

	ANÁLISE	NÚMERO E ORIGEM:
		095/2014-GCRZ
		DATA: 22/08/2014
CONSELHEIRO RELATOR		
RODRIGO ZERBONE LOUREIRO		

1. ASSUNTO

Proposta de edição de Súmula quanto à competência para apreciação e decisão de pedidos de revisão, nos termos do art. 90 do Regimento Interno da Anatel – RI, aprovado pela Resolução n.º 612, de 29 de abril de 2013.

2. EMENTA

SUPERINTENDÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO. REGIMENTO INTERNO DA ANATEL. INTERPRETAÇÃO DO ART. 90 DO RI. COMPETÊNCIA PARA APRECIÇÃO E DECISÃO DE PEDIDOS DE REVISÃO. PROPOSTA DE EDIÇÃO DE SÚMULA. PELA APROVAÇÃO.

1. Proposta de edição de Súmula quanto à competência para apreciação e decisão de pedidos de revisão, nos termos do art. 90 do Regimento Interno da Anatel – RI, aprovado pela Resolução n.º 612, de 29 de abril de 2013.
2. A competência para a revisão de processo prevista no art. 90 do Regimento Interno cabe à autoridade que proferiu a última decisão no correspondente Pado.
3. Pela aprovação.

3. REFERÊNCIAS

- 3.1. MACD n.º 027/2014-SFI, de 30/07/2014 (fl. 6)
- 3.2. Parecer n.º 799/2014/LCP/PFE/ANATEL/PGF/AGU, de 28/07/2014 (fls. 3-5)
- 3.3. Informe n.º 51/2014-FIGF, de 22/07/2014 (fls. 1-2)
- 3.4. Processo n.º 53500.016155/2014.

4. RELATÓRIO

4.1. DOS FATOS

4.1.1. Trata-se de proposta de edição de Súmula, apresentada pela Superintendência de Fiscalização – SFI, quanto à competência para apreciação e decisão de pedidos de revisão, nos termos do art. 90 do Regimento Interno da Anatel – RI, aprovado pela Resolução n.º 612, de 29 de abril de 2013.

4.1.2. Em 22/07/2014, a SFI emitiu o Informe n.º 51/2014-FIGF, apresentando a proposta de Súmula em questão, bem como sua motivação.

4.1.3. Em 28/07/2014, a PFE manifestou-se sobre a matéria por meio do Parecer n.º 799/2014/LCP/PFE/ANATEL/PGF/AGU.

4.1.4. Em 30/07/2014, o processo foi encaminhado para deliberação do Conselho Diretor, por meio da MACD nº 027/2014-SFI.

4.1.5. Em 04/08/2014, o processo foi distribuído a este Gabinete para relatoria.

4.1.6. São os fatos.

4.2. DA ANÁLISE

4.2.1. A proposta de Súmula apresentada pela SFI possui o seguinte teor:

“A competência para a revisão de processo prevista no art. 90 do Regimento Interno cabe à autoridade que proferiu a última decisão no correspondente Pado.”

4.2.2. Conforme exposto no Informe n.º 51/2014-FIGF, de 22/07/2014, e Parecer n.º 799/2014/LCP/PFE/ANATEL/PGF/AGU, de 30/07/2014, a proposta de edição de súmula surgiu após a manifestação da PFE no Parecer n.º 275/2014/LCP/PFE/ANATEL/PGF/AGU, de 14/03/2014, que entendeu que a autoridade competente para análise de pedidos de revisão seria aquela que aplicou a sanção, independentemente da interposição de recurso administrativo.

4.2.3. Referido Parecer n.º 275/2014/LCP/PFE/ANATEL/PGF/AGU, de 14/03/2014, foi emitido após questionamento de unidade operacional quanto à competência para decisão de pedidos de revisão nos casos em que o processo sancionatório transitou em julgado em 2ª ou 3ª instâncias, ou seja, nos casos em que houve interposição de recurso administrativo após decisão de aplicação de sanção pelo gerente de fiscalização.

