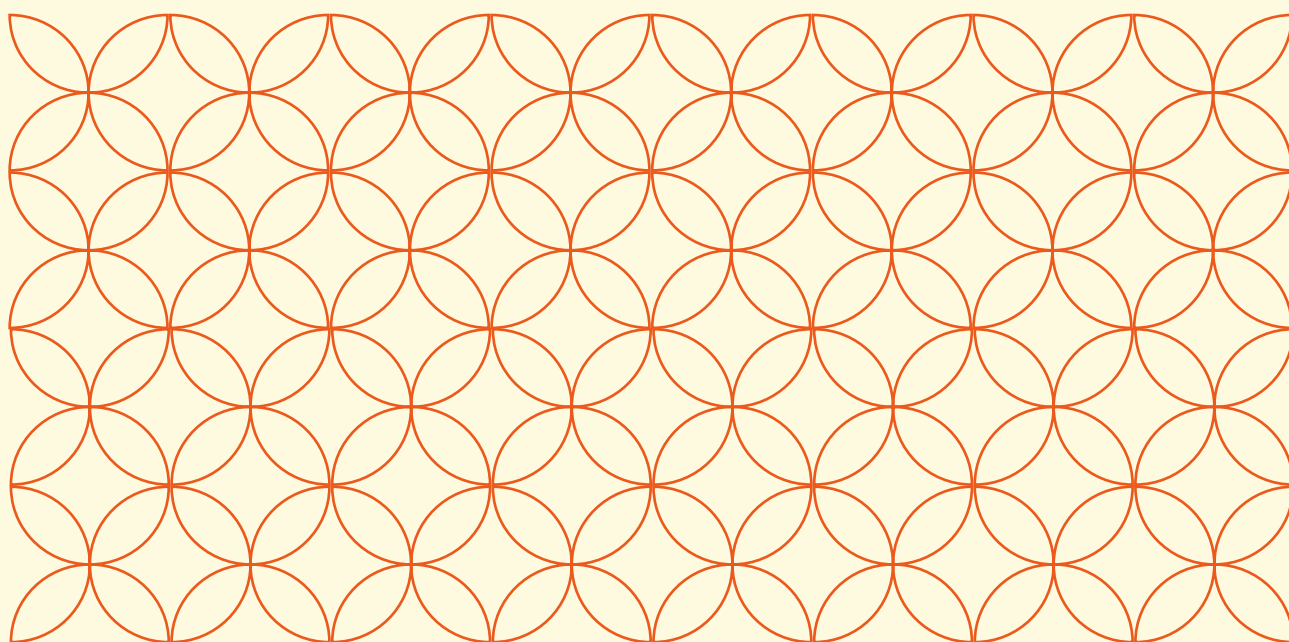




Reforma do Regime Interno do Conselho Consultivo da Anatel

Diagnósticos e propostas
feitas pela Coalizão Tecnopolíticas
Pan-Amazônicas



JAN
2026





CRÉDITOS

Redação

Gustavo Souza / Desvelar

Hemanuel Veras / CPA

Revisão

Thiane Neves-Barros / CEDENPA-RTCD

Wilson Guilherme / C-PARTES

Jéssica Botelho / CPA

Bianca Galvão/ C-PARTES

Integram a Coalizão

Vic Argôlo / CEDENPA

Matheus Botelho / Associação Cultural Na Cuia

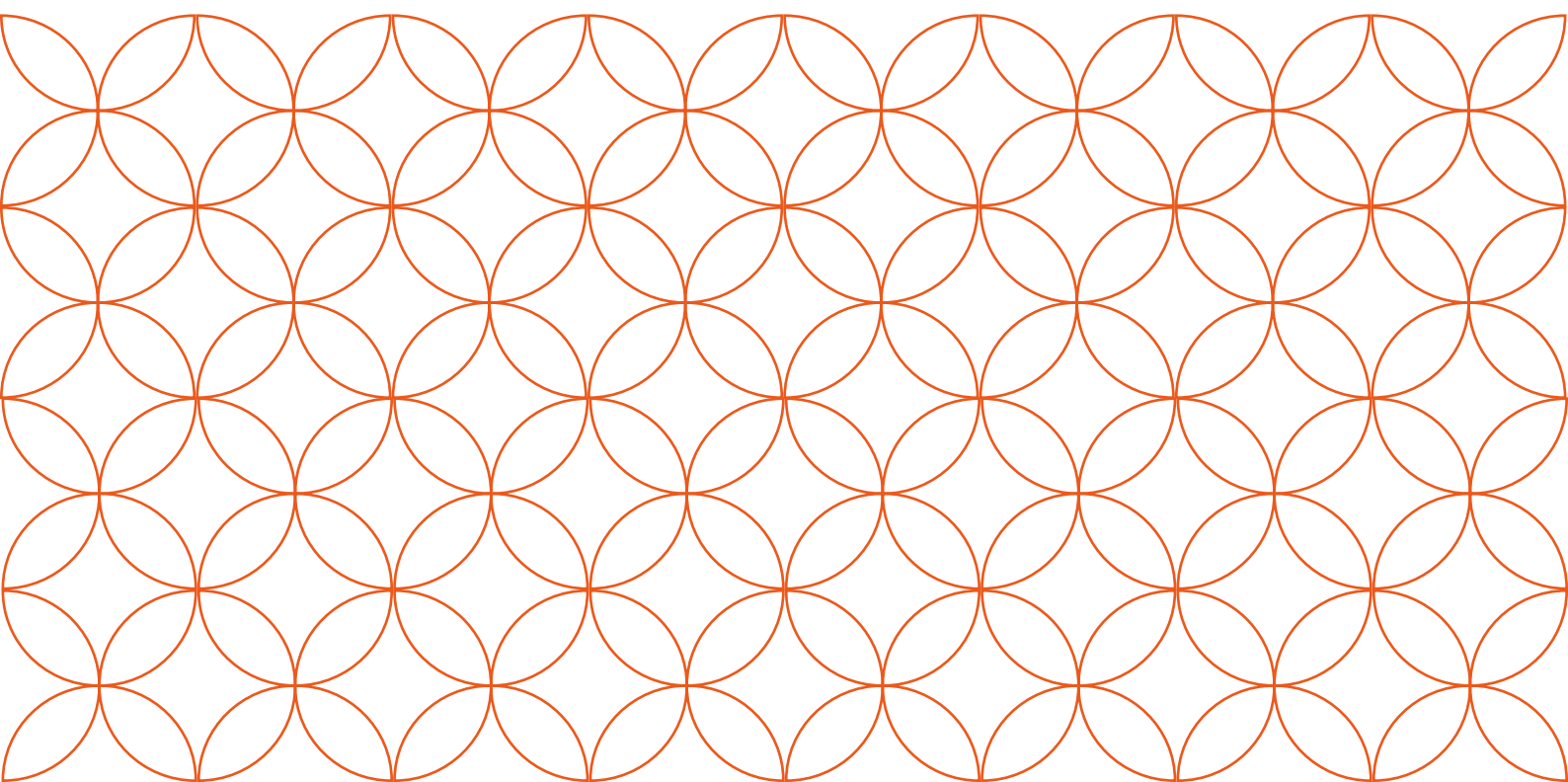
Design

Alan Furtado



SUMÁRIO

1. Apresentação	4
2. Diagnósticos	5
3. Propostas	7
a. Aprimoramento da atividade regulatória	8
b. Participação social e diversidade	9
c. Relação hierárquica com o Conselho Diretor	10
d. Instrumentos de manifestação do Conselho Consultivo ..	12
e. Articulação política	13
4. Considerações finais	15



APRESENTAÇÃO

A Coalizão Tecnopolíticas Pan-Amazônicas foi convidada em dezembro de 2025 a colaborar com a proposta de reforma do regimento interno do Conselho Consultivo da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). A partir desse convite, realizamos diálogos internos e elaboramos o presente documento no qual sistematizamos nossos diagnósticos e propostas.

