº 157/2019/FISF/SFI (documento SEI nº 4572162), oriundo da Gerência de Suporte de Fiscalização.

158. Além da análise sobre o posicionamento do Grupo de Trabalho acerca destas contribuições, a FISF entendeu oportuno retornar com os Enunciados para o Manual, atualizando-os com recentes decisões do Conselho Diretor, “*em razão de sua importância na padronização das decisões nos Pados de atribuição da SFI*” (item 3.10, do Informe nº 157/2019)

159. Por consequência, apresentou a Minuta de Portaria FISF 4572536, ora objeto de análise por este órgão jurídico.

160. Como se vê, os textos referentes aos Enunciados não foram submetidos à Consulta Interna, já que excluídos da minuta de Portaria antes de sua submissão às considerações e críticas dos servidores da Agência, e reincluídos após a análise das contribuições pelo Grupo de Trabalho.

161. Quanto à necessidade de consulta interna, observa-se que, diferentemente do que ocorreu em relação ao texto do Manual, as propostas de Enunciados não foram submetidas à Consulta Interna. Nesse ponto, é importante que a área técnica avalie se as propostas de Enunciados constituem, na forma do art. 60 do Regimento Interno da Anatel, “documento ou matéria de interesse relevante”, a exemplo do texto do Manual, o que ensejaria a necessidade de submissão das propostas de Enunciados à Consulta Interna.

162. Em caso positivo, a edição da Portaria na forma como proposta (incluindo os Enunciados) exigiria a submissão das propostas de Enunciados à Consulta Interna, ressalvada a hipótese de dispensa justificada da Consulta Interna, na forma do §2º do art. 62 do Regimento Interno da Anatel, aprovado pela Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013.

163. No caso de a área técnica entender que as propostas de Enunciados não se enquadram como “documento ou matéria de interesse relevante”, a realização de nova Consulta Interna não se mostra necessária para a edição da Portaria tal como proposta (incluindo os Enunciados).

164. Pois bem.

165. Com relação aos Enunciados propriamente ditos, verifica-se que há divergências entre os verbetes propostos pelo Grupo de Trabalho no Informe nº 36/2018 e os verbetes apresentados pela FISF na última versão da Minuta de Portaria, ora em análise.

166. Ademais, ao contrário do que feito pelo Grupo de Trabalho, observa-se que a FISF não

apresentou qualquer fundamentação para as mudanças sugeridas, e que embora tenha mencionado no item 3.10, do Informe nº 157/2019 que os enunciados deveriam ser atualizados com recentes decisões do Conselho Diretor, não apontou e nem citou estes precedentes, com exceção do Enunciado nº 7, cuja nota de Rodapé nº 64 da Minuta de Portaria FISF 4572536 refere-se ao Acórdão nº 377, de 18.07.2019.

167. Deste modo, considera-se essencial que a FISF apresente a fundamentação pertinente a cada uma das propostas de inclusão ou alteração dos enunciados, pois embora se saiba que uma das características principais de um verbete seja consolidar um entendimento em um texto objetivo e de fácil compreensão e aplicação, mostra-se fundamental que o processo que lhe deu origem esteja apto a subsidiar eventual consulta em caso de questionamentos ou dúvidas, seja por terceiros ou interessados, seja pela própria Administração.

168. De qualquer forma, observa-se que não houve proposta de alteração para o Enunciado 1 que está atualmente em vigor.

169. De igual maneira, não houve proposta de alteração do conteúdo dos enunciados 6 e 7, mas apenas alteração de numeração para, respectivamente, os enunciados 5 e 6.

170. Com relação à classificação de infrações como de natureza grave, quando não expressamente descritas no artigo 9, § 3º, do RASA, entende-se que a área técnica deve apresentar fundamentação esclarecendo o seu enquadramento em uma das hipóteses ali previstas.

171. Foi o que fez, por exemplo, o Grupo de Trabalho no Informe nº 36/2018, quando consignou no item 6.5 que a infração de operação com potência acima da autorizada ocasiona, inevitavelmente, um aumento da área de prestação do serviço autorizado, o que enseja a obtenção de vantagem, conforme descrito no artigo 9º, § 3º, II, do RASA.

172. Da mesma forma, a própria FISF adotou esta prática na proposta de enunciado nº 9, apresentando, no próprio texto do verbete, a devida fundamentação para demonstrar o enquadramento da infração nele tratada em alguma das hipóteses insertas no artigo 9º, § 3º, do RASA.

173. Já na proposta apresentada pela FISF no enunciado 2, alínea “c”, que substituiu a circunstância fática da “potência acima da autorizada” apresentada pelo Grupo de Trabalho pela expressão “desacordo com as características técnicas aprovadas para o funcionamento da estação, após a publicação da Resolução nº 671/2016”, não houve qualquer referência a alguma das hipóteses listadas no RASA acerca da classificação de infrações como grave.

174. Além desta, outras situações infracionais foram previstas como de natureza grave sem qualquer fundamentação apta a demonstrar o enquadramento nas hipóteses previstas no artigo 9º, § 3º, do RASA, como, por exemplo, a comercialização de produtos não certificados/homologados citadas na proposta de Enunciado nº 3 feita na Portaria FISF 4572536.