4.2.4. Em tais casos, a área técnica entende que a autoridade que aplicou sanção, para fins de inteligência do art. 90 do Regimento Interno da Anatel, deva ser a autoridade que proferiu a decisão de última instância, decisão esta que antecedeu o trânsito em julgado para fins do processo revisional.

4.2.5. Pois bem. Inicialmente, deve-se esclarecer que a instrução do presente procedimento obedeceu os trâmites regulamentares previstos nos Arts. 67 e 68 do Regimento Interno, sendo a proposta formulada pelo Superintendente de Fiscalização, em exercício de competência prevista no Art. 242, XXXI, do RI:

Art. 67. O procedimento de edição de Súmula deverá ser realizado em autos próprios, os quais ficarão disponíveis na Biblioteca e na página da Agência na Internet.

Art. 68. A iniciativa da proposta de edição, alteração e revogação de Súmula poderá ser do Presidente, de Conselheiros ou de órgãos da Anatel, devendo ser instaurado processo, nos termos do art. 67, para submissão ao Conselho Diretor.

[...]

Art. 242. São competências comuns aos Superintendentes:

[...]

XXXI - propor a edição de Súmula;

4.2.6. A proposta foi devidamente encaminhada para manifestação da Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel, nos termos da Portaria n.º 642, de 26/07/2013, que se manifestou conforme relatado acima.

4.2.7. A possibilidade de edição de Súmula para tratar da questão em apreço decorre da competência da Anatel para interpretar a legislação de telecomunicações, conforme os preceitos dos Art. 19 da LGT e Art. 40 do Regimento Interno da Agência:

LGT:

Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente:

[...]

XVI - deliberar na esfera administrativa quanto à interpretação da legislação de telecomunicações e sobre os casos omissos;

Regimento Interno da Anatel:

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

[...]

II - Súmula: expressa decisão quanto à interpretação da legislação de telecomunicações e fixa entendimento sobre matérias de competência da Agência, com efeito vinculativo;

4.2.8. Por sua vez, o Art. 90 do Regimento Interno possui o seguinte teor:

Art. 90. O Pado de que resulte sanção poderá ser revisto, a qualquer tempo, de ofício ou mediante pedido dirigido à autoridade que aplicou a sanção, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

§ 1º O pedido de revisão será recebido como novo procedimento e autuado em autos próprios, cabendo ao interessado instruir o feito com cópia integral ou dos principais documentos do processo cuja revisão se pleiteia.

§ 2º A apresentação de pedido de revisão não suspenderá os efeitos da sanção aplicada por decisão administrativa transitada em julgado, especialmente a adoção das medidas necessárias à constituição, cobrança e execução do crédito não tributário decorrente da aplicação de sanção de multa.

§ 3º Da revisão do Pado não poderá resultar agravamento da sanção.

4.2.9. Conforme relatado pela PFE, por meio Parecer nº 275/2014/LCP/PFE/ANATEL/PGF/AGU, de 14/03/2014, aquele órgão jurídico concluiu *“que a autoridade competente para decidir pedidos de revisão relativos a sanções impostas em PADO’s será aquela que efetivamente as aplicou, independentemente de ter havido interposição de recurso”*. Assim se manifestou a PFE no referido Parecer:

8. A LPA prevê a possibilidade de revisão de processos administrativos de que resultem sanções, **contudo, nada diz sobre a autoridade competente para decidi-los**. A esse respeito, o Regimento Interno sinalizou que o pedido de revisão deve ser dirigido à autoridade que aplicou a sanção.

9. Diante disso, a autoridade competente para julgamento dos pedidos de revisão é aquela que aplicou a sanção. Assim, se a sanção foi aplicada pelo Gerente de Fiscalização, no caso de óbice às atividades de fiscalização ou de irregularidades técnicas constatadas em fiscalização nas estações de telecomunicações e de radiodifusão, a teor do art. 192, inc. XVII, do RIA¹, essa será a autoridade competente para decidir pedido de revisão

¹ Art. 192. A Gerência de Fiscalização tem, em sua área de atuação, as seguintes competências dentre as atribuídas à Superintendência de Fiscalização:
[...]

relativo à sanção aplicada. Essa competência será mantida ainda que haja recurso contra essa decisão ao Superintendente e, sucessivamente, ao Conselho Diretor.