A [Coalizão Tecnopolíticas Pan-Amazônicas](#) é um grupo de ativistas, pesquisadores, organizações e movimentos sociais reunido em prol dos direitos digitais no horizonte da justiça socioambiental e climática para populações da Pan-Amazônia. Participando de eventos, produzindo conhecimento dentro e fora da academia, incidindo sobre espaços de tomada de decisão, somos orientados por uma visão holística a partir do território.

Esta é uma oportunidade para (1) Ampliar a relevância do Conselho Consultivo na construção e fiscalização das políticas públicas de telecomunicações; (2) Promover mais transparência e participação social nas atividades do Conselho; e (3) Fortalecer a conversão da representação dos conselheiros em um mecanismo de expressão do interesse público nas decisões da Anatel.

Através desta proposta busca-se subsidiar a construção do relatório e minuta de novo regimento a partir de perspectivas oferecidas pelos diversos setores da sociedade. Neste contexto, oferecemos diagnósticos que consideramos importantes para a reforma do regimento, bem como, propostas concretas de mudanças necessárias para assegurar maior efetividade da participação popular no Conselho Consultivo.



DIAGNÓSTICOS



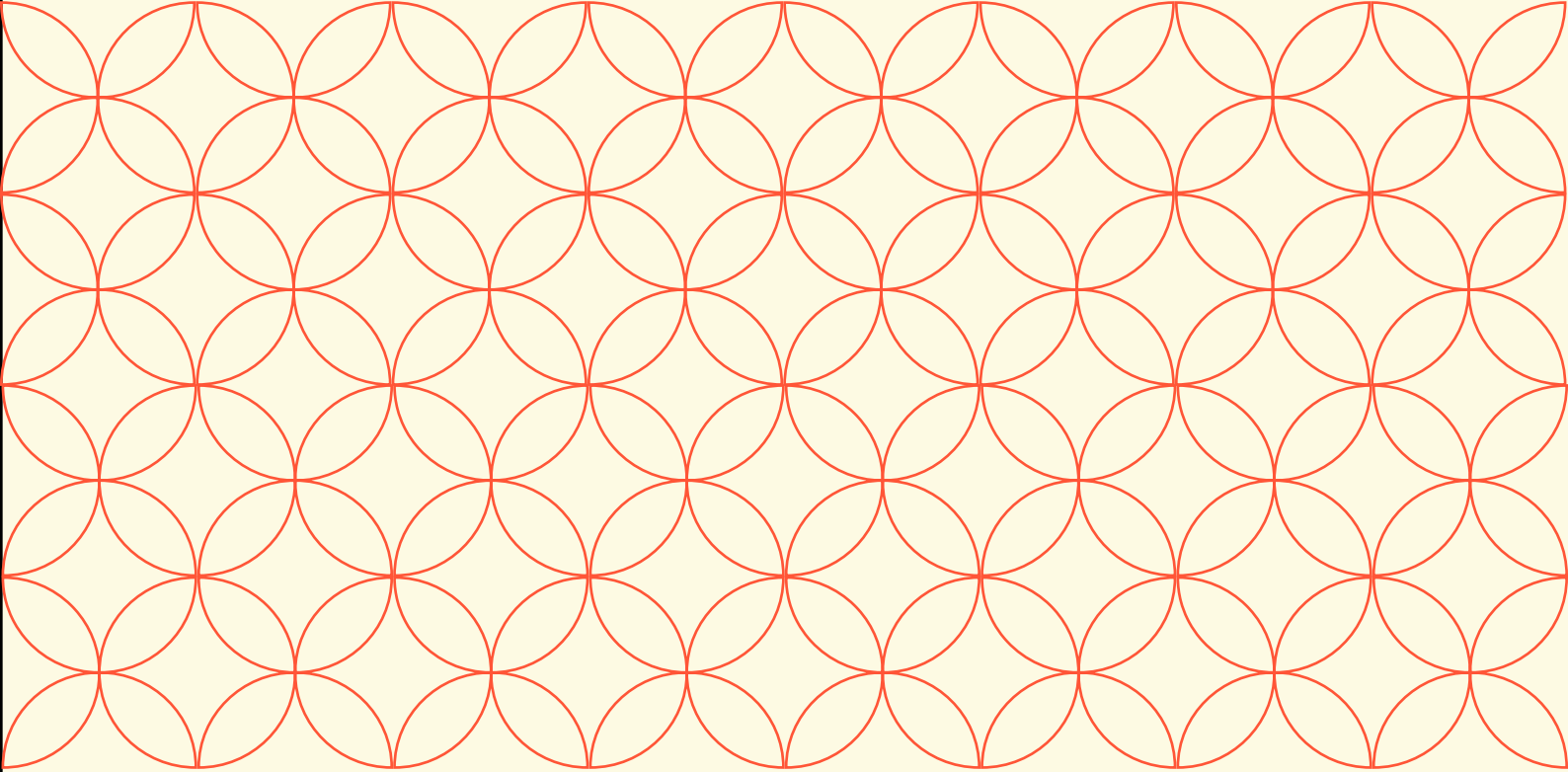
A ANATEL E O CONSELHO CONSULTIVO EM 2026