175. Sendo assim, sugere-se que seja apresentada o enquadramento de determinada conduta infracional em alguma das hipóteses previstas no RASA para classificar uma infração como de natureza grave, no texto do próprio enunciado ou, ao menos, na fundamentação do documento técnico que lhe dá amparo, o que também servirá como medida de harmonização e padronização para todos os enunciados.

176. Pelo exposto neste subtópico, esta Procuradoria manifesta-se:

a) pela necessidade de que a área técnica avalie se as propostas de Enunciados também devem ser submetidas à Consulta Interna, à luz do artigo 60, do RIA;

b) pela necessidade de apresentação, pela Gerência de Suporte à Fiscalização, das razões e fundamentos pertinentes às propostas de enunciados constantes na Minuta de Portaria FISF 4572536, inclusive os precedentes do Conselho Diretor pertinentes;

c) pela necessidade de explicitar o enquadramento de determinada conduta infracional em alguma das hipóteses previstas no artigo 9º, § 3º, do RASA para sua classificação como de natureza grave, seja no texto do próprio enunciado, seja, ao menos, na fundamentação do documento técnico que lhe dá amparo.

### **3. CONCLUSÃO**

177. Por todo o exposto, esta Procuradoria Federal Especializada, unidade da Procuradoria-Geral Federal, órgão da Advocacia-Geral da União - AGU, apresenta as seguintes conclusões e sugestões à proposta de Manual de Tratamento de Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações (PADOs) que tramitam sob o rito ordinário no âmbito da Superintendência de Fiscalização da ANATEL:

#### **Subitem 1.1**

178. Como os Pados encontram-se primariamente disciplinados, no âmbito da Agência, tanto pelo Regimento Interno da Anatel (RIA), aprovado pela Resolução nº 612, de 29/04/2013, como pelo Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas (RASA), aprovado pela Resolução nº 589, de 07/05/2012, recomenda-se que o subitem 1.1 também faça referência expressa àquele primeiro diploma regulamentar;

#### **Sugestão da PFE**

*1.1. Este Manual objetiva padronizar o tratamento de Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigações (Pados) que tramitam sob rito ordinário, nos termos **do***



**Regimento Interno da Anatel (RIA) e do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas (Rasa), e cuja competência para proferir decisão administrativa seja da Superintendência de Fiscalização (SFI).**

### **Subitem 1.2**

179. Sugere-se, a fim de se evitar que o conceito mais abrangente de infração técnica fique restrito a apenas uma de suas quatro hipóteses, a supressão da expressão "*também denominada de infrações técnicas de telecomunicações e de radiodifusão*", constante do subitem 1.2., I, da Minuta sob exame, com a inclusão da qualificadora "técnicas" na referência específica às infrações relativas ao uso irregular do espectro de radiofrequências;

#### **Sugestão da PFE**

*1.2. São de competência da SFI a instauração, instrução e aplicação de sanções em Pados referentes às seguintes infrações:*

*I - infrações **técnicas** relativas ao uso irregular do espectro de radiofrequências, com fundamento nos arts. 1º, parágrafo único, e 19 da LGT; no RUER; e nos regulamentos específicos de cada serviço de telecomunicações, inclusive radiodifusão;*

### **Subitem 3.3.1.1**

180. Sugere-se o aprimoramento da redação proposta:

#### **Sugestão da PFE**

*3.3. Intimação*

*(...)*

*3.3.1.1. A recusa **certificada** de recebimento do instrumento de intimação, **quando o referido ato de comunicação for executado por servidor da Agência encarregado**, faz operar a intimação pessoal. Quando a recusa se der em intimação encaminhada por meio dos Correios, faz-se necessária a intimação editalícia do interessado.*

### **Subitem 3.3.2**

181. Sugere-se a alteração do subitem 3.3.2 da Minuta de Manual ora em análise, de modo que seja explicitado que, nos Pados iniciados por auto de infração, a intimação se efetivará com a entrega do referido documento à fiscalizada, cuja emissão deverá seguir o previsto no item 6.7 da Portaria nº 1.290/2017;

#### **Sugestão da PFE**

*3.3. Intimação*

*3.3.2. Nos casos em que o Pado seja iniciado por Auto de Infração, a intimação **se opera, nos termos do art. 83, caput, do Regimento Interno, com a entrega do referido documento à fiscalizada, cuja emissão deve seguir o quanto previsto no item 6.7 da Portaria nº 1.290, de 19 de setembro de 2017.***

### **Subitem 3.3.4**

182. Recomenda-se a alteração do subitem 3.3.4, para que nele conste expressamente a orientação de juntada aos autos, pela Agência, de todos os registros das pesquisas realizadas nos sistemas acessíveis pela Agência na busca por novos endereços de intimação da parte interessada;

#### **Sugestão da PFE**

*3.3. Intimação*

*3.3.4. Caso a intimação inicial seja devolvida, o Coordenador Regional de Processo de Fiscalização, ou o servidor por ele designado, deve buscar endereços alternativos, especialmente mediante consulta no Infoseg, **juntando aos autos todos os registros das pesquisas realizadas**, ou outra forma de notificação.*

### **Subitem 3.3.5**

183. Para o subitem 3.3.5, considerando as observações apresentadas na fundamentação deste Parecer, sugere-se a seguinte redação:

## **Sugestão da PFE**

### *3.3. Intimação*

*3.3.5. Os motivos de devolução de correspondência devem ser analisados antes que ocorra a intimação por edital, da seguinte forma:*