10. Da mesma forma ocorrerá se a sanção for aplicada pelo Superintendente. Mesmo que seja interposto recurso contra sua decisão ao Conselho Diretor, caberá àquela autoridade a decisão do correspondente pedido de revisão.

11. Consequentemente, a única hipótese em que o Conselho Diretor será o órgão competente para decisão de pedido de revisão será quando ele aplicar diretamente sanção ao administrado.

12. Portanto, o julgamento de recurso contra decisão condenatória não atrai para o órgão recursal julgador a competência para decisão de posterior pedido de revisão.

[grifos nossos]

4.2.10. Tal entendimento foi mantido no Parecer n.º 799/2014/LCP/PFE/ANATEL/PGF/AGU, de 30/07/2014, que, no entanto, não vislumbrou qualquer óbice ao acolhimento de entendimento diverso pelo Conselho Diretor.

4.2.11. Muito ao contrário, a PFE manifestou-se favoravelmente à edição de uma Súmula para tratar definitivamente sobre a questão, trazendo maior segurança jurídica à Administração e ao administrado quanto ao correto sentido a ser dado ao comando do Art. 90 do RI:

12. É possível haver divergência de interpretações acerca de determinado comando normativo entre a Procuradoria e algum órgão da Agência, até mesmo pelo caráter opinativo da maioria das manifestações deste órgão jurídico. Porém, quando essa divergência, na verdade, reflete a existência de mais de uma interpretação possível a ser dada a determinada norma, e isso pode trazer à Administração, assim como ao administrado, insegurança jurídica quanto ao verdadeiro sentido a ser dado a determinada norma, é recomendável a edição de súmula.

[...]

14. A exemplo do que acontece no âmbito do Poder Judiciário, o objetivo de editar uma súmula administrativa é tornar pública a interpretação e aplicação da legislação em relação a determinado assunto. Outro efeito que exsurge é a uniformização de posicionamentos, in casu, no âmbito da Agência.

15. A consequência lógica é conduzir o administrado a um ambiente de maior segurança jurídica. Inclusive, esse parece ser o escopo do corpo técnico da Agência.

[Parecer n.º 799/2014/LCP/PFE/ANATEL/PGF/AGU, de 30/07/2014]

4.2.12. Quanto ao mérito da questão, entendo oportuno resgatar alguns aspectos presentes nas discussões que resultaram na aprovação do atual Regimento Interno da Agência. O Informe n.º 25/2012-SUE, de 07/12/2012, que analisou as contribuições recebidas na Consulta Pública sobre a proposta de alteração do Regimento Interno, abordou o tema da revisão em Pados em seu item LXXXVI, que tratou das contribuições ao Artigo 84 da referida Consulta Pública. É possível extrair os seguintes trechos de maior interesse para a questão em comento:

6.292. A contribuição n.º 472 sugere a inclusão de parágrafo e a alteração do § 1º, de modo a obter a seguinte redação:

XVII - instaurar, instruir e aplicar sanções em Procedimentos de Apuração de Descumprimento de Obrigações referentes ao óbice às atividades de fiscalização e a irregularidades técnicas constatadas em fiscalização nas estações de telecomunicações e de radiodifusão;

§ 1º. *Caberá ao Conselho Diretor a análise e decisão das razões que fundamentam o pedido de revisão, assim como a observância de seus requisitos de admissibilidade.*

§ 2º. *Em regra, o pedido de revisão correrá nos próprios autos a que se referem, salvo quando esses não mais se encontrem na Agência, hipótese em que o pedido de revisão será recebido como novo procedimento e autuado em autos próprios, cabendo ao interessado instruir o feito com cópia integral ou dos principais documentos do processo cuja revisão se pleiteia.*

6.293. **Propomos o não acatamento.** A autoridade que deve receber o Pedido de Revisão é a autoridade que decidiu o feito, uma vez que deverá reavaliar sobre o prosseguimento do pedido perante aos fatos novos apresentados. Ademais, tendo em vista que o processo administrativo originário já transitou em julgado, deve ser autuado em autos próprios, como um novo procedimento.