Um sistema de regulação efetivo e com foco nas pessoas é essencial para o desenvolvimento do Brasil e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) tem um papel fundamental neste processo. Nos termos do art. 16, do decreto 2.338/1997, dentre outras atribuições, a Anatel deve atuar na defesa e proteção dos direitos dos usuários, reprimindo as infrações e compondo ou arbitrando conflitos de interesses.

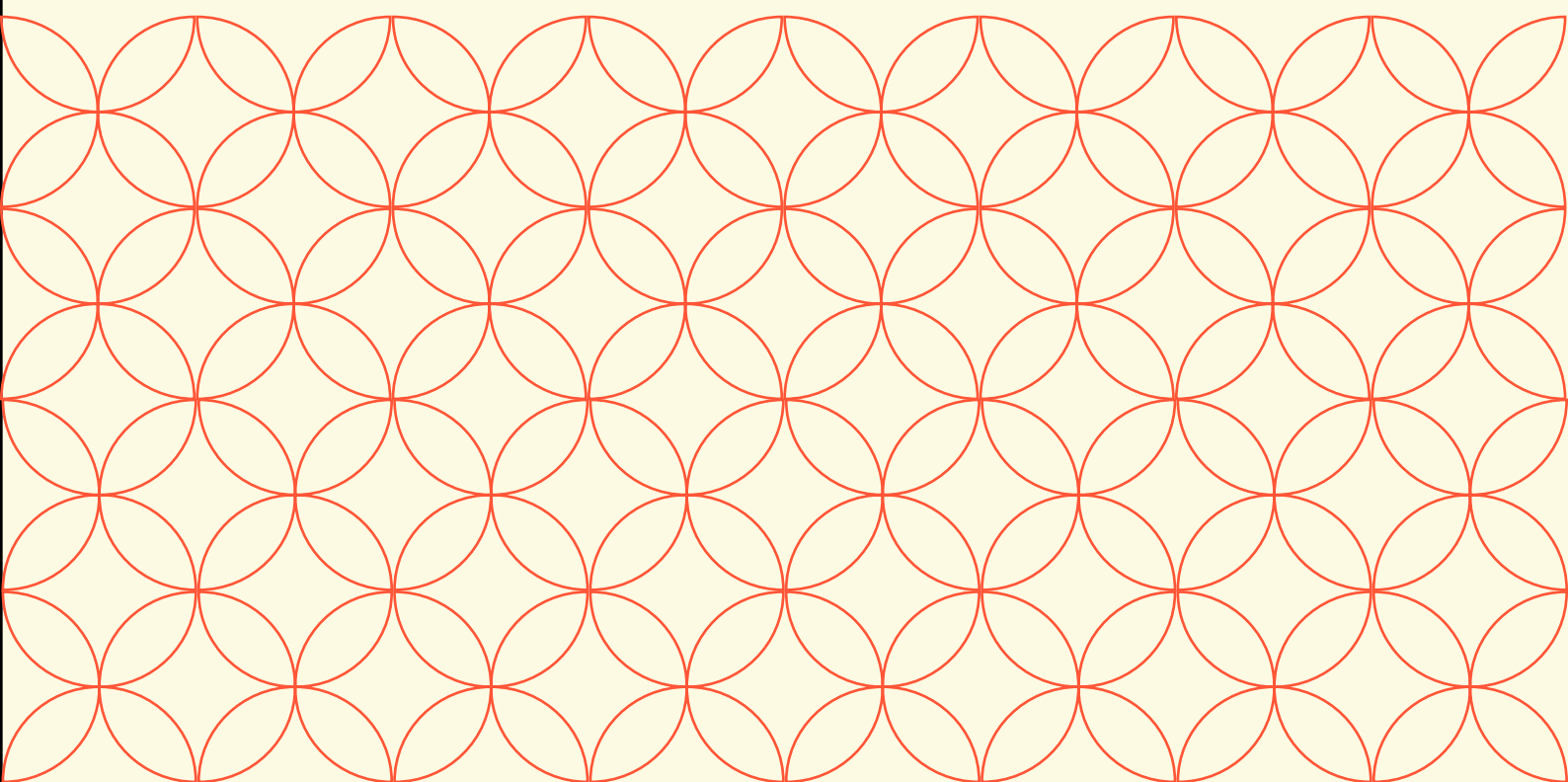
Entretanto, em 2016, a agência reguladora posicionava-se a favor da limitação da banda larga e foi [publicamente apontada](#) por advogados como “sindicato das empresas de telefonia”. Diante da outorga de bens, em 2022, a [Anatel teria subestimado infraestruturas](#) de R\$120 bilhões de reais, geridas pelas concessionárias, e prejudicado o interesse público. Mais recentemente, em 2025, a Anatel atendeu, em agosto, a um [pedido de operadoras](#) e representantes do setor e acabou com a exigência do prefixo para ligações de telemarketing. O código que ajudava consumidores a identificar chamadas indesejadas, foi suspenso porque segundo a agência reguladora, o prefixo passou a gerar uma “estigmatização” das chamadas feitas com o 0303.