*MOTIVO DA DEVOLUÇÃO: AUSENTE (Quando o objeto for destinado a endereço residencial e não puder ser entregue. Destinatário ausente.)*

*TRATAMENTO: Recomenda-se pesquisar nos autos e nos sistemas aos quais a Anatel possui acesso eventual endereço diverso (inclusive, CEP diverso) do autuado, , sempre juntando aos autos os comprovantes de busca. Recomenda-se, ainda, pesquisar nos autos o endereço de procurador constituído. Caso não haja nenhuma informação, entende-se que o domicílio é indefinido, nos termos do art. 26, § 4º, da LPA, o que enseja a intimação por edital.*

### **Subitem 3.4.1**

184. Sugere-se que seja esclarecido pela área técnica se a proposta de supressão dos incisos VI e VII do subitem 3.4.1 do atual Manual de Tratamento de Pados:

i) teria a pretensão de extinguir a obrigação da SFI de comunicar o MCTIC sobre a ocorrência dos fatos hoje tratados nos incisos VI e VII do subitem 3.4.1 do atual Manual de Tratamento de Pados, aprovado pela Portaria nº 468, de 28/04/2016, hipótese que também exigiria a revogação dos dispositivos correspondentes previstos na Instrução de Fiscalização sobre Preparação, Execução e Conclusão de Ações de Fiscalização, aprovada pela Portaria nº 1.290, de 19/09/2017; ou

ii) teria a pretensão de manter a referida obrigação no âmbito da SFI, excluindo, porém, a obrigatoriedade da juntada formal dos ofícios ao MCTIC apontados no subitem 3.4.1, VI e VII, do atual Manual de Tratamento de Pados para que ato de instauração do processo punitivo seja considerado regular.

185. Recomenda-se, em suma, que a área técnica, inclusive em razão do disposto nos subitens 8.2.13, 8.2.13.1 e 10.4 da Instrução de Fiscalização aprovada pela Portaria nº 1.290/2017, reavalie se os ofícios ao MCTIC especificados nos incisos VI e VII do subitem 3.4.1 do atual Manual de Tratamento de Pados devem ser realmente excluídos do rol de documentos cuja juntada aos autos confere regularidade ao ato de instauração de Pados. Caso a área técnica ratifique sua proposição pela supressão dos mencionados incisos, sugere-se que a modificação proposta seja fundamentada nos autos.

### **Subitem 3.4.1.1 e demais subitens correlacionados**

186. Recomenda-se que os subitens 3.4.1.1, 3.4.1.2, 5.3.1, 5.3.2, 5.4.7 e 6.17 da Minuta de Manual de Tratamento de Pados, relativos às situações de baixa da inscrição no CNPJ de pessoas jurídicas fiscalizadas pela Agência, sejam reelaborados levando-se em conta a impossibilidade de redirecionamento do processo sancionador aos sócios, administradores e demais titulares nas hipóteses em que a pessoa jurídica fiscalizada tenha sido regularmente extinta antes da constituição definitiva do crédito e não houver a comprovação nos autos da prática de atos ilícitos por seus titulares;

## **Sugestão da PFE**

### **3.4. Conclusão da Instauração**

*3.4.1. Considera-se regularmente instaurado, o Pado que contenha:*

*(...)*

*IV - comprovação de inscrição do interessado na Receita Federal (CPF ou CNPJ);*

*(...)*

*3.4.1.1. Na verificação do subitem 3.4.1, IV, caso seja constatada a baixa regular da inscrição no CNPJ da pessoa jurídica fiscalizada antes da instauração do Pado e, por via de consequência, da constituição definitiva do crédito pela Agência, não cabe responsabilizar os respectivos sócios, administradores e demais titulares, impondo-se, neste caso, o arquivamento dos autos, ressalvado o disposto no item subsequente.*

*3.4.1.1.1 No caso de constatar indícios da prática de atos ilícitos pelos respectivos sócios, administradores e demais titulares, que possam ensejar a desconsideração da personalidade jurídica, a Agência deverá apurar se deve haver responsabilização desses titulares pelo débito. 3.4.1.2. Caso seja constatada, na verificação do subitem 3.4.1, IV, a baixa da inscrição no CNPJ, por irregularidade, da pessoa jurídica fiscalizada antes da instauração do Pado, deve-se responsabilizar diretamente os sócios, administradores e demais titulares da entidade irregularmente dissolvida.*

*3.4.1.3. No caso do subitem anterior, o GRFI deve elaborar Despacho Ordinatório de Instauração, substituindo o documento instaurador anterior, caso existente, em desfavor da entidade, se a infração foi praticada anteriormente à baixa da inscrição no CNPJ, e de todos os sócios, administradores e demais titulares, retomando-se à fase de intimação dos*

interessados para a apresentação de defesa administrativa.

(...)

## **5. DECISÃO**

(...)