....

6.295. A contribuição n.º 474 sugere a inclusão de § 1º com a seguinte redação: “O pedido de revisão será dirigido à autoridade que aplicou a sanção, a qual pode negar prosseguimento caso não apresente fato novo ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada”. **Propomos o acatamento da contribuição,** uma vez que é necessário estabelecer para quem se dirige o pedido de revisão e a autoridade que proferiu a decisão é a mais adequada neste caso.

6.296. Dessa forma, **a redação do art. 84 passa a ser a seguinte:**

Art. 84. O Pado de que resulte sanção poderá ser revisto, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

§ 1º O pedido de revisão será dirigido à autoridade que aplicou a sanção, a qual pode negar prosseguimento caso não apresente fato novo ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

§ 2º. *O pedido de revisão será recebido como novo procedimento e autuado em autos próprios, cabendo ao interessado instruir o feito com cópia integral ou dos principais documentos do processo cuja revisão se pleiteia.*

§ 3º. *A apresentação de pedido de revisão não suspenderá a execução da sanção aplicada por decisão administrativa definitiva, especialmente a adoção das medidas necessárias à constituição, cobrança e execução do crédito não tributário decorrente da aplicação de sanção de multa.*

§ 4º. *Da revisão do Pado não poderá resultar agravamento da sanção.*

4.2.13. Vemos, portanto, que a intenção do dispositivo foi a de que “a autoridade que deve receber o Pedido de Revisão é a autoridade que **decidiu o feito**, uma vez que deverá reavaliar sobre o prosseguimento do pedido perante aos fatos novos apresentados”, nos termos do Informe referenciado acima. Em outro trecho, o Informe destaca que “a autoridade que **proferiu a decisão** é a mais adequada [para receber o pedido de revisão]”.

4.2.14. Desta forma, embora o Art. 90 determine que o pedido de revisão deva ser dirigido à autoridade que **aplicou a sanção**, o Informe refere-se à autoridade que **decidiu o feito**.

4.2.15. Embora, em uma análise preliminar, aparente existir certa contradição entre o texto dispositivo e o teor da fundamentação acima exposta, entendo que tal aparente contradição possa ser superada com uma interpretação que, ao mesmo tempo, preserve o

teor do dispositivo e atenda aos ditames de economia processual e boa ordenação do processo.

4.2.16. Vejamos.

4.2.17. É plenamente possível dentro da estrutura organizacional da Agência que a autoridade que irá decidir sobre o pedido de revisão seja diferente daquela à qual o pedido deva ser endereçado e que instrua o feito.

4.2.18. Em certos casos, inclusive, é extremamente desejável que assim o seja, tal como os processos decididos em última instância pelo Conselho Diretor. Nestes casos (última decisão pelo Conselho Diretor), o pedido deve ser encaminhado para Área Técnica da Agência, que deverá instruí-lo, pois possui os elementos necessários para subsidiar uma possível decisão de revisão do feito pelo Conselho Diretor.

4.2.19. Desta forma, não há contradição no fato de que a autoridade que irá decidir o pedido de revisão e aquela que irá instruí-lo sejam diferentes. Nos casos em que o processo foi decidido pelo Conselho Diretor, é desejável que assim o seja.

4.2.20. Quanto à competência decisória, entendo que, uma vez que o pedido de revisão previsto no referido Art. 90 do RI é apto a modificar decisões transitadas em julgado no âmbito administrativo, a competência para decidi-los deve ser atribuída à autoridade que por último decidiu no processo.

4.2.21. Tal estrutura de competências permite maior organicidade à análise processual, pois impossibilita que matérias já decididas e pacificadas em instâncias superiores sejam modificadas em outras instâncias.