A inabilidade das agências reguladoras de controlar as falhas de mercado traz consequências sistêmicas. Em uma relação de consumo com as empresas, os usuários são impossibilitados de resolver os conflitos administrativamente e obrigados a judicializar questões simples. Em resposta, as empresas investem mais em lobbying, inclusive sobre o Poder Judiciário, que passa a limitar o acesso à justiça e a responsabilização civil das empresas. Neste cenário, os usuários ficam sem a quem recorrer e as empresas ampliam práticas abusivas no mercado.

Como órgão de participação institucionalizada da sociedade nas atividades e nas decisões da Anatel, o [Conselho Consultivo](#) deve desempenhar um papel importante ao assegurar as metas para qualidade dos serviços e a proteção dos direitos dos usuários.



PROPOSTA



1. APRIMORAMENTO DA ATIVIDADE REGULATÓRIA

Em dezembro de 2009, durante audiência pública da Comissão de Infraestrutura do Senado Federal, houve a [apresentação](#) de mapeamento das agências reguladoras no Brasil e desafios da governança regulatória.

Quase 20 anos depois, apesar da aprovação da Lei Geral das Agências Reguladoras (13.848/2019), muitos dos diagnósticos apontados continuam vigentes, como a insuficiência dos quadros de pessoal, os riscos de captura pelos agentes do mercado e a precariedade de instrumentos de controle social.

Ressalta-se que desde 2017, a Controladoria-Geral da União (CGU) tem investido em aumentar a capacidade executiva das agências reguladoras no Brasil através do [Programa de aprimoramento da qualidade da regulação brasileira](#) (QualiREG). Nesse sentido, em 2024 foi produzida uma coletânea intitulada [Boas Práticas Regulatórias](#) (BRASIL, 2024).

Através da coletânea, destaca-se a necessidade de maior institucionalização da participação popular (BRASIL, 2024, p. 81). Conforme a publicação, as atribuições regulatórias têm sido delegadas às entidades da Administração Pública dirigidas por burocratas não eleitos pelo voto popular. Por sua vez, as agências reguladoras estão frequentemente sujeitas ao lobbying empresarial, no entanto, enfrentam pressão popular insuficiente. Assim, existe o desafio de alinhar as escolhas regulatórias aos interesses mais amplos da sociedade.