*5.3. Verificado que o Pado está apto a ser decidido e sendo o interessado pessoa jurídica, deve ser verificada a sua situação cadastral perante a Receita Federal.*

*5.3.1. Apurada a ocorrência da baixa regular da inscrição no CNPJ da pessoa jurídica infratora durante a tramitação do Pado e antes da constituição definitiva do crédito pela Agência, não cabe redirecionar o processo sancionador contra os respectivos sócios, administradores e demais titulares, impondo-se, neste caso, o arquivamento dos autos, ressalvado o disposto no item subsequente.*

*5.3.1.1 No caso de constatar indícios da prática de atos ilícitos pelos respectivos sócios, administradores e demais titulares, que possam ensejar a desconsideração da personalidade jurídica, a Agência deverá apurar se deve haver responsabilização desses titulares pelo débito.*

*5.3.2. Apurada a ocorrência da baixa da inscrição no CNPJ, por irregularidade, da pessoa jurídica infratora durante a tramitação do Pado, a autuação deve ser retificada, a fim de que os sócios, administradores e demais titulares da entidade irregularmente dissolvida sejam incluídos no polo passivo do Pado como responsáveis solidários.*

*5.3.3. No caso do subitem anterior, deve ser emitido novo Despacho Ordinatório de Instauração, a fim de substituir o documento instaurador anterior, em desfavor da entidade, se a infração foi praticada anteriormente à baixa da inscrição no CNPJ, e de todos os sócios, administradores e demais titulares, os quais devem ser intimados para a apresentação de defesa administrativa e continuidade regular do procedimento.*

(...)

*5.4.7. Nos casos de baixa da inscrição no CNPJ, por irregularidade, da pessoa jurídica infratora durante a tramitação do Pado, a decisão condenatória deve impor a sanção à pessoa jurídica infratora, se a infração foi praticada anteriormente à baixa da inscrição no CNPJ, com o reconhecimento da responsabilidade solidária de todos os sócios, administradores e demais titulares, pelo cumprimento da decisão.*

(...)

## **6. RECURSO ADMINISTRATIVO**

(...)

*6.17. Caso seja constatada a baixa regular da inscrição no CNPJ da pessoa jurídica infratora após a decisão de primeira instância e antes da constituição definitiva do crédito pela Agência, não cabe redirecionar a sanção administrativa ou o processo sancionador contra os respectivos sócios, administradores e demais titulares, , impondo-se, neste caso, o arquivamento dos autos, ressalvado o disposto no item subsequente.*

*6.17.1 No caso de constatar indícios da prática de atos ilícitos pelos respectivos sócios, administradores e demais titulares, que possam ensejar a desconsideração da personalidade jurídica, a Agência deverá apurar se deve haver responsabilização desses titulares pelo débito.*

*6.17.2. Caso seja constatada a baixa da inscrição no CNPJ, por irregularidade, da pessoa jurídica infratora após a decisão de primeira instância, o Pado não sofrerá modificação em sua instauração, devendo-se redirecionar a sanção administrativa aos sócios, administradores e demais titulares e retificar a autuação para que nela conste a entidade, se a infração foi praticada anteriormente à baixa da inscrição no CNPJ, e os referidos titulares, que deverão ser intimados para se manifestar, como responsáveis solidários, a partir da fase em que o processo se encontra.*

### **Outras questões relativas à baixa da inscrição no CNPJ**

187. A baixa da inscrição no CNPJ utilizada por **empresário individual**, por não envolver a dissolução de pessoa jurídica anteriormente constituída, em nada afeta o procedimento sancionatório instaurado pela Agência contra a pessoa natural que tenha praticado infração no exercício da atividade de empresa, que responderá diretamente com o seu patrimônio pelo pagamento de eventual multa, não obstante a utilização de nome empresarial e de inscrição no CNPJ;

188. A baixa regular da inscrição no CNPJ de pessoa jurídica por motivo de **incorporação**, mesmo que ocorrida antes da constituição definitiva do crédito, não afasta o redirecionamento do Pado à entidade incorporadora, sobre a qual recai a responsabilidade por sucessão pelas infrações anteriormente cometidas pela incorporada;

189. A inscrição no CNPJ declarada **inapta** pela Secretaria da Receita Federal, por não se confundir com a situação cadastral “baixada”, própria das entidades extintas, não afasta a permanência da pessoa jurídica interessada no polo passivo do Pado, não cabendo, nessa hipótese, o

redirecionamento da sanção administrativa ou do processo punitivo contra os seus sócios, administradores e demais titulares;

190. Por consequência, sugere-se a inserção dos seguintes dispositivos

#### **Sugestão da PFE**

*xxx. A baixa da inscrição no CNPJ utilizada por empresário individual, por não envolver a dissolução de pessoa jurídica preexistente, não afeta o Pado instaurado contra a pessoa natural infratora, que responderá diretamente com seu patrimônio pelo pagamento de eventual multa, não obstante a utilização de nome empresarial e de inscrição no CNPJ.*

*xxx. A baixa regular da inscrição no CNPJ da pessoa jurídica infratora por motivo de incorporação não afasta o redirecionamento do Pado à entidade incorporadora, sobre a qual recai a responsabilidade por sucessão pelas infrações administrativas anteriormente cometidas pela incorporada.*

*xxx. A inscrição no CNPJ declarada inapta pela Secretaria da Receita Federal não afasta a regular permanência da pessoa jurídica interessada no polo passivo do Pado, não cabendo, nessa hipótese, o redirecionamento da sanção administrativa ou do processo punitivo contra os seus sócios, administradores e demais titulares.*