4.2.22. Além disso, deve-se ter uma regra que permita tratamento uniforme entre os diversos processos. Processos que tiveram decisões recursais modificadoras de decisões que as precederam terão o mesmo tratamento de processos em que as decisões recursais mantiveram inalteradas as decisões pretéritas do processo.

4.2.23. A regra de que o pedido de revisão deva ser apreciado pela autoridade que aplicou a sanção ou a modificou, no caso de recursos com deferimento total ou parcial, cria uma estrutura de competências conforme o tipo de decisão (deferimento, indeferimento, etc.), independentemente do grau recursal do processo ou do nível hierárquico da autoridade que apreciou a matéria. Tal regra cria uma complexidade adicional à operacionalização dos pedidos de revisão, que pode implicar em eventuais prejuízos à Administração e aos administrados, principalmente caso a classificação por tipo de decisão não seja tão clara.

4.2.24. A título de exemplo, caso a autoridade originária decida em um Pado pela aplicação de sanções pecuniárias e obrigações de fazer (reparação a usuários, etc.), e a decisão recursal altere apenas as obrigações de fazer, a dúvida quanto à autoridade competente para apreciação do pedido de revisão pode permanecer. Novamente a título ilustrativo, neste exemplo hipotético, caso o pedido de revisão verse sobre a sanção pecuniária inalterada em segunda instância, porém cujo recurso tenha obtido deferimento parcial quanto a outros aspectos da decisão original, a competência para a análise do pedido de revisão não é evidente, ao menos de forma imediata, o que pode gerar dúvidas e movimentações processuais desnecessárias.

4.2.25. Desta forma, sugiro que seja adotada uma regra simples, que no caso é aquela proposta pela área técnica nos presentes autos (a competência para apreciação do pedido

de revisão é da autoridade que proferiu a última decisão no processo), a qual, repita-se, a Procuradoria Federal Especializada não vislumbrou óbices em sua adoção por este Conselho Diretor.

4.2.26. Entendo, também, que as seguintes considerações da PFE quanto ao entendimento a ser dado à Súmula são particularmente importantes para que não restem quaisquer dúvidas sobre a matéria em questão:

17. De acordo com o texto proposto para a súmula, a autoridade competente para julgar pedido de revisão de processo que tenha aplicado sanção ao administrado será aquela que por último tiver decidido no correspondente PADO. Ou seja, se a sanção tiver sido aplicada em primeira instância, e não tiver sido interposto recurso contra a respectiva decisão, a autoridade prolatora dessa decisão será a competente para eventual pedido de revisão apresentado após o trânsito em julgado.

18. No entanto, na hipótese de interposição de recurso ao Superintendente ou ao Conselho Diretor, será competente para julgamento de eventual pedido de revisão o órgão que por último houver ser manifestado no processo, ainda que a decisão tenha sido de inadmissibilidade do recurso. Ou seja, mesmo que a última decisão do processo tenha sido pelo não conhecimento de determinado recurso, sem análise de mérito, portanto, a autoridade ou órgão prolator dessa decisão atrairá para si a competência para eventual pedido de revisão.

[Parecer n.º 799/2014/LCP/PFE/ANATEL/PGF/AGU, de 30/07/2014]

4.2.27. Desta forma, acolho o Informe n.º 51/2014-FIGF, de 22/07/2014, para que seja editada Súmula com o seguinte teor:

“A competência para a revisão de processo prevista no art. 90 do Regimento Interno cabe à autoridade que proferiu a última decisão no correspondente Pado.”

4.2.28. Por fim, reforço o entendimento de que a instrução dos pedidos de revisão submetidos à Agência seja realizada pela Área Técnica responsável, independentemente da competência decisória permanecer com a autoridade que por último decidiu no feito original.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, proponho a edição de Súmula com o seguinte teor:

“A competência para a revisão de processo prevista no art. 90 do Regimento Interno cabe à autoridade que proferiu a última decisão no correspondente Pado.”

ASSINATURA DO CONSELHEIRO RELATOR

RODRIGO ZERBONE LOUREIRO