O Conselho Consultivo da Anatel tem uma natureza vocacionada à participação popular que deve ser ampliada. Neste contexto, argumenta-se que o Conselho Consultivo deveria ser o grande articulador dos processos de consulta e audiência pública, em articulação com a Ouvidoria da Anatel e eventualmente com a Assessoria de Participação Social e Diversidade (AS-PADI) do Ministério das Comunicações (MCom) para definição das agendas regulatórias da Anatel.

2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIVERSIDADE

A realização de consultas e audiências públicas é necessária para promover a legitimidade e transparência dos processos decisórios, ao permitir o efetivo controle social, bem como, a tomada de escolhas informadas pelo regulador.

Visto que desde a década de 1990, quando o Conselho Consultivo foi criado, a concepção sobre participação popular evoluiu. Ainda é comum que a sociedade seja convidada a se manifestar, quando as agências reguladoras já consolidaram uma posição e buscam validação posterior. Nesses casos, as organizações da sociedade civil e cidadãos manifestam-se acerca das propostas contidas na minuta, sugerindo alterações, adições ou supressões ao texto oferecido pela agência.

Preconiza-se que a participação social seja incluída desde as etapas iniciais do processo regulatório. O objetivo é evitar que as agências reguladoras consolidem posições com relação ao problema regulatório, antes sequer de haver qualquer contribuição da sociedade. Esta prática tende a restringir sensivelmente o escopo do debate e a eficácia da participação social (BRASIL, 2024, p. 76). Portanto, há possibilidades de aperfeiçoar as práticas institucionais da democracia participativa.

Para tanto, o Conselho Consultivo deve oferecer oportunidades de formação de massa crítica para catalisar discussões locais. A participação popular efetiva depende da organização da sociedade civil, da busca ativa do Poder Público e de investimentos através do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil em instituições que possam ser parceiras na mobilização do interesse público.

Ainda acerca da participação social, o Brasil adota boas práticas que podem ser reproduzidas nas tomadas de decisão relativas ao Conselho Consultivo. A exemplo do que ocorre com os candidatos à reitoria de universidades e procuradores da república, que são precedidas pela formulação de uma lista tríplice votada pela comunidade, é possível fomentar a participação popular. Diante da existência da plataforma Participa + Brasil, hoje é possível que os membros do Conselho Consultivo sejam votados pela comunidade e enviados para indicação do Presidente da República.

Por fim, recomenda-se que a estrutura do Conselho Consultivo conte com maior diálogo com [escritórios estaduais da Anatel](#), que podem servir como aparato ramificador de escuta da população. A partir da experiência da Coalizão Tecnopolíticas Pan-Amazônicas, argumenta-se que esta abordagem ofereceria possibilidades importantes de condução de diálogos locais para identificar as principais pautas emergentes nos territórios da Amazônia.

3. RELAÇÃO HIERÁRQUICA COM O CONSELHO DIRETOR

Embora o [organograma da Anatel](#) aponte uma suposta horizontalidade, há um notável desequilíbrio de poderes entre o Conselho Consultivo e Conselho Diretor, expondo uma relação desigual na construção normativa do regimento.

Considerando-se a necessidade de garantir a participação popular e a supremacia do interesse público, ao repensar a relação de poder entre o Conselho Consultivo e o Conselho Diretor, esta horizontalidade deve ser normativamente cristalizada.

É notório que as possibilidades de convocações do Conselho Consultivo são feitas, em grande parte, pelo Presidente do Conselho Diretor (art. 9, I; e art. 9, II, 'a'). Embora o Conselho Diretor possa estabelecer prioridades sobre a agenda do Conselho Consultivo (art. 10, §1º), o Conselho Consultivo não detém poderes suficientes em um sistema de freios e contrapesos, ignorando as boas práticas do constitucionalismo democrático no Brasil.