#### **Subitem 5.4, inciso VIII**

191. Recomenda-se a substituição da expressão “medida cautelar” por “medida acautelatória”, tendo em vista que o objeto do dispositivo se refere à lacração, apreensão e interrupção cautelar, e não às medidas cautelares previstas no artigo 52, do Regimento Interno da ANATEL. Além disso, deve-se aperfeiçoar a redação do dispositivo para afastar o entendimento quanto à eventual obrigatoriedade de sempre tornar definitiva a medida acautelatória;

#### **Sugestão da PFE**

*“5.4. Ultrapassada a análise dos subitens anteriores, ou caso o interessado seja pessoa natural, deve ser elaborado Informe contendo:*

*(...)*

*VIII - análise quanto a tornar definitiva eventuais medidas acautelatórias de Lacração, Apreensão e Interrupção cautelar, observando-se o disposto na Portaria nº 1.290/2017.”*

#### **Subitem 5.4.3**

192. Recomenda-se a utilização da redação constante no artigo 18, § 1º, do RASA para a conceituação da Receita Operacional Líquida (ROL) que deve ser utilizada nos cálculos das multas, pois ela possui mais clareza e precisão do que a redação do item 1, do Anexo do RASA, que trata da classificação do porte da empresa;

#### **Sugestão da PFE**

*“5.4.3. Na aplicação das metodologias de cálculo de multa deve ser observada a Receita Operacional Líquida (ROL) **por serviço prestado**, no momento da decisão, contabilizando-se todos os estabelecimentos (matriz e filiais) do interessado.”*

#### **Subitem 5.4.8**

193. Sugere-se a inclusão de um dispositivo para esclarecer que os responsáveis pelo incapaz devem ser notificados em todas as fases do processo, não apenas porque cabe a eles representar ou assistir o menor, mas também porque serão eles os responsáveis pelo pagamento da multa eventualmente aplicada, seja na esfera judicial, seja na esfera extrajudicial;

#### **Sugestão da PFE**

*“5.4.8. Nos casos em que o infrator é incapaz, a decisão condenatória deve impor-lhe a sanção, com reconhecimento da responsabilidade solidária de seu representante legal pelo cumprimento da decisão.*

***5.4.8.1. Nas situações em que o incapaz for intimado, os responsáveis legais também devem ser intimados.”***

#### **Subitens 5.5.2, inciso I; 5.5.2.1; 5.5.5; e, 5.5.5.1 - confissão**

194. Conforme sustentado por esta Procuradoria em diversas oportunidades, a confissão

caracteriza-se pelo reconhecimento da veracidade de um fato contrário aos interesses daquele que confessa, o qual deve ser responsabilizado pelo cometimento do ilícito. Vale dizer, a confissão pressupõe um ato comisso do agente que seja apto a evidenciar o seu intuito de admitir a prática de uma conduta irregular para, com isso, obter a benesse da redução de sua sanção.

195. Deste modo, entende-se que deve ser suprimida a forma de confissão “indireta” prevista no item 5.5.2, inciso I, bem como a utilização da conjunção alternativa “ou” existente ao final de cada alínea do item 5.5.2.1.

196. Além disso, entende-se oportuno destacar a necessidade de observância ao procedimento administrativo da *reformatio in pejus*, caso a retirada da atenuante em razão da retratação da confissão ocorra no bojo do recurso administrativo.

197. Por fim, considera-se necessário alterar o subitem 5.5.5.1 para afastar a conclusão feita a *priori* e de forma geral e abstrata no sentido de que a interposição de recurso administrativo ou pedido de reconsideração e/ou a existência de irresignação contra aspectos sancionatórios não constitui retratação da confissão, haja vista que, a depender do caso, pode sim caracterizar a retratação.

#### **Sugestão da PFE**

*“5.5.2. Na aplicação das atenuantes previstas no art. 20, III e IV, do Rasa, devem ser observados os seguintes critérios:*

*I - confissão: deve ocorrer até a apresentação da defesa ou, na falta desta, até o término do prazo para defesa; e”(exclusão da expressão “admitindo-se sua forma direta ou indireta”)*

*“5.5.2.1. A confissão pressupõe um ato comissivo do agente que seja apto a evidenciar o seu intuito de admitir a prática de uma conduta ilícita para, com isso, obter a benesse da redução de sua sanção.*

***5.5.2.2. A atenuante da confissão é incompatível com a tentativa da entidade de eximir-se de qualquer responsabilização ou sancionamento pela prática do ilícito administrativo.***

*“5.5.5. A retratação da confissão, em qualquer fase do processo, torna prejudicada a incidência da atenuante, devendo ser revisto o valor da multa caso já tenha sido aplicada, observando-se as normas aplicáveis para agravamento de sanção;*

*“5.5.5.1 O inconformismo quanto à sanção aplicável ou ao cálculo da multa, apresentado em recurso, pedido de reconsideração ou outra fase processual, não configura retratação da confissão.*

#### **Subitem 5.7**

198. No que se refere ao Ofício de intimação da decisão administrativa, recomenda-se: (i) mencionar no inciso V a previsão do fator de redução de 25% no valor da multa aplicada; (ii) esclarecer que o interessado pode efetuar o pagamento da multa a qualquer tempo, bastando, para tanto, imprimir o boleto no *site* da Anatel; e, (iii) registrar a possibilidade, em abstrato, de agravamento da situação da recorrente, observando-se o procedimento pertinente à *reformatio in pejus*;

#### **Sugestão da PFE**

*“5.7. O Ofício de intimação deve conter:*

*I - o número de identificação do Pado;*

*II - a decisão proferida e a identificação da autoridade prolatora;*

*III - as orientações para solicitação de vistas;*

*IV - o prazo e a forma de apresentação de recurso administrativo;*

*V - o prazo e a forma de apresentação de renúncia ao direito de recorrer, de forma a ensejar o fator de redução de 25% (vinte e cinco por cento) no valor da multa aplicada;*

*VI - a possibilidade de pagamento parcelado do valor da multa, se for o caso;*

***VII - a possibilidade de pagamento da multa a qualquer tempo, mediante a impressão de boleto bancário disponível na página da Anatel na internet (<http://sistemas.anatel.gov.br/boleto>); e,***

***VIII - a possibilidade de agravamento da sanção aplicada à recorrente pela autoridade administrativa competente para julgamento do recurso, na forma do art. 64 da Lei n. 9.784/1999, inclusive no caso de posterior desistência recursal, conforme Súmula da ANATEL nº 22/2019***

#### **Subitem 6.4**

199. Recomenda-se a adequação da proposta de alteração do teor do subitem 6.4, VI, da Minuta de Tratamento de Pados ao entendimento exposto no Parecer nº 506/2016/PFE-ANATEL-SEDE/PGF/AGU,

segundo o qual o recurso administrativo somente deixará de ser conhecido, no tocante à sua regularidade formal e, conseqüentemente, ao atendimento do princípio da dialeticidade, caso a parte interessada não demonstre, ainda que minimamente, as razões do seu inconformismo com a decisão impugnada;

#### **Sugestão da PFE**

*6.4. O recurso administrativo, dentre outras hipóteses, não deve ser conhecido quando:*

*(...)*

*VI - não demonstrado, ainda que sucintamente, as razões do inconformismo da parte interessada com a decisão sancionatória prolatada.*

#### **Subitem 6.5.2**

200. Os fatos novos ou a alteração de autuação surgidos na fase recursal, que exigem a intimação do interessado para a apresentação de nova manifestação de defesa, devem dizer respeito, tão somente, às mesmas infrações que ensejaram a instauração do processo punitivo. Os fatos novos obtidos pela Agência que indiquem a eventual prática de outras infrações pela parte recorrente que não aquelas apuradas no Pado em curso deverão ser averiguados em processo instaurado com essa específica finalidade.

201. Como as alegações finais consistem, nos termos do art. 44 da Lei nº 9.784/1999 e do art. 82, § 3º, do Regimento Interno, na peça de defesa a ser apresentada, no prazo de 10 (dez) dias, logo após o encerramento da fase de instrução processual, recomenda-se que o item apenas preveja o prazo de manifestação do autuado:

#### **Sugestão da PFE**

*6.5.2. Caso os subsídios técnicos fornecidos ou outra diligência realizada resultem em fato novo ou alterem a norma violada pela infração em prejuízo do interessado, **desde que relacionados às mesmas infrações que motivaram a instauração do Pado**, deve ser providenciada a intimação para que ele se manifeste no prazo de 15 (quinze) dias.*

*6.5.2.1. No caso de a diligência constatar fatos novos, se o PADO já tiver sido objeto de decisão administrativa, deve-se instaurar novo PADO para apurar os fatos novos.*

#### **Subitem 6.6**

202. Recomenda-se a alteração da ordem de apresentação dos incisos I e III do subitem 6.6, para que se evidencie que o informe de análise do recurso administrativo deve tratar das questões de legalidade do ato impugnado, que devem ser conhecidas de ofício, antes de apreciar os requisitos de admissibilidade do recurso;

#### **Sugestão da PFE**

*6.6. Analisado o recurso administrativo, deve ser elaborado Informe contendo:*

***I - apreciação das questões de legalidade que devam ser conhecidas de ofício (revisão de ofício);***

***II - apreciação dos requisitos de admissibilidade constantes no subitem 6.4;***

***III - apreciação das razões recursais;***

*IV - apreciação quanto à aplicabilidade ou inaplicabilidade de Súmula Vinculante;*

*V - proposta de decisão quanto ao juízo de admissibilidade;*

*VI - proposta de decisão quanto ao juízo de retratação; e,*

*VII - proposta de decisão de juízo de mérito.*

#### **Subitem 6.8**

203. Tendo em vista a diretriz expressamente disposta no subitem 6.6, de apreciação, por ocasião da interposição de recurso administrativo, das questões de legalidade da decisão impugnada que devam ser conhecidas de ofício (revisão de ofício), inclusive, conforme observação constante deste parecer, anteriormente à apreciação dos requisitos de admissibilidade do próprio recurso, aproveita-se a oportunidade para sugerir a **exclusão**, por desnecessidade, do subitem 6.8, que traz em seu bojo comando com semelhante teor.

#### **Subitem 6.8.1**

204. Em razão da sugestão desta Procuradoria de exclusão, por redundância, do teor do subitem 6.8 da Minuta, sugere-se que o subitem 6.8.1 ora tratado seja renumerado como subitem 6.8.