É visível que o Conselho Consultivo é posicionado como aquele que responde às provocações e demandas do Conselho Diretor (art. 7, I e III). A atribuição do art. 7, inciso III, de apreciar os relatórios anuais do Conselho Diretor é insuficiente. O mais recente [Relatório de Apreciação do Conselho Consultivo](#), datado de 17/06/2025, ao apreciar o eixo de Participação em Políticas Públicas como o Programa Amazônia Integrada e Sustentável (PAIS) e o Norte Conectado, o relatório limita-se a afirmar que a Anatel impactou “positivamente nas regiões de baixo Índice de Desenvolvimento Humano”. Além de insatisfatório, este papel é superficial.

Argumenta-se que “apreciar” é posição reativa e é insuficiente à participação social. A decisão popular deveria ser soberana e um insumo importante para mapear as necessidades da sociedade. Além disso, a relevância da consulta é reduzida a um papel de formalidade eventual, que pouco afeta a agenda regulatória da Anatel.

Como órgão de participação institucionalizada da sociedade, o Conselho Consultivo da Anatel deve avaliar os relatórios, as atividades e as decisões do Conselho Diretor com a finalidade de garantir maior relevância e publicidade às ações, em detrimento de meramente apreciar. É importante posicionar que a consulta não é facultativa, mas necessária e devida. De outra forma, resta o legado da consulta como um ato discricionário do Conselho Diretor.

O Conselho Consultivo deveria ser plenamente capaz de tensionar a relação com o Conselho Diretor, quando for relevante ao interesse público. Entretanto, esta atividade fica comprometida porque o Conselho Diretor tem a prerrogativa de provocar a perda do mandato de membros do Conselho Consultivo. A exemplo do que ocorre no Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR), que também tem caráter consultivo, o Conselho Consultivo deve ser capaz de determinar a perda de mandato de seus próprios membros.

Ao contrário do que atualmente determina o art. 17, é notável que a existência de uma Secretaria-Executiva própria ao Conselho Consultivo é imprescindível. Esta deve ser capaz de organizar seus protocolos e procedimentos administrativos, como a eleição e as manifestações que habilitem o Conselho Consultivo a exercer pressão popular sobre o Conselho Diretor e as demais estruturas da Anatel.

Por fim, é necessário garantir que um membro da sociedade civil/usuários seja simultaneamente parte do Conselho Diretor da Anatel. Dessa forma, as discussões podem ser posicionadas com maior transparência.

4. INSTRUMENTOS DE MANIFESTAÇÃO DO CONSELHO CONSULTIVO

Nota-se que o Conselho Consultivo demanda maior grau de institucionalização para ampliar seu papel na construção e fiscalização das políticas públicas de telecomunicações.

Portanto, precisa-se de um melhor estabelecimento de instrumentos por meio dos quais o Conselho Consultivo se manifesta. Além dos meros relatórios de apreciação, o Conselho Consultivo deve construir instrumentos institucionais de posicionamento do interesse público, diante da precarização da agência reguladora e das ameaças causadas pela captura regulatória.

Além dos [pareceres e relatórios](#), o Conselho Consultivo da Anatel deve ser capaz de produzir posicionamentos institucionais como (1) nota de repúdio, (2) moção de apoio, (3) pedido de informação, (4) manifestação pública e (5) parecer que contribuam para o debate público sobre regulação das telecomunicações.

Cenários como a alienação dos [bens reversíveis](#), quando a Anatel se manifestou a favor, demandam posicionamento do Conselho Consultivo através de nota de repúdio, quando $\frac{2}{3}$ dos conselheiros chegarem ao consenso sobre a inadequação de ações da Anatel.

De igual forma, quando a Anatel tornou obrigatória a adesão ao [Não Me Perturbe](#), deve haver manifestação, quando $\frac{2}{3}$ dos conselheiros perceberem a necessidade de apoio público às ações adotadas para fortalecer a relevância institucional da Anatel.

5. ARTICULAÇÃO POLÍTICA

A legitimidade do Conselho Consultivo está diretamente ligada à representação popular. Com frequência, iniciativas pretensamente nacionais limitam-se à representar parcelas específicas da sociedade. A atual conformação traz limitações expressivas, que demandam reformas mais profundas com a finalidade de garantir relevância política e expressividade às decisões do Conselho Consultivo.