Recomenda-se, ademais, a substituição da expressão “questões de legalidade” pelo termo “vícios de legalidade;

#### **Sugestão da PFE**

**6.8.** Não constituem **vícios** de legalidade, passíveis de revisão de ofício da decisão recorrida, a consideração equivocada de circunstâncias agravantes/atenuantes, bem como o reexame da dosimetria da sanção.

#### **Subitem 6.14**

205. Remete-se, *in totum*, às considerações tecidas neste opinativo ao tratar do subitem 6.4, no sentido de recomendar a adequação da proposta de alteração desses comandos tematicamente correlacionados (subitens 6.4 e 6.14) ao entendimento exposto por este órgão de consultoria jurídica no Parecer nº 506/2016/PFE-ANATEL-SEDE/PGF/AGU, segundo o qual o recurso administrativo somente deixará de ser conhecido, no tocante à sua regularidade formal e, conseqüentemente, ao atendimento do princípio da dialeticidade, caso a parte interessada não demonstre, ainda que minimamente, as razões de seu inconformismo com a decisão sancionatória impugnada;

#### **Sugestão da PFE**

**6.14.** O recurso previsto no art. 115, § 2,º do RIA não será conhecido quando não demonstrado, ainda que sucintamente, as razões do inconformismo da parte interessada com a decisão de não conhecimento anteriormente prolatada.

#### **Subitem 7.3.1**

206. Sugere-se o aprimoramento da redação proposta, substituindo o termo “dispensando” por “dispensado”:

#### **Sugestão da PFE**

**7.3.1.** Caso o Pado objeto da revisão possua suporte digital em Sistema da Agência, o interessado está **dispensado** da apresentação da cópia.

#### **Subitem 7.7**

207. A manifestação desta Procuradoria Especializada nos pedidos de revisão somente será obrigatória, nos termos do art. 7º, XI, “f”, da Portaria nº 642, de 26/07/2013, quando relativos a Pados instaurados contra detentoras de poder de mercado significativo, suas coligadas, controladas ou controladoras. Nesse sentido, sugere-se a seguinte redação para o item 7.7:

#### **Sugestão da PFE**

**7.7.** A PFE-Anatel deve ser ouvida **nos procedimentos** de Revisão **relativos a Pados instaurados contra detentoras de poder de mercado significativo, suas coligadas, controladas ou controladoras**, considerando o disposto no subitem 16.1.

#### **Subitem 11.3.1**

208. Recomenda-se o não-acolhimento da proposta de alteração do subitem 11.3.1, pois o tema nele tratado não se confunde com o objeto da Súmula nº 21 do Conselho Diretor da ANATEL. Caso, porém, a autoridade competente decida manter a nomenclatura sugerida de “petição extemporânea”, deve-se especificar qual é a sua espécie, como, por exemplo, “**petição extemporânea impugnando a decisão do PADO**, apresentada após o exaurimento da instância administrativa”.

#### **Subitem 13.3.2**

209. Considera-se oportuno registrar que os primeiros marcos iniciais para a contagem dos prazos prescricionais tratadas neste dispositivo referem-se ao período posterior à instauração do PADO;

#### **Sugestão da PFE**

**13.3.2.** O primeiro marco inicial para a contagem de prazos prescricionais **após a instauração do PADO** é:

*I - para a prescrição intercorrente: instauração do Pado, com a emissão do Despacho*

*Ordinatório de Instauração ou com a entrega do Auto de Infração no momento da fiscalização; e,  
II - para a prescrição quinquenal: intimação válida do interessado.”*

### **Subitem 15.1**

210. Necessidade de correção do dispositivo da Portaria nº 912/2017 invocado no subitem, que mencionou o artigo 4º, V, quando deveria referir-se ao artigo 9º, VI;

#### **Sugestão da PFE**

*15.1. A atribuição de sigilo/aceso restrito aos documentos que compõem os autos do Pado deve ser **concedida** individualmente, sendo possível sua ampliação ou limitação sempre que necessário, **conforme artigo 9º, VI, da Portaria nº 912/2017.***

### **Subitem 15.3.1**

211. Necessidade de adequar o subitem 15.3.1 ao disposto no artigo 27, da Portaria nº 912/2017, deixando-se claro, desde logo, que após a edição do respectivo ato ou da decisão, a regra é que o nível de acesso restrito do documento preparatório seja redefinido para Público;

#### **Sugestão da PFE**

*“15.3.1. Após a edição do respectivo ato ou da decisão, o nível de acesso restrito do documento preparatório deve ser **redefinido para Público, exceto se incidir outra hipótese legal de sigilo sobre os correspondentes documentos, conforme previsto no artigo 27, da Portaria nº 912/2017.**”*

### **Subitem 16.1**

212. Sugere-se incluir a expressão “dentre outras” no subitem 16.1, tendo em vista a existência de outras hipóteses de manifestação desta Procuradoria além daquelas lá discriminadas. Além disso, mostra-se necessário destacar que a manifestação da Procuradoria nos casos de procedimento de revisão demanda o envolvimento de empresa com PMS;

#### **Sugestão da PFE**

*“16.1. São hipóteses de manifestação obrigatória da PFE-Anatel, **dentre outras**, nos termos do RIA c/c Portaria nº 642/2013 e suas alterações:  
I - procedimentos de Revisão **relativos a Pados instaurados contra detentoras de poder de mercado significativo, suas coligadas, controladas ou controladoras, previsto no item 7;**”*

### **Subitem 16.2.1.**

213. Não há razão para excepcionar os casos pertinentes ao agravamento da sanção da recorrente (*reformatio in pejus*) da regra de que os autos devem ser encaminhados à Procuradoria após a elaboração do Informe antes da prolação da decisão administrativa.