Embora a região geográfica norte lide com desafios históricos de acesso às infraestruturas de telefonia, não se sabe quantos conselheiros neste momento são nortistas e pautam as necessidades das populações locais por acesso. Há portanto uma necessidade de maior transparência no site do Conselho Consultivo, que aponte as organizações que indicaram os integrantes, bem como, às quais os mesmos estão vinculados.

Discussões importantes, como as trazidas pelo [Relatório do Conselho Consultivo compartilhamento de infraestrutura](#) e na publicação [Infraestruturas de conexão e o ciberativismo de mulheres negras](#) argumentam pela necessidade de compartilhamento das infraestruturas de energia e telecomunicação para assegurar maior acesso ao direito à comunicação. Estas demandas precisam ser pautadas diretamente pelas comunidades afetadas, que devem estar nas mesas de discussão.

Neste contexto, propomos que o regimento interno deve prescrever que os integrantes indicados pelas entidades representativas dos usuários, bem como, de entidades representativas da sociedade devem ser, pelo menos, 5 (cinco), indicados através de critérios regionais, de gênero e raça, que contemplem as cinco regiões brasileiras. Essa representatividade regional está em confluência com a [Carta de Recomendações de Políticas Digitais para Amazônia](#), que entre suas recomendações pontua a necessidade de governanças a partir dos territórios e pelo fortalecimento das sociobiodiversidades locais.

Nota-se que o Regimento Interno do Conselho Consultivo é majoritariamente uma reprodução textual do [Decreto Presidencial nº 2.338/1997](#). As normas realmente relevantes, como composição, a perda de mandato e a competência sobre as matérias discutidas são normas de repetição obrigatória, prescritas pelo Decreto Presidencial de 1997. Por sua vez, o Decreto Presidencial é resultado da [Lei Geral de Telecomunicações](#) (9.472/1997), que prescreve a conformação do Conselho Consultivo de maneira mais ampla.

A composição descrita no art. 2º do Regimento Interno é um mero espelho do art. 37 do Decreto. Neste caso, o Decreto avança ao definir a composição e quantos membros são indicados por instituição. Quando inova, o Regimento Interno limita-se a trazer um rol exemplificado, como o que ocorre no art. 7º, inciso I, que trata das competências do Conselho Consultivo.

Conclui-se, neste contexto, que a proposta depende de expressivo compromisso político expresso da Casa Civil da Presidência da República, em acolher as demandas por maior participação social e fortalecimento dos mecanismos de governança do ecossistema de telecomunicações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constituída por diferentes organizações que atuam com os temas de direitos digitais, comunicativos e socioambientais, em diferentes territórios amazônicos, a Coalizão Tecnopolíticas Pan-Amazônicas articulou o presente documento para contribuir com a minuta para o novo Regimento Interno do Conselho Consultivo da Agência Nacional de Telecomunicações.

Esta é uma oportunidade de fortalecer institucionalmente o colegiado para que aprimore sua atuação social e cívica, potencializando a atuação da Anatel. O presente diagnóstico e as propostas que o acompanham buscam contribuir com o fortalecimento institucional deste Conselho Consultivo, visando uma atuação mais próxima das realidades regionais dos diferentes territórios brasileiros e com uma participação social mais plural e diversa.

Longe de se tratarem de um diagnóstico e de propostas fechadas, o presente documento visa publicizar nossas impressões como coletivo a respeito do tema e promover o debate sobre a necessidade de revisar e ajustar o regimento interno para atender as necessidades da sociedade brasileira em 2026. Acreditamos que quanto mais organizações, coletivos e movimentos debaterem sobre o tema, mais boas ideias podem surgir para contribuir com a Reforma do Conselho.

Como Coalizão, consideramos que esse é o caminho mais eficiente para que o Conselho cumpra a sua missão institucional e que os pleitos dos cidadãos sejam melhor acolhidos pela Anatel. Acreditamos que um Conselho Consultivo mais próximo das demandas dos cidadãos e usuários pode contribuir com o ecossistema das telecomunicações e com a democracia brasileira como um todo.



COALIZÃO

TECNOPLÍTICAS PAN-AMAZÔNICAS