214. Assim, opina-se pela supressão do subitem 16.2.1, da minuta do novo Manual de PADOs no âmbito da SFI, o qual, aliás, já consta no Manual atualmente em vigor.

### **Subitem 18.2.1**

215. Não é possível o estabelecimento de uma espécie de indeferimento automático e incondicional da petição apresentada pelo interessado como embargos de declaração, mas recebida com base no direito de petição. Ao invés de assegurar esse direito constitucional, o dispositivo é com ele conflitante, de modo que se mostra necessário consignar que a manifestação da interessada será analisada pela autoridade que proferiu a decisão embargada.

#### **Sugestão da PFE**

*18.2.1. A petição apresentada com a finalidade acima deve ser recebida, como exercício do Direito de Petição, e deve ser **analisada** pela autoridade que proferiu a decisão embargada.”*

### **Enunciados**

216. Com relação aos enunciados, esta Procuradoria manifesta-se:



a) pela necessidade de que a área técnica avalie se as propostas de Enunciados também devem ser submetidas à Consulta Interna, à luz do artigo 60, do RIA;

b) pela necessidade de apresentação, pela Gerência de Suporte à Fiscalização, das razões e fundamentos pertinentes às propostas de enunciados constantes na Minuta de Portaria FISF 4572536, inclusive os precedentes do Conselho Diretor pertinentes;

c) pela necessidade de explicitar o enquadramento de determinada conduta infracional em alguma das hipóteses previstas no artigo 9º, § 3º, do RASA para sua classificação como de natureza grave, seja no texto do próprio enunciado, seja, ao menos, na fundamentação do documento técnico que lhe dá amparo.

217. É o parecer. À consideração superior.

Brasília, 07 de fevereiro de 2020.

RAFAEL ABIJAODI LOPES DE VASCONCELLOS  
PROCURADOR FEDERAL

VILMAR NERY LOURENÇO  
PROCURADOR FEDERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500031176201281 e da chave de acesso 1720017d

---

Documento assinado eletronicamente por RAFAEL ABIJAODI LOPES DE VASCONCELLOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 376853632 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL ABIJAODI LOPES DE VASCONCELLOS. Data e Hora: 07-02-2020 18:03. Número de Série: 17410350. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

Documento assinado eletronicamente por VILMAR NERY LOURENCO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 376853632 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VILMAR NERY LOURENCO. Data e Hora: 07-02-2020 18:03. Número de Série: 13373636. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



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

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

---

**DESPACHO n. 00135/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.031176/2012-81**

**INTERESSADOS: ANATEL - SFI - SUPERINTENDÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO**

**ASSUNTOS: PROCEDIMENTO PARA APURAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES - PADO**

1. De acordo com o Parecer nº 81/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
2. Encaminhem-se os autos para a análise e aprovação do Procurador-Geral Adjunto - Matéria Finalística.

Brasília, 07 de fevereiro de 2020.

LEANDRO DE CARVALHO PINTO  
PROCURADOR FEDERAL  
COORDENADOR DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500031176201281 e da chave de acesso 1720017d

---

Documento assinado eletronicamente por LEANDRO DE CARVALHO PINTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 377083386 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEANDRO DE CARVALHO PINTO. Data e Hora: 07-02-2020 18:09. Número de Série: 28969415888926487537042168667. 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 FINALÍSTICA

SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE SETOR DE AUTARQUIAS SUL BRASÍLIA/DF CEP: 70070-940 TELEFONE: (61) 2312-2062

---

**DESPACHO n. 00136/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.031176/2012-81**

**INTERESSADOS: ANATEL - SFI - SUPERINTENDÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO**

**ASSUNTOS: PROCEDIMENTO PARA APURAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES - PADO**

1. De acordo com o Parecer nº 81/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU.
2. Encaminhem-se os autos para a análise e aprovação do Procurador-Geral.

Brasília, 07 de fevereiro de 2020.

IGOR GUIMARÃES PEREIRA  
PROCURADOR FEDERAL  
PROCURADOR-GERAL ADJUNTO - MATÉRIA FINALÍSTICA  
MAT. SIAPE 158529-0

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500031176201281 e da chave de acesso 1720017d

---

Documento assinado eletronicamente por IGOR GUIMARAES PEREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 377102475 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IGOR GUIMARAES PEREIRA. Data e Hora: 07-02-2020 18:13. Número de Série: 4239120642836377665. 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. 00137/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU**

**NUP: 53500.031176/2012-81**

**INTERESSADOS: ANATEL - SFI - SUPERINTENDÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO**

**ASSUNTOS: PROCEDIMENTO PARA APURAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES - PADO**

1. Aprovo o **Parecer nº 81/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU.**
2. Restituam-se os autos à Superintendência de Fiscalização (SFI/Anatel).

Brasília, 07 de fevereiro 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) 53500031176201281 e da chave de acesso 1720017d

---

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 377108367 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FIRMEZA SOARES. Data e Hora: 08-02-2020 00:25. Número de Série: 4644386688427865392. